

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

- 56

La Política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Liber Amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura.
José Luis Monereo Pérez y Antonio Márquez Prieto (Directores)
- 57

Treinta años de la Ley Orgánica de Libertad Sindicas: Perspectivas y Retos.
XXXIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Rosa Quesada Segura (Coord.)
- 58

Los grandes debates actuales en el Derecho del Trabajo y la protección social.
Jesús Cruz Villalón, José M. Gómez Muñoz y Patrocinio Rodríguez-Ramos Velasco (Coords.)
- 59

Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Treinta años de la Unión.
XXXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Juan Gorelli Hernández (Coord.)
- 60

Las modalidades de contratación laboral. Libro homenaje al profesor Francisco J. Prados de Reyes
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Granada
- 61

Impacto sobre la Legislación Laboral Española de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Unión Europea.
Carmen Sáez Lara (Coord.)
- 62

El nuevo escenario en materia de tiempo de trabajo. XXXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Santiago González Ortega (Coord.)
- 63

Análisis Actual de la Contratación Laboral. XXXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Eva Garrido Pérez (Coord.)
- 64

Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social. Homenaje al profesor Santiago González Ortega.
Susana Barcelón Cobedo, Carmen Carrero Domínguez y Sebastián de Soto Rioja (Coords.)
- 65

Derecho laborales individuales y colectivos en el Empleo Público. Homenaje a Pedro Gómez Caballero.
Federico Durán López y Carmen Sáez Lara (Coordinadores)
- 66

“40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía”
José Luis Monereo Pérez (Coord.)
- 67

Necesidades Empresariales y Tutelas Laborales. XLI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Eduardo Román Vaca (Coord.)

Bajo el título “Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales”, se celebran las ya clásicas Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, en su cuadragésimo segunda edición, que se ha desarrollado en la Universidad de Málaga los días 6 y 7 de noviembre de 2025.

El programa dividido en tres paneles que se correspondían con tres grandes Retos: tecnológicos, ecológicos y demográficos. Amplitud temática, de actualidad práctica indiscutible, que ha sabido ligarse a magníficos intervinientes. Se ha contemplado en su estructura 3 ponencias por cada uno de los Retos a cargo de diversas Universidades andaluzas y ponentes invitados de otras Universidades españolas y extranjeras.

Ello ha dado lugar a este libro que demuestra y recoge el excelente resultado en las aportaciones científicas realizadas, con una maestría extraordinaria y al que se añaden las 24 ponencias específicas de enorme calidad que reflejan el interés de los investigadores en presentar trabajos relacionados con cada uno de los paneles.

Con ello se viene a demostrar la fortaleza de estas Jornadas que anualmente impulsa el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y que se han convertido en las más antiguas del Derecho Laboral del territorio nacional por méritos propios y de las personas que técnicamente han diseñado en sus contenidos jurídico-laborales en todas sus ediciones, y también por la constancia y perseverancia de la Administración que las empuja, al apostar por la celebración de las mismas durante todos estos años.

Jornadas Universitarias Andaluzas que también han servido de referencia para la formación de la doctrina iuslaboralista. De hecho, nuestras Jornadas han sido, desde sus inicios, una fuente que ha contribuido al desarrollo del conocimiento de las instituciones del Derecho Social en nuestro país, al servir como lugar de encuentro para el análisis, reflexión y debate de las distintas materias que afectan o se interrelacionan con el Derecho del Trabajo y las relaciones laborales.

Y por muchos años.

MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES Y RELACIONES LABORALES

XLII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

Juan Carlos Álvarez Cortés

Coordinador

68

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

- 42

Cuestiones Problemáticas de la Negociación Andaluza. XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Sebastián de Soto Rioja (Coord.)
- 43

La Seguridad y salud en el trabajo autónomo. Un enfoque sectorial.
Antonio Álvarez Montero Manuel García Jiménez (Coords.)
- 44

El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad. Un estudio sobre la eficacia del despido disciplinario ilícito.
Juan Gorelli Hernández
- 45

Reestructuraciones de Empresas. XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Jaime Castiñeira Fernández (Coord.)
- 46

El Servicio público de empleo y el procedo jurídico de colocación.
María Salas Porras
- 47

Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social.
Santiago González Ortega, Joaquín García Murcia, Fernando Elorza Guerrero (Coords.)
- 48

Relaciones Laborales y nuevo modelo productivo. XXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Jaime Castiñeira Fernández (Coord.)
- 49

Políticas de Empleo y Nuevos Territorios de la Regulación: Discurso y Prácticas para un Modelo de Gestión Regional-Local.
María Rosa Vallecillo Gámez
- 50

Reformas Estructurales y negociación colectiva. XXX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
Fco. Javier Predos de Reyes (Coord.)
- 51

Constitución Española y Relaciones Laborales ante el actual escenario social y económico. XXXI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del y Relaciones Laborales.
Eva Garrido Pérez (Coord.)
- 52

Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
José Luis Monereo Pérez (Coord.)
- 53

El Derecho a la Negociación Colectiva Libertad Amicorum Profesor Antonio Ojeda Avilés.
Juan Gorelli Hernández (Coord.)
- 54

Reforma de las Administraciones Públicas y empleo público. XXXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
José Manuel Gómez Muñoz (Coord.)
- 55

Tutela y promoción de la plena integración de la Mujer en el trabajo.
Jesús Cruz Villalón, Eva Garrido Pérez y Carmen Ferradans Caremes (Coords.)

MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES
Y RELACIONES LABORALES

XLII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE
DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

Dirección

José Manuel Gómez Muñoz

Jesús Cruz Villalón

Sebastián de Soto Rioja

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la preceptiva autorización. La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales incumben exclusivamente a sus autores y su publicación no supone que el Consejo se identifique con las mismas.

© CONSEJO ANDALUZ DE RELACIONES LABORALES, 2025

© Los autores, 2025

ISBN: 978-84-09-77503-3

Imprime y maquetación: TECNOGRAPHIC, S.L. Artes Gráficas

Depósito legal: SE 2428-2025

MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES Y RELACIONES LABORALES

**XLII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE
DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES**

Juan Carlos Álvarez Cortés

COORDINADOR

68

ÍNDICE

PRÓLOGO

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS	25

PRESENTACIÓN

JOSÉ MANUEL GÓMEZ MUÑOZ	29

PONENCIAS GENERALES

Ponencias Generales Del Primer Panel: RETOS TECNOLÓGICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA

CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN Y DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN LAS RELACIONES LABORALES: MITO Y REALIDAD	39

MIGUEL ÁNGEL ALMENDROS GONZÁLEZ

1. Introducción.....	40
2. Cambio tecnológico, digitalización y organización del trabajo	41
3. La denominada Transición Digital	42
4. Disrupción o continuidad del proceso de cambio tecnológico.....	43
5. Esencia y existencia del derecho del trabajo en el nuevo entorno digital	45
6. ¿Un “derecho digital del trabajo”? ¿La digitalización determina un nuevo marco regulador laboral?.....	47
7. El papel de la negociación colectiva en la regulación de la adaptación de las condiciones de trabajo a la digitalización y a la IA.....	52
8. La protección del trabajador y el control humano como elemento imprescindible en los sistemas digitalizados y de IA.....	55
9. Principales consecuencias laborales de la digitalización y la IA.....	58
9.1. Digitalización e IA en el acceso al empleo	58
9.2. La adaptación de la prestación de servicio y de las condiciones de trabajo a la realidad tecnológica.	59
9.2.1. <i>Nuevas cualificaciones, clasificación profesional y nuevas formas de prestación de servicios. Especial referencia a las plataformas digitales y al teletrabajo</i>	60
9.2.2. <i>La formación en competencias digitales e IA.....</i>	63
9.2.3. <i>Las facultades de vigilancia y control empresarial y el derecho a la intimidad del trabajador ante el uso de dispositivos digitales</i>	64
9.2.4. <i>La jornada de trabajo: la obligación de registro de jornada y el derecho a la desconexión digital</i>	66
9.2.5. <i>Garantías en la utilización de sistemas de IA. Especial referencia al principio de supervisión humana efectiva y al derecho a la no discriminación</i>	69
9.2.6. <i>La consideración como causa objetiva de despido la implantación de sistemas digitales o de IA.....</i>	70
9.3. Aparición de nuevos riesgos laborales y protección de la salud del trabajador. La prevención de riesgos laborales en el contexto de la digitalización.....	71

9.4. La acción sindical en el nuevo marco tecnológico y consecuencias sindicales de la digitalización	72
10. Consecuencias de la digitalización en el ámbito de la seguridad social	75
11. Otros ámbitos afectados: la metodología docente y la praxis jurídico-laboral y procesal ..	76
11.1. Digitalización e IA en la enseñanza del derecho del trabajo y de la seguridad social	76
11.2. Digitalización e IA en la praxis jurídico laboral y procesal	77

PONENCIA GENERAL SEGUNDA

IMPLICACIONES DEL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES.....

MARÍA SEPÚLVEDA GÓMEZ

1. Introducción.....	82
2. El cambio de paradigma tecno-económico y social de las tecnologías digitales	84
3. El sistema de relaciones laborales ante el despliegue y regulación europea de ia	87
4. La aprobación del reglamento europeo sobre inteligencia artificial y su repercusión en el sistema de relaciones laborales.....	91
4.1. Implicaciones para las empresas	91
4.2. Implicaciones para los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras	96
4.3 Implicaciones para el Estado como poder normativo	100
4.4 Implicaciones para la negociación colectiva	105
5. Conclusiones	109

PONENCIA GENERAL TERCERA

TRATAMIENTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....

SALVADOR PERÁN QUESADA

1. Devenir digital de la economía.....	115
2. ¿La revolución tecnología digital contribuye necesariamente al debilitamiento de la prosperidad compartida?.....	119
3. Contenido de la negociación colectiva respecto al uso de la IA en la gestión empresarial	122
3.1. La especial importancia de la negociación colectiva en el proceso de integración de la IA en la gestión empresarial	122
3.2. Regulación del uso de la IA en la negociación colectiva nacional.....	125
3.2.1. Caracteres generales contenidos en el v acuerdo para el empleo y la negociación colectiva.....	125
3.2.2. Contenidos específicos en la negociación colectiva	127
3.3. Regulación del uso de la IA en la negociación colectiva transnacional	130
3.3.1. Rasgos generales de los acuerdo marco internacionales	130
3.3.2. Acuerdos de negociación colectiva en el marco de la unión europea	132
3.3.3. Acuerdos marco globales.....	134
4. Garantías normativas reguladoras del uso de la IA y negociación colectiva	136
4.1. La necesidad de un marco normativo laboral que refuerce la función de la negociación colectiva en el uso de la IA	136

4.2. La protección normativa laboral inespecífica frente al uso de la ia	137
5. Reflexión final	142
6. Bibliografía.....	144

PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO ANDALUZA

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

IN ITALIA: IL CASO DEL LAVORO MEDIAMENTE PIATTAFORMA.....	149

EDOARDO ALES

1. Introduzione.....	150
2. La qualificazione dei rapporti di lavoro	150
3. Gestione algoritmica, protezione dei dati, trasparenza ex ante ed ex post	154
3.1. Protezione dei dati	155
3.2. Trasparenza ex ante ed ex post.....	157
3.3. Salute e sicurezza	158
3.4. Ruolo e coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori	160
4. Bibliografía.....	162

PONENCIAS GENERALES DEL SEGUNDO PANEL: RETOS ECOLÓGICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA

EMERGENCIA CLIMÁTICA ANTRÓPICA Y TRANSICIÓN HÍDRICA JUSTA:

¿QUÉ ECOSISTEMA JURÍDICO-SOCIAL PARA EL TRABAJO SOSTENIBLE

EN EL CAMPO?	167

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

1. Introducción: gestión justa del agua, clave de bóveda de la “nueva cuestión social agroalimentaria”	169
2. Hacia una “economía inteligente” del agua en el sector agrario “sin dejar atrás a nadie”: ¿otra fractura entre el deber ser y el (no) ser práctico?	172
2.1. El sorprendente espacio residual de la racionalización del agua en general, y de su uso agrario en particular, en la Estrategia de Transición Justa	172
2.2. La transición hídrica justa como una condición necesaria (componente) para un paradigma de gestión resiliente del agua, según la Unión Europea	177
3. ¿Un enfoque conciliador o conflictual?: La transición hídrica, fuente de conflictos socioambientales y de innovación en soluciones pactadas	180
4. “Uberización” del modelo de producción agraria: ¿hacia una agricultura sin personas agricultoras?.....	185
5. La nueva PAC ¿aliada para la transición hídrica justa u obstáculo?	188
6. Sequía y conflictos de regulación de empleo: ¿releer las normas en clave de sostenibilidad integral?.....	190
7. El reto de los cultivos sociales en las políticas de fomento de trabajos agrarios sostenibles: ¿olivar del alto guadalquivir vs. Arroz de sus marismas?	192
8. ¿Más allá de empleos verdes?: La “THSJ” como motor de (auto) trabajos agrarios sostenibles	196
9. ¿Quién contamina paga?: Canon volumétrico, garantía jurídico-económica para el regadío sostenible	197
10. Los convenios de THJ como útiles para una gestión del agua con justicia socioambiental	198

11. Reflexión final	200

PONENCIA GENERAL SEGUNDA

EMPRESAS CONSCIENTES Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	203

CRISTINA BLASCO RASERO

1. La relevancia del tema	204
2. Los Retos Ambientales a los que se enfrenta la humanidad	208
3. La necesaria evolución del sistema capitalista	215
4. Uno de los pilares del nuevo modelo: las empresas conscientes	220
5. Algunas manifestaciones del cambio de paradigma	233
6. Conclusiones	237

PONENCIA GENERAL TERCERA

LA SALUD LABORAL EN LA ECOLOGÍA INTEGRAL: RIESGOS AMBIENTALES Y ECOSISTEMAS SOSTENIBLES	241

STEFANO BINI

1. Premisa	242
2. Coordinadas normativas básicas en materia de prevención de riesgos laborales y medio ambiente	243
3. Salud y medio ambiente: sobre la dimensión axiológica de un conjunto unitario	250
4. Entorno laboral y medio ambiente: coordenadas de una relación porosa	252
5. El estrés térmico como estudio de caso	255
5.1. Evaluación del riesgo y medidas de prevención	255
5.2. La regulación plasmada por la negociación colectiva vigente	258
5.3. Los protocolos de actuación frente al calor en los lugares de trabajo	261
6. Buenas prácticas en el Horizonte de la negociación colectiva: observatorio	263
7. Reflexiones finales y propuestas de Jure Condendo	267
8. Bibliografía Citada	273

PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO ANDALUZA

RETOS ECOLÓGICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO ANTE LA CRISIS CLIMÁTICA	277

HENAR ÁLVAREZ CUESTA

1. Introducción	278
2. Las políticas de la unión europea: entre la apuesta por el pacto verde y la competitividad	279
3. Estrategias frente al cambio climático y su impacto en las relaciones laborales	282
3.1. Respuestas del derecho del trabajo frente a las estrategias de adaptación.	283
3.2. Impacto de las estrategias de mitigación en el derecho del trabajo: acción y reacción	289
4. El derecho del trabajo en clave ecológica	296
5. Bibliografía	299

POTENCIAS GENERALES DEL TERCER PANEL: RETOS DEMOGRÁFICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA

LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: COMPATIBILIDAD

ENTRE EL TRABAJO Y LA JUBILACIÓN 307**M^a LUISA PÉREZ GUERRERO**

1. La jubilación en España ante el reto demográfico: entre la jubilación progresiva y la huida del mercado de trabajo 308
2. Factores de flexibilidad en la regulación de la jubilación: el derecho a decidir el momento de la jubilación 314
3. La reforma del acceso a la jubilación activa y la compatibilidad de la jubilación con el trabajo por cuenta propia o ajena 318
 - 3.1. Desincentivos a la jubilación anticipada y fomento de la jubilación postergada: obstáculos para un acceso a la jubilación gradual y flexible 318
 - 3.2. La jubilación activa 322
 - 3.3. La jubilación parcial 324
 - 3.4. El contrato de relevo (ART. 215.2 E) LGSS y 12.6 del ET) 326
 - 3.5. La jubilación flexible y la jubilación reversible 331
4. Conclusiones 337

PONENCIA GENERAL SEGUNDA**RETO DEMOGRÁFICO Y SISTEMA DE CUIDADOS 339****DULCE SORIANO CORTÉS**

1. Hacia un nuevo modelo de cuidados: avanzar en bienestar social 340
 - 1.1. Transformar el sistema de cuidados: reto demográfico y reto de género 340
 - 1.2. Principales líneas del nuevo sistema de cuidados 343
 - 1.2.1. Marco internacional 343
 - 1.2.2. Marco unión europea 345
 - 1.2.3. Marco nacional 346
2. Proceso de transformación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia: avanzar en personalización y desinstitucionalización 347
 - 2.1. Balance del actual sistema de cuidados: luces y sombras 347
 - 2.2. Proyecto de reforma de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia 351
3. El trabajo de cuidados: avanzar en profesionalización e igualdad de género 356
 - 3.1. Personas cuidadoras profesionales 357
 - 3.1.1. VIII convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal ... 359
 - 3.1.2. La ayuda a domicilio en Andalucía 361
 - 3.2. Personas cuidadoras en el marco de la relación laboral de carácter especial de servicio del hogar familiar 362
 - 3.2.1. Protección social 365
 - 3.2.2. Régimen extintivo del contrato de trabajo 366
 - 3.2.3. Seguridad y salud en el trabajo 368
 - 3.2.4. Derechos colectivos: negociación colectiva 370
 - 3.2.5. Cuestionada pervivencia 373
 - 3.3. Personas cuidadoras no profesionales del entorno familiar o relacional: convenio especial con la seguridad social 373
4. Trabajo y cuidados: avanzar en conciliación corresponsable 376
 - 4.1. Impulsar la corresponsabilidad 376

4.2. Fórmulas de trabajo flexible	378
4.3. Permiso para cuidadores.....	380
4.4. Permiso por fuerza mayor	382
4.5. Reducción de jornada	383
4.6. Excedencia por cuidado de familiares	385
4.7. Mecanismos de protección del ejercicio de derechos de conciliación	387
5. Reflexión final	389

PONENCIA GENERAL TERCERA

COMENTARIOS AL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES Y ALTERNATIVAS	393

PABLO DOMÍNGUEZ BARRERA Y HILARIO OBRERO GODOY

1. Visión general sobre el estado de las pensiones en España.....	395
2. Mecanismos de derecho comparados para garantizar las pensiones públicas.....	398
3. Análisis de las medidas implementadas en España para la sostenibilidad del sistema de pensiones	400
4. Creación de los planes de pensiones de empleo simplificados	401
5. Incentivos para la implementación de planes de pensiones de empleo.....	403
6. Negociación colectiva en planes de pensiones de empleo	405
7. Creación de fondos de pensiones de empleo de promoción pública.....	408
8. Perspectiva de futuro en la sostenibilidad de las pensiones	409

PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO ANDALUZA

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, PENSIÓN DE JUBILACIÓN Y

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES..	415

CAROLINA GALA DURÁN

1. Marco general y datos relevantes	417
2. Las medidas adoptadas hasta ahora: actuaciones tímidas dirigidas a garantizar la sostenibilidad del sistema junto a decisiones que implican el incremento del gasto	422
2.1. Primera línea de actuación: de la restricción a la expansión de la figura de la jubilación anticipada.....	423
2.2. Segunda línea de actuación: alargar la edad de jubilación ordinaria y condicionarla más al esfuerzo individual de cotización	426
2.3. Tercera línea de actuación: del redondeo favorable al endurecimiento de los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación	430
2.4. Cuarta línea de actuación: los cambios progresivos en la forma de cálculo de la base reguladora de la pensión.....	430
2.5. Quinta línea de actuación: de la jubilación a tiempo completo a la jubilación parcial	432
2.6. Sexta línea de actuación: de la jubilación a los 65 años a la promoción del alargamiento de la vida laboral	434
2.7. Séptima línea de actuación: de la incompatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación a la casi plena compatibilidad entre ambos	437
2.8. Octava línea de actuación: del fondo de reserva de la seguridad social al establecimiento de medidas adicionales para obtener ingresos	442
2.9. El fallido intento de incorporar el factor de sostenibilidad	446
3. Propuestas de actuación y reflexiones ante una realidad que ya está aquí:	

la compleja relación entre envejecimiento, jubilación y sostenibilidad	447
4. Bibliografía.....	452

PONENCIA DE CLAUSURA

FLEXIBILIDAD INTERNA E IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL CON ALTERACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y DE LAS CONDICIONES LABORALES: APROXIMACIÓN GENERAL A DERECHOS Y PAUTAS PROCEDIMENTALES ESENCIALES EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES	455
SALVADOR DEL REY GUANTER	

1. Introducción: la disrupción de la IA y sus consecuencias en las relaciones laborales ..	456
2. La implantación de la IA desde la perspectiva de los derechos de información y consulta del artículo 64 ET y su trascendencia para el poder de dirección empresarial.....	458
3. Los procedimientos previstos en el et respecto a las alteraciones en las condiciones de trabajo por causa técnica/tecnológica como consecuencia de la introducción y despliegue de sistemas de IA	462
3.1. La implantación de sistemas de IA que impliquen cambios temporales de carácter funcional según el ART. 39 Et	464
3.2. La implantación de sistemas de ia que implique la modificación sustancial de condiciones de trabajo según el ART. 41 Et	465
3.3. La implantación de sistemas de IA que puedan requerir la inaplicación de convenios colectivos según el ART. 82.3 Et	468
4. Referencia a la afectación de derechos fundamentales por la introducción de sistemas de IA con impacto laboral	470
5. Conclusiones	473

PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS

PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL PRIMER PANEL

SISTEMAS DE RECONOCIMIENTO DE EMOCIONES BASADOS EN DATOS BIOMÉTRICOS EN EL LUGAR DE TRABAJO: ANÁLISIS JURÍDICO BAJO EL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS	479
IRENE CABALLERO DOMÍNGUEZ	

1. Introducción.....	481
2. Concepto y alcance del reconocimiento emocional	483
3. Prohibición general del tratamiento de datos biométricos	484
4. Clasificación de riesgos en el reglamento de inteligencia artificial y su aplicación al reconocimiento emocional en el ámbito laboral.....	487
4.1. Riesgo inaceptable.....	487
4.2. Alto riesgo	488
4.3. Riesgo limitado	490
4.4. Riesgo mínimo	491
5. Conclusión: la intimidad emocional en el trabajo como derecho emergente	491
6. Referencias bibliográficas	493

LA EVOLUCIÓN DEL PLAN DE IGUALDAD EN LA EMPRESA:

TRANSFORMACIÓN Y ALINEACIÓN ESTRATÉGICA.....	495
ISABEL DÓLERA SEVILLA	
1. Antecedente histórico	496
1.1. La igualdad. Una perspectiva histórica.	497
1.2. La igualdad en el marco de las revoluciones del siglo XIX	498
1.3. El género en el camino de la igualdad.....	499
1.4. La igualdad como un principio fundamental en la Unión Europea.....	501
2. La igualdad de género en la empresa	502
2.1. Concepto y finalidad.....	502
2.2. Diagnóstico previo a los planes de igualdad	503
3. Los planes de igualdad en la contratación publica	506
3.1. Aptitud para contratar con el sector público	506
3.2. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional	506
3.3. Aptitud para contratar con el sector público	508
3.4. Concepto y fundamento jurídico	508
3.5. Normas generales y normas especiales sobre capacidad.....	509
3.6. Prohibiciones de contratar	509
3.7. Acreditación del cumplimiento de los requisitos previos	511
3.8. La plantilla de la empresa para que concurra el requisito de disponer de un plan de igualdad	512
3.9. Cláusulas sociales de empleabilidad y fomento del empleo	513
4. Conclusiones	514
5. Bibliografía.....	515
LOS NUEVOS ERTE TRAS LA REFORMA LABORAL DE 2021: FACTORES CLAVE, BALANCE Y PERSPECTIVAS	
	519
AMPARO ESTEBAN GÓMEZ.....	
	519
1. Nuevos erte tras la reforma laboral de 2021 a instancia del plan de recuperación, transformación y resiliencia	520
2. Impacto del reformado y reforzado ART. 47 Et	525
3. Recurso a los erte dana	533
4. Primeras prácticas del nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo	539
4.1. El mecanismo red en el sector de las agencias de viaje	539
4.2. El mecanismo red en el sector de la automoción	541
5. Conclusiones, valoraciones y propuestas	545
ROBOTS Y REEMPLAZO LABORAL. ANÁLISIS JURÍDICO-CRÍTICO DE SUS IMPLICACIONES	
	551
MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ	
1. Introducción y marco conceptual	552
2. Un esbozo sobre la disrupción tecnológica y su impacto en el mercado laboral	555
3. Principales implicaciones técnico-jurídicas y dilemas éticos de la tecnificación del trabajo	558
3.1. La obsolescencia del marco jurídico laboral y la ineludible redefinición de su estatuto	560

3.2. Incidencia de la automatización en la cohesión social y disyuntivas éticas asociadas.....	562
4. Políticas para inducir un reemplazo laboral robotizado, equitativo y sostenible	564
4.1. Estrategia y sinergia como elementos vertebradores de la transición laboral	564
4.2. Tendencias normativas globales y regulación española sobre robótica y automatización laboral	565
5. Conclusiones críticas y propuestas	569
6. Referencias bibliográficas	571

RETOS DE LA INCORPORACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS TRABAJADORAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL:

Digitalización adaptada	575

PROF. DR. JAVIER GÓMEZ VALLECILLO

1. Planteamiento	576
2. Desarrollo	577
2.1. Objeto	578
2.2. Alcance	578
2.3. Responsables	579
2.4. Definiciones.....	579
2.5. Tipos de discapacidad intelectual	587
2.6. Realización	594
2.7. Notas de actuación comunes a todo el procedimiento	596
3. Propuesta de mejora	597

CIBER-PSICOLOGÍA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL E IMPLANTACIÓN EN ENTORNOS LABORALES PARA LA PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE RIESGOS PSICOSOCIALES A TRAVÉS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y REALIDAD VIRTUAL

REALIDAD VIRTUAL	599

ANA HUESO MORAL

1. Introducción.....	601
2. Contextualización	602
2.1. Delimitación conceptual de la ciber-psicología.	602
2.2. Antecedentes y estado actual de la materia.	603
3. Utilidad práctica de la ciber-psicología en la prevención de riesgos laborales	606
3.1. Ciber-psicología laboral: El uso de la Inteligencia artificial y de la Realidad Virtual como herramientas para el tratamiento de riesgos psicosociales	606
3.2. Casos prácticos en entornos corporativos.	607
4. Retos y perspectivas futuras	609
4.1. Limitaciones actuales y barreras de adopción.....	609
4.2. Nuevas líneas de investigación e innovación tecnológica.	612
5. Conclusiones	614
6. Bibliografía.....	615
7. Webgrafía	617
8. Fuentes normativas consultadas	618

LA SUPERVISIÓN ALGORÍTMICA DEL TRABAJO Y SUS IMPLICACIONES

EN LOS DERECHOS LABORALES: HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN EL CONTRATO DE TRABAJO 621

CARLOS JOSÉ MARTÍNEZ MATEO

1. Introducción	622
1.1. Concepto y clasificación de la supervisión algorítmica	624
1.2. La cuestión de las plataformas digitales, teletrabajo y trabajo gestionado	
Por algoritmos	626
1.3. La realidad andaluza y los sectores afectados	628
1.3.1. Sectores productivos más afectados	629
1.3.2. Características sociolaborales de Andalucía y vulnerabilidad frente al control algorítmico	630
1.3.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable en Andalucía	630
1.3.4. Retos específicos en el contexto andaluz	631
2. El contrato de trabajo frente a la supervisión algorítmica	632
2.1. La autonomía, buena fe y equilibrio de prestaciones como principios rectores del contrato de trabajo	632
2.2. El poder de dirección de un empresario inmerso en la digitalización	633
2.3. El consentimiento y la transparencia ante decisiones automatizadas	633
3. Derechos laborales en riesgo por el uso de IA	634
3.1. ¿Es eficaz la salvaguarda del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales?	634
3.2. Inmigrantes en Andalucía frente al derecho a la no discriminación vs los sesgos algorítmicos	635
3.3. Derecho a la información, participación y tutela judicial	635
3.4. Los algoritmos de vigilancia ante la libertad sindical	636
4. Hacia un nuevo equilibrio en el contrato de trabajo	636
5. Conclusiones	638
6. Bibliografía	639

LA ALGORITMIZACIÓN DEL PODER EMPRESARIAL: RECONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DEL EMPLEADOR EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES VERDES 641

MAYRA ALEJANDRA PASCUAL GUZMÁN

1. Crisis del concepto tradicional de empleador en la era digital verde	643
1.1. Insuficiencia del paradigma clásico del poder de dirección	643
1.2. La irrupción algorítmica en las funciones empresariales	645
1.3. Sostenibilidad ambiental como nuevo criterio de gestión laboral	648
2. Análisis jurisprudencial comparado. El algoritmo como manifestación del poder empresarial	650
2.1. Reino unido: el caso uber vs. Aslam y el reconocimiento del control algorítmico	651
2.2. Italia: el decreto legislativo 81/2015 y la respuesta europea a los riders	652
2.3. Estados unidos: el test abc californiano y la presunción de laboralidad	654
2.4. Elementos comunes en la identificación del empleador algorítmico	657
3. El ordenamiento jurídico español ante el vacío regulador del poder algorítmico	659
3.1. Marco normativo actual y las limitaciones del artículo 20.1 Et	659
3.2. Evolución jurisprudencial del tribunal supremo en casos de plataformas	

digitales	660
3.3. La Ley 12/2021 ("Laey Rider"). Avances insuficientes y lagunas persistentes ..	662
4. Estudio empírico: ecosistema de plataformas verdes en Málaga y nueva conflictividad laboral.....	663
4.1. Metodología del análisis de campo y selección de casos.....	663
4.2. Tipologías de plataformas digitales verdes: movilidad, reparto y servicios sostenibles	664
4.3. Patrones de control algorítmico con criterios de sostenibilidad ambiental	665
4.4. Conflictividades emergentes. La discriminación verde y la precariedad algorítmica.....	666
5. Construcción dogmática del "empleador algorítmico verde"	668
5.1. Definición y elementos configuradores de la nueva categoría jurídica	668
5.2. La subordinación ecológico-digital como modalidad específica de dependencia.....	670
5.3. Criterios jurídicos de identificación del poder empresarial algorítmico verde ...	671
6. Propuesta para su regulación y conclusiones	672
6.1. Marco normativo específico: presunciones de laboralidad en gestión algorítmica.....	672
6.2. Derechos digitales del trabajador. La transparencia algorítmica y no discriminación ambiental	673
6.3. Conclusiones: hacia un derecho laboral del siglo XXI	674
7. Bibliografía doctrina.....	675

PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA IMPLANTACIÓN DE IA EN EL TRABAJO DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA EUROPEA Y NACIONAL

JUAN PEDROSA GONZÁLEZ

1. Introducción.....	680
2. Concepto de participación. Diferentes modos de entender la participación	683
3. Derecho de propiedad y de libertad de empresa y la influencia de la participación en estos derechos	685
4. Vías de participación de los trabajadores según el derecho de la UE. Especialmente en la regulación de la inteligencia artificial (IA)	687
5. Cómo regula el derecho interno español las vías de participación. Especialmente en nuevas tecnologías	690
6. Conclusión.....	692

NUEVOS PLANTAMIENTOS SOBRE EL DERECHO DE CRÍTICA DEL TRABAJADOR EN LA ERA DE LA DIGITALIZACIÓN

GIUSEPPINA PENSABENE LIONTI

1. Premisa. Una posible revisión de la libertad de expresión del trabajador: desde el pasado hasta la actualidad	695
1.1. Antes de la constitución	695
1.2. Después de la constitución	696
1.3. Tras la aprobación del Estatuto de los Trabajadores	698
2. La época actual: nuevas reflexiones sobre la libertad de expresión	698
2.1. El concepto de empresa como ámbito en el que expresarse libremente	699
2.2. La consecuente revisión de las obligaciones contractuales	699

2.3. El Hilo Conductor entre crítica e intimidad	700
3. La incidencia de la digitalización en las limitaciones a la libertad de expresión	701
3.1. Algunas zonas de claroscuro y nudos interpretativos	704
3.2. La dificultad de distinguir entre el ámbito privado y público de una conversación online.....	705
3.3. La dificultad de configurar el límite de la continencia formal en la red.....	705
3.4. El poder de control empresarial a distancia y la libertad de expresión en los medios digitalizados de comunicación.....	705
3.5. La dificultad de conciliar libertad de expresión, poder de control y privacidad ..	707
4. A modo de conclusión	709
5. Referencias Bibliográficas	710

HACIA UNA INTERPRETACIÓN FINALISTA DE LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL DERECHO DEL TRABAJO..... 713

NOELIA RODRÍGUEZ SUÁREZ

1. INTRODUCCIÓN.....	715
2. REGULACIÓN UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA	717
2.1. Primeras normas: datos personales y transparencia	717
2.1.1. El Reglamento (UE) 2016/679. Configuración individual	717
2.1.2. La normativa española: protección de datos, trabajo a distancia y riders.....	719
2.2. El Reglamento sobre Inteligencia Artificial: alfabetización digital y explicabilidad	723
2.3. La Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas. Normas más específicas. Representación de las personas trabajadoras	725
3. Desarrollo por la negociación colectiva	729
4. Conclusiones	735
5. Bibliografía.....	736

TELETRABAJO EN LOS ENTES INSTRUMENTALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ¿ASUNTO HETERÓNOMO O AUTÓNOMO?..... 739

ARACELI VALLECILLO ORELLANA

1. Contexto de la regulación heterónoma del teletrabajo.	740
1.1. Aspectos sustantivos de la regulación básica andaluza.....	745
1.2. Normación autonómica andaluza. Régimen jurídico (en ciernes).	746
2. Empleadora administración pública. Tipologías o unidad identitaria ante el trabajo a distancia.	752
2.1. Composición jurídica de los entes instrumentales de la administración general.....	756
2.2. Tipología de empleados públicos en la administración andaluza objeto aplicativo del teletrabajo.	758
3. Implantación negociada del trabajo a distancia en la administración de la junta de Andalucía: comisión de negociación y consulta del sector público instrumental como sustrato de la mesa general de negociación común del personal funcionario, estatutario y laboral de la administración de la junta de Andalucía.....	760
4. Bibliografía.....	761

PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL SEGUNDO PANEL**SOSTENIBILIDAD Y FORMACIÓN PROFESIONAL: COMPETENCIAS Y PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA..... 765**

ESTHER CARRIZOSA PRIETO

1. Sostenibilidad, educación y formación profesional. Un entramado de relaciones imprescindibles.....	767
2. Estrategias multilaterales para una formación profesional sostenible	773
3. Modelos internacionales de competencia para la sostenibilidad: enfoques normativos y pedagógicos	778
3.1. La propuesta de la unesco: educación como bien común y competencias para la justicia ecosocial	778
3.2. El enfoque de la oit: competencias habilitantes para la transición justa y el trabajo decente.....	780
3.3. El modelo greencomp de la unión europea: competencias para una ciudadanía ecológica y resiliente	782
3.4. El enfoque de la ocde: competencias transformadoras para la adaptación institucional	784
4. Hacia la reconfiguración del concepto de competencia y la sistematización de principios internacionales para la transición justa.....	787
4.1. Evolución del concepto de competencia en los marcos internacionales	787
4.2. Principios internacionales para la evaluación de los sistemas de formación profesional	790
5. Conclusiones	794
6. Bibliografía.....	796

SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y TRABAJO DECENTE EN LOS PUERTOS ESPAÑOLES 801

MANUEL JESÚS GARNICA CORBACHO

1. Introducción.....	802
2. Marco conceptual: ¿qué entendemos por sostenibilidad social en clave laboral?	802
3. Problemática laboral en los puertos españoles.	804
3.1. Precarización y segmentación del empleo portuario.	804
3.2. Seguridad y salud laboral en entornos de riesgos.	805
3.3. Igualdad y cohesión social.	805
3.4. La sostenibilidad social como respuesta a las carencias del modelo actual.....	807
4. Impacto de las grandes transformaciones sociales en el sector portuario.	807
4.1. Digitalización y automatización portuaria.	808
4.2. Descarbonización y transición ecológica.	808
4.3. Externalización y subcontratación en la actividad portuaria.....	809
5. Instrumentos de garantía: diálogo social y cláusulas sociales.....	810
5.1. El diálogo social como eje vertebrador.	810
5.2. Las cláusulas sociales en la contratación pública portuaria.	810
6. Marco estratégico del sistema portuario de interés general	811
7. Conclusiones	812
8. Bibliografía.....	813

CONTRIBUCIÓN DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS CON CLÁUSULAS AMBIENTALES

AL RETO DE LA DESCARBONIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA 815

MARÍA JOSÉ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA

1. La empresa como destinatario y centro de la regulación de la descarbonización y la transición ecológica 817
2. Las relaciones entre los códigos éticos ambientales y los sistemas de control interno del cumplimiento normativo..... 820
3. Personas trabajadoras, ciudadanos, y otros destinatarios de los códigos éticos, especialmente cadenas de suministros..... 822
4. El contenido de los códigos éticos: generalidades, con algunas importantes concrecciones en materia ambiental 823
 - 4.1 La medición de la huella de carbono y en términos más generales del impacto negativo ambiental 824
 - 4.2 La minimización del uso de recursos, especialmente los más contaminantes, así como la reducción del impacto ambiental 825
 - 4.3 La promoción de la cultura del reciclaje de los productos empleados en la empresa..... 827
 - 4.4 El desarrollo de la recuperación de los entornos degradados..... 828
 - 4.5 La comunicación efectiva sobre sostenibilidad..... 829
 - 4.6 La conservación del medioambiente como compromiso para las generaciones futuras..... 830
5. La obligatoriedad de los códigos éticos y sus relaciones con otros instrumentos de la empresa en materia ambiental 830
6. La información y formación de las personas trabajadoras en materia ambiental 832
7. La vinculación de las personas trabajadoras al compromiso ético-medioambiental de las empresas..... 834
 - 7.1 Las conductas de las personas trabajadoras contrarias a las políticas empresariales medioambientales y despido disciplinario 834
 - 7.2 La falta de adaptación de las personas trabajadoras a las políticas empresariales medioambientales en el despido objetivo..... 835
 - 7.3 La protección de la persona trabajadora disidente de las políticas empresariales medioambientales mediante los canales de denuncia 836
8. Conclusiones 838

LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA Y SOCIAL DEL SIGLO XXI:

UN RETO PARA ESTADOS Y UNIDADES PRODUCTIVAS 839

VICTORIA SÁNCHEZ MÁS

1. Valor social de las nuevas unidades productivas: compromiso medioambiental y desarrollo sostenible..... 840
 - 1.1. Gobernanzas laborales; de protección social y medioambiental..... 840
 - 1.2. Nuevo valor social de las unidades productivas: practicas éticas y sostenibles.. 841
2. Impulso de nuevas corrientes de economía sostenible..... 844
 - 2.1. Decadencia de los sistemas neoliberales e intervencionistas: nueva constelación económica, social y medioambiental. 844
 - 2.2. Función ineludible de las administraciones publicas. 846
3. Crecimiento económico & agricultura y ganadería regenerativa..... 846
 - 3.1. Crecimiento económico social, ecológico y eficiente 846

3.2. Precarias condiciones laborales	847
3.3. Sectores claves de desarrollo.....	848
3.4. Nuevas estructuras presupuestarias gubernamentales.....	849
3.5. Agricultura y ganadería regenerativa: alternativa natural.	850

PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL TERCER PANEL

CUIDAR PARA PROSPERAR: PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS CUIDADORAS EN UN CONTEXTO DEMOGRÁFICO CAMBIANTE	861

ANA GLORIA AZOR OLIVER

1. Introducción.....	863
2. Marco normativo	863
2.1. La protección del cuidador en España. Antecedentes constitucionales y primeras iniciativas (1978-2000)	863
2.2. Nacimiento de la ley de dependencia y nuevo modelo de protección pública (2006)	866
2.3. Desarrollo, reformas y situación actual del SAAD (2007-2025).....	869
3. Cuidador no profesional. Protección jurídica y social	874
3.1. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD).....	875
3.2. Desarrollo reglamentario de la ley de dependencia – prestaciones del SAAD.....	876
3.3. Regulación de la seguridad social de los cuidadores no profesionales	877
4. Conclusiones	880
5. Bibliografía.....	881

LA PRECARIEDAD LABORAL JUVENIL Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO:

¿UNA RUPTURA GENERACIONAL?	883

AÍDA CABELLO ROLDÁN

1. Introducción.....	884
2. El sistema público de pensiones español en el contexto de las transformaciones demográficas	885
2.1. Una aproximación al fenómeno del envejecimiento poblacional en España.....	886
2.2. El principio de contributividad y los pilares básicos del sistema público de pensiones español: sostenibilidad financiera, suficiencia y equidad	888
3. La juventud ante el sistema de pensiones.....	890
3.1. La inserción laboral juvenil: precariedad estructural y sus implicaciones en el actual modelo de pensiones.....	890
3.2. La desconfianza de la juventud ante la seguridad social: la importancia de las recomendaciones del Pacto de Toledo	892
4. El reto demográfico como problema intergeneracional	896
4.1. El mecanismo de equidad intergeneracional como instrumento para contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones	896
4.2. La jubilación parcial con contrato de relevo a raíz del Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre: ¿un mecanismo de transición generacional?	898
5. Reflexiones finales	900

6. Referencias bibliográficas	903

ESTUDIO COMPARATIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS CUIDADORES PROFESIONALES EN ESPAÑA

DULCENOMBRE DE MARÍA ELICHE MORAL

1. Introducción.....	908
2. Empleados de hogar por cuenta ajena	909
3. Trabajadores autónomos	913
4. Trabajadores de empresas de servicios de cuidado	916
5. Análisis comparativo.....	919
5.1. Régimen laboral	919
5.2. Protección social	921
5.3. Ventajas y desventajas de cada tipología de cuidador profesional.....	923
6. Conclusiones	924
7. Bibliografía.....	925

LA COMPATIBILIDAD ENTRE EMPLEO Y JUBILACIÓN PARCIAL: RETOS JURÍDICO-TÉCNICOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES.....

GLORIA MARÍA MONTES ADALID

1. Introducción.....	928
2. Delimitación conceptual y normativa.....	931
2.1. La jubilación parcial en el marco de las modalidades de compatibilidad pensión-trabajo.....	931
2.2. Evolución normativa: del texto 1984 a la reforma de 2024	933
3. Régimen jurídico de la jubilación parcial.....	938
3.1. Requisitos de acceso a la jubilación parcial	938
3.2. Impactos sobre la pensión: bases reguladoras y reglas de cotización	941
4. Balance crítico y propuestas de lege ferenda	943
4.1. Luces, sombras y límites del modelo actual.....	943
5. Bibliografía	947

LA JUBILACIÓN DEMORADA COMO MEDIDA DE CONTENCIÓN DEL GASTO DE PENSIONES.....

ALICIA MORENO NÚÑEZ

1. Introducción.....	953
2. El pacto de toledo y las primeras reformas	954
3. La jubilación demorada: concepto y regulación en España.....	956
4. Análisis dafo.....	959
5. Conclusión.....	961
6. Bibliografía.....	962

EL MUTUALISMO ALTERNATIVO AL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN ESPAÑA: EL CASO DE LA MUTUALIDAD DE LA ABOGACÍA

SALVADOR NAVARRO AMARO

1. Introducción.....	964
2. Origen y naturaleza jurídica de la mutalidad.....	964
3. Evolución.....	966
4. Situación actual	969
5. Problemática generada	974
6. Conclusiones	977

LA PROYECTADA REFORMA DE LA LEY DE DEPENDENCIA..... 979

BIANCA CAROLINA PIGINO

1. Introducción.....	980
2. El nuevo modelo de cuidados de base comunitaria.....	981
3. El proyecto de ley de reforma de la ley de dependencia de julio de 2025	984
3.1. Enfoque humanitario y universalista de la norma	984
3.2. Nuevas garantías: asimilación entre grados y accesibilidad universal	985
3.3. Ámbito subjetivo: titulares de derechos	986
3.4. Derechos de las personas en situación de dependencia	988
3.5. Cuidadores no profesionales	988
3.6. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.	990
3.7. Prestaciones y servicios. Marco general	991
3.8. Prestaciones económicas	992
3.8.1. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar	992
3.8.2. Servicio de asistencia personal a través de prestación económica	993
3.8.3. Servicio de cuidados y apoyos en viviendas a través de prestación económica	993
3.9. Servicios	993
3.9.1. Catálogo de servicios	993
3.9.2. Servicio de promoción de la autonomía personal	994
3.9.3. Servicio de teleasistencia	994
3.9.4. Servicios en aras a la desinstitucionalización	995
3.9.5. Servicio de atención residencial	996
3.9.6. Servicio de provisión de productos de apoyo para la autonomía personal.....	997
3.10. Perspectiva de género y grupos vulnerables	997
3.11. Régimen de incompatibilidad	1000
3.12. Coordinación territorial y estructuras de garantía	1001
3.13. Impacto económico y participación de la persona beneficiaria en el coste.....	1002
4. Valoración crítica del alcance de la reforma y retos de implementación	1005
5. Bibliografía.....	1008

ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS: UN ANÁLISIS DE SU DIVERGENCIA CON LOS ESTÁNDARES DE TRABAJO DIGNO QUE OBSERVA LA OIT 1011

MARÍA FÁTIMA POYATOS CHACÓN

1. Una aproximación conceptual a la economía social y a la cadena de valor de la economía de los cuidados.....	1013
2. Mecanismos internacionales de arranque para una transformación justa en el sistema	

de cuidados	1016
3. Recuperación social justa de la economía de los cuidados en España.....	1018
4. Juicio comparativo: la OIT nos advierte del aumento de las formas de empleo atípicas con especial preocupación por las condiciones laborales del trabajo de cuidados	1022
5. A modo de conclusiones	1027
6. Bibliografía	1028

PRÓLOGO

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

Dirigir el Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad anfitriona de las XLII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales me ha dado la oportunidad de prologar la obra que recoge las magníficas aportaciones científicas que se han expuesto (o, en su caso, relatado) a lo largo de la celebración del evento científico los días 6 y 7 de noviembre en la Universidad de Málaga.

La función del prologuista ha de ser discreta, solo para introducir a la lectura de la obra, pero también lo suficientemente sólida para proporcionar la información de forma y fondo necesaria para comprender el contexto y la estructura de la obra. Pero, siempre y en todo caso, breve, pues el protagonismo de la obra le corresponde a sus autoras y autores.

Y es que los protagonistas de esta obra son los que verdaderamente importan. Son compañeros y compañeras que se dedican al estudio e investigación del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, algunos consolidados, otros en fase de consolidación (y, también, nóveles) que han sido invitados para exponer sus ideas sobre los distintos temas de los paneles seleccionados por el Comité Científico de las Jornadas.

Temas respecto de los cuales, en esta reunión científica, han servido para debatir y poner al día a los participantes, la inmensa mayoría docentes universitarios que exigen cada vez más formación especializada que sirva para su adaptación a los nuevos escenarios sociales en los que han de desarrollarse las relaciones laborales y

el Derecho que las rige.

Este libro recoge, pues, los excelentes resultados de las XLII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales denominadas “Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales”.

El Consejo Académico, reunido el 27 de enero de 2025 en la sede de la Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía en Sevilla, acordó, en la propuesta de la temática, la división de materias de tales transformaciones sociales que afectan al marco de las relaciones laborales a través del análisis de tres Retos:

Reto Tecnológico

Reto Ecológico

Reto Demográfico

En cada panel, antes del debate final previsto sobre la materia, un relator o relatora daría cuenta de las ponencias específicas presentadas a cada uno de ellos (en total, se han presentado 24, lo que demuestra el enorme interés de la temática elegida). La amplitud de los distintos retos a los que se refieren los tres paneles ha dado lugar a la presentación de las más variopintas ponencias específicas que se relacionaban con la temática principal, asomándonos al índice de esta obra podremos comprobarlo.

Junto a ello, para hacer partícipes a otros profesionales del Derecho y de la Jurisdicción y a los agentes sociales, se previeron dos mesas redondas. La primera de ellas sobre los retos tecnológicos, en la que participaron representantes de los Colegios de Abogados y Graduados Sociales, representante de la Inspección de Trabajo y, finalmente, representante de la Jurisdicción Social. La segunda, más generalista, sobre las relaciones laborales en Andalucía, en la que participaron los dos sindicatos más representativos, CCOO y UGT, y la Confederación de Empresarios de Andalucía.

En el panel de “Retos Tecnológicos” presentan ponencias las Universidades de Granada, Sevilla y Málaga. El prof. Almendros González nos ha expuesto sobre las consecuencias del cambio tecnológico y la digitalización en las relaciones laborales. Por su parte, la prof. Sepúlveda Gómez se ha centrado en cómo el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial ha afectado o puede afectar al sistema español de relaciones laborales y, finalmente, el prof. Perán Quesada ha realizado un estudio sobre el tratamiento de la Inteligencia Artificial en la negociación colectiva. Cerrando este panel, como ponente invitado, el prof. Ales, de la Università degli Studi di Napoli “Parthenope” que realiza una intervención centrada en el cambio tecnológico y los derechos fundamentales en Italia.

En el panel referido a los “Retos Ecológicos” presentan ponencias las

Universidades de Jaén, Pablo Olavide de Sevilla y Córdoba. El prof. Molina Navarrete nos ilustra sobre la transición hídrica socialmente justa, como una materia pendiente pero inaplazable en el ámbito del trabajo agrario. La prof. Blasco Rasero presenta una ponencia sobre empresas “conscientes” y protección del medio ambiente. Finalmente, el prof. Bini nos acerca a la salud laboral en el marco de la ecología integral, entre los riesgos ambientales y los ecosistemas sostenibles. Este segundo panel lo cierra la prof. Álvarez Cuesta de la Universidad de León, que realiza una disertación sobre los retos ecológicos del Derecho del Trabajo ante la crisis climática.

El tercer panel, sobre “Retos Demográficos”, presentan ponencias las Universidades de Huelva, Cádiz y Loyola. La prof. Pérez Guerrero analiza con todo lujo de detalles la compatibilidad entre el trabajo y la jubilación. La prof. Soriano Cortés nos expone las incidencias del reto demográfico en el sistema de cuidados. Y, finalmente, al “alimón” los profesores Domínguez y Obrero aportan interesantes comentarios al actual sistema de pensiones y sus alternativas. Algo que distingue a este panel de los otros anteriores es que cierra con dos ponencias invitadas: la primera de la prof. Gala Durán, de la Universidad Autónoma de Barcelona, sobre envejecimiento de la población, pensión de jubilación y sostenibilidad del sistema de pensiones y la segunda del prof. Sanguinetti Raymond, de la Universidad de Salamanca, sobre discriminación por razón de edad.

Tras la conferencia de clausura impartida por el prof. del Rey Guanter, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la ESADE Law School, se entregaron los premios o accésits a las ponencias específicas. Fue tarea complicada para el Comité Científico de las XLII Jornadas Universitarias Andaluzas elegir a las personas ganadoras de tales distinciones, porque, aparte de ser muchas las presentadas, el nivel de las ponencias específicas presentadas era de muy elevada calidad.

Como puede comprobarse, con estas Jornadas Universitarias Andaluzas se vuelve a demostrar el importante papel de la doctrina iuslaboralista andaluza en el conjunto de la doctrina nacional en la materia. Ya no solo con los profesores investigadores consolidados, sino también con los que se encuentran en una fase inicial de sus carreras en el empleo público universitario, de cuya solvencia científica no puede dudarse.

Para terminar, el libro que se prologa tiene un contenido que resultará atractivo al lector y muy formativo para aquella persona que necesite actualizarse en cuestiones tan actuales, y transversales, como la tecnología, la ecología y la demografía en su relación con el marco de las relaciones laborales y con el modo en el que el ordenamiento jurídico, en su rama social del Derecho, debe de contemplarlas en su regulación. De hecho, nuestras Jornadas, las Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo han sido, desde sus inicios, una fuente que ha contribuido al desarrollo del conocimiento de las instituciones del Derecho Social en nuestro país,

al servir como lugar de encuentro para el análisis, reflexión y debate de las distintas materias que afectan o se interrelacionan con el Derecho del Trabajo y las relaciones laborales.

Solo me queda desearles que disfruten de la lectura y que las magníficas aportaciones presentadas, y ahora publicadas, les sean de utilidad.

En Málaga, noviembre de 2025.

PRESENTACIÓN

JOSÉ MANUEL GÓMEZ MUÑOZ

Presidente del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales

Es un placer para mí presentar este Monográfico n.º 68 que recoge las actas de las XLII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales celebradas en Málaga los días 6 y 7 de noviembre de 2025. La satisfacción por el tema elegido por los miembros del Consejo Académico de las Jornadas, “Grandes Transformaciones Sociales y Relaciones Laborales”, se ha visto superada por el éxito de la convocatoria lo que es indicativo de la magnífica salud de la que gozan estas que son las más antiguas jornadas de Derecho del Trabajo de España.

Permítanme trasladar mi agradecimiento a todas las personas que han hecho posible este relevante encuentro académico, comenzando por los ponentes invitados, los ponentes locales, los presentadores y relatores, el personal del CARL que ha llevado la logística de las Jornadas, así como al Vicerrector de la UMA, profesor Francisco Vila, a su Rector profesor Teodomiro López, al Director del Departamento de DTSS, profesor Juan Carlos Álvarez, y al profesor Salvador del Rey por aceptar impartir la conferencia de clausura. Las más de 125 personas inscritas certifican que el modelo congresual de estas Jornadas Andaluzas está en crecimiento, y haberlas abierto a ponentes de otras universidades españolas e internacionales ha sido un acierto.

La temática de las XLII Jornadas ha tratado, entre otras cuestiones clave, y por lo que afecta al ámbito de competencias del CARL, la importancia del papel de la IA en el marco jurídico de la negociación colectiva y en la realidad práctica de la negociación y la mediación en la resolución de conflictos, poniendo de manifiesto la necesidad de posicionarnos de manera proactiva frente a los retos y oportunidades que estas nuevas tecnologías pueden poner en manos de los operadores económicos y sociales, así como de la Administraciones Públicas. De hecho, el 7 de abril de este año hemos celebrado un comité de dirección de la Consejería en el que hemos

tomado conocimiento de los diferentes aplicativos de IA que se están incorporando de manera progresiva bajo la dirección de la ADA a los procesos administrativos dentro de la Junta de Andalucía.

Como ha puesto de manifiesto el profesor del Rey Guanter es irrenunciable tomar contacto avanzado con estas tecnologías en la medida en que su desarrollo colaborativo puede resultar de interés especial en las funciones que desarrollan los operadores jurídicos y las empresas, así como las Administraciones públicas, y dentro de ellas el propio CARL. Estamos en un momento crítico de desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas y la velocidad de cambio que imprimen estas novedosas y disruptivas tecnologías nos obligan, en un ejercicio consciente de responsabilidad institucional y profesional, a estar en primera línea de aprendizaje interactivo y en la evaluación de los beneficios y riesgos que la IA presenta.

No podremos sustituir la voluntad de los negociadores en la mesa negociadora de un convenio colectivo, pero sí podremos elaborar un prompt requiriendo de la IA una evaluación comparativa de jornadas medias de trabajo en convenios de sector o empresas similares al que se negocia, o solicitando una fórmula matemática para calcular compensaciones o absorciones de determinados conceptos salariales para las distintas categorías de una tabla de clasificaciones profesionales. Esto es ya una realidad. Tampoco podremos encontrar mejor solución en la IA que las que las partes en un conflicto laboral quieran obtener en un proceso de mediación en un conflicto laboral, pero sí es posible ya que esta tecnología pueda ofrecer a los interesados un despliegue de opciones posibles y legalmente seguras sobre la resolución del conflicto, complementando de esta manera la labor insustituible de los equipos de mediación.

El Consejo Andaluz de Relaciones Laborales es plenamente consciente de la necesidad de impulsar ámbitos de autonomía formativa e investigadora para posicionarse frente a los retos cada vez más complejos del sistema de relaciones laborales en Andalucía. La creación en 2024 de la Cátedra de Negociación Colectiva y Relaciones Laborales—en el marco del II Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva (2023–2025) del CARL—respondía a una convicción clara: la negociación colectiva necesita profesionales formados, instituciones sólidas y espacios de debate abiertos. En un tiempo de profundos cambios sociales, económicos y tecnológicos, formar a negociadores y negociadoras, generar conocimiento y alimentar el diálogo social es más necesario que nunca.

Hoy, al revisar lo realizado desde el momento de su creación en abril de 2024, podemos afirmar que la Cátedra ha cumplido y superado esas expectativas. Ha sido un verdadero laboratorio de ideas y experiencias, un espacio de encuentro entre la academia y los agentes sociales, y un pilar esencial del CARL en su tarea de modernizar la negociación colectiva en Andalucía. Uno de los hitos más significativos de esta programación es el Curso de Formación de Negociadores de Convenios Colectivos en Andalucía, que comenzará en su segunda edición entre abril y junio de 2026. El curso ha sido concebido con 30 horas lectivas, equivalentes a 3 créditos ECTS, repartidas en 12 sesiones de 2,5 horas cada una. La demanda ha superado todas las previsiones tanto en 2024 como en 2025: aunque inicialmente se ofertaron

60 plazas, finalmente se ampliaron a 75 matrículas, con un alumnado compuesto por perfiles muy diversos: responsables de negociación de patronal y sindicatos, gestores de recursos humanos de grandes empresas como Acerinox, Endalia, Grupo Iskaypet, RTVA o Renfe, además de abogados laboristas y graduados sociales.

El temario abarca todo el ciclo de la negociación colectiva, desde la estructura y la legitimación negocial hasta la interpretación de convenios, la gestión de conflictos y la incorporación de nuevos contenidos como la digitalización y los derechos emergentes. Y concluye con tres módulos de habilidades específicas para negociar con eficacia, reflejo de la visión práctica que inspira a esta Cátedra. La calidad del profesorado —con catedráticos y titulares de universidad de reconocido prestigio— garantiza un nivel académico sobresaliente. La encuesta de satisfacción entre alumnos es la manifestación clara de que las cosas se están haciendo adecuadamente, siendo el grado de satisfacción general de 9,1 puntos sobre 10. Este curso ha supuesto un antes y un después: hemos pasado de hablar de la necesidad de formar negociadores a tener en funcionamiento una verdadera Escuela de Negociadores de Convenios en Andalucía, con impacto real en la calidad de nuestras mesas de negociación.

La Cátedra no se ha limitado a la docencia formal. También ha generado espacios de reflexión y debate mediante seminarios especializados. De estos, me gustaría destacar la realización con motivo del 25 aniversario del SERCLA, en el Parlamento de Andalucía, de un seminario sobre “Mediación Intrajudicial”, con 123 participantes en modalidad presencial y online, o el reciente Seminario en la sede de la UNIA en La Cartuja de Sevilla con más de 250 inscritos sobre Negociación, Mediación e Inteligencia Artificial donde fueron presentados el Tratado sobre Relaciones Laborales e Inteligencia Artificial dirigido por el profesor del Rey Guanter, y el Estudio Internacional sobre Mediación e IA del profesor Elizabetsky.

El CARL está participando en numerosas intervenciones en todos los foros que se están celebrando en estas materia en toda España. Sería muy importante que las organizaciones sindicales y empresariales de Andalucía tomaran cuanto antes una postura clara y consensuada respecto de los retos que estas nuevas formas de mediación van a presentar. De hecho, ya está en marcha un programa piloto sobre mediación intrajudicial laboral en el ámbito de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía en el que participa el Consejo de Colegios de Graduados Sociales de Andalucía. No nos podemos quedar atrás en esta materia.

El segundo gran hito formativo que desarrolla la Cátedra es el Encuentro de Otoño en la sede de la UNIA en La Rábida, bajo el lema “Nuevos horizontes de la negociación colectiva en Andalucía”. El año pasado con 147 alumnos matriculados —38 presenciales y 109 online—, el seminario reunió a ponentes de máximo nivel: catedráticos de Derecho del Trabajo, representantes de CEOE, CCOO y UGT, expertos internacionales y responsables de recursos humanos de grandes empresas como Airbus Aeronautics, Defence and Space. El programa abordó los temas más candentes de la negociación colectiva: los vacíos de cobertura, los retos de la digitalización, la igualdad de género, el papel de la transición ecológica, y el futuro de la mediación laboral. El éxito de esta primera edición fue tan rotundo que ya se ha consolidado dentro del calendario de eventos académicos de la UNIA para sucesivas ediciones.

Pero la Cátedra no se limita a organizar cursos y seminarios. También pone en marcha instrumentos permanentes de gran valor estratégico. Entre ellos, el Observatorio de Negociación Colectiva de Andalucía, que inició su actividad en 2024 con la publicación de dos informes trimestrales, en octubre y diciembre, sobre la evolución cualitativa de la negociación colectiva en nuestra comunidad, y que recupera la actividad que dicho Observatorio perdió en el CARL hace unos años. Este Observatorio permitirá contar con información actualizada, rigurosa y sistemática sobre las tendencias, las buenas prácticas y los problemas recurrentes de la negociación. Y en 2025 se publicarán dos informes bimestrales, lo que supone un salto cualitativo en la capacidad de análisis del CARL y de todos los agentes sociales.

Otro avance significativo ha sido la creación de una newsletter mensual, publicada la última semana de cada mes, y ya van 14 números, que ofrece información sobre las actividades de la Cátedra, novedades bibliográficas, recursos formativos y noticias del SERCLA. Con esta herramienta, la Cátedra CARL/UNIA no solo forma y debate, sino que también informa y conecta de manera continua con la comunidad laboral andaluza.

Estos proyectos consolidan la continuidad de la Cátedra y su creciente papel como referente de la formación, la investigación y el debate en materia de relaciones laborales.

El trabajo que viene realizando la Cátedra demuestra que el II Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva no es una promesa, sino una realidad viva. La formación de más de un centenar de negociadores, la participación de más de 400 personas en seminarios, la creación de un Observatorio y de una newsletter activa son logros concretos que impactan directamente en la calidad del diálogo social. Pero lo más valioso es la visión de futuro que encierra esta experiencia. La Cátedra CARL/UNIA será clave en los próximos años para capacitar aún más a los negociadores y negociadoras, dotándolos de conocimientos técnicos y habilidades prácticas, para impulsar la investigación aplicada, a través del Observatorio, para detectar carencias y proponer soluciones innovadoras; servirá para abrir nuevos debates sobre los desafíos que ya asoman: la inteligencia artificial, la economía verde, la gestión de la diversidad, la salud mental en el trabajo; y sobre todo, para seguir fortaleciendo el papel del CARL como institución garante del diálogo social, la negociación colectiva y la resolución del conflicto laboral en Andalucía.

Precisamente por ello, no quisiera dejar pasar la ocasión para pararme dos minutos en hacer un breve balance del II Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva de Andalucía 2023–2025 en cuyo seno ha nacido la Cátedra y que ha consolidado al CARL como un instrumento esencial para la modernización del diálogo social y la negociación colectiva en nuestra tierra. Permítanme que exprese por este motivo, mi reconocimiento a todas las personas que han hecho posible este logro: a los equipos técnicos del Consejo, a los representantes sindicales y empresariales, a las instituciones colaboradoras, y, por supuesto, a los trabajadores y trabajadoras andaluces, verdadero motor de la negociación colectiva. Sin ellos, nada de esto tendría sentido.

Este balance recoge los frutos de un esfuerzo compartido. Hace apenas

dos años, en julio de 2023, el Pleno del CARL aprobó el II Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva, con una hoja de ruta ambiciosa: 77 medidas destinadas a dinamizar, modernizar y fortalecer la negociación colectiva en Andalucía. Se trataba de un desafío mayúsculo: acompañar a los agentes sociales en un contexto laboral en continua transformación, marcado por los retos de la digitalización, la igualdad de género, la transición ecológica y los cambios derivados de fenómenos globales como la inteligencia artificial. Hoy podemos decir con orgullo que ese desafío ha sido afrontado con éxito. Porque este Plan no ha sido un ejercicio burocrático, sino una palanca real de transformación. Ha convertido al CARL en algo más que un órgano consultivo: lo ha consolidado como un actor proactivo y un proveedor de servicios de alto valor añadido para toda la comunidad laboral andaluza.

El balance global no admite dudas: el II Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva alcanza un 89% de ejecución, de las 77 medidas aprobadas, 55 (71,4%) están plenamente ejecutadas, 18 medidas (23,4%) se encuentran en fase avanzada de ejecución, y únicamente 4 medidas (5,2%) permanecen pendientes o en fase inicial. Estos números hablan por sí solos. Reflejan un grado de cumplimiento excepcionalmente alto, muy por encima de lo habitual en planes estratégicos de esta envergadura. Pero más allá de las cifras, lo importante son los resultados concretos que han mejorado la capacidad de negociación y la calidad de los convenios en Andalucía. Permítanme detenerme en los principales logros, que se articulan en seis grandes áreas de actuación.

En primer lugar, los servicios operativos de alto impacto. El CARL ha prestado un apoyo directo y tangible a las mesas negociadoras más relevantes. Hemos presidido mesas de negociación y aportado asistencia técnica en convenios de sectores estratégicos como el Campo de Granada, el Comercio de Málaga, el Metal o la Vid de Cádiz, Acerinox, por citar solo algunos de los más relevantes. El Servicio Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales (SERCLA) ha gestionado en lo que llevamos de año más de 2500 procedimientos de mediación y arbitraje, desbloqueando convenios en sectores tan sensibles como la limpieza, el transporte o el metal y resolviendo conflictos individuales de todo tipo. Además, hemos impulsado un Código Ético para la mediación y reforzado la formación de nuestros mediadores. Nuestras sedes han sido utilizadas como espacios neutrales para la negociación y la firma de convenios, consolidando al CARL como casa común del diálogo social en Andalucía.

En segundo lugar, las herramientas para los negociadores. Uno de los hitos más importantes ha sido la aprobación, en diciembre de 2024, del Documento de Recomendaciones y Cláusulas Tipo 2025. Esta herramienta constituye una auténtica piedra angular del Plan, ofreciendo a los negociadores modelos prácticos para incorporar cláusulas sobre igualdad, digitalización, gestión de conflictos y nuevos derechos laborales. A ello se suma la publicación de tres guías prácticas sobre administración de convenios, conciliación corresponsable y derechos digitales, con otras dos en desarrollo sobre contratación y régimen económico. Estas guías se han convertido en manuales de referencia para quienes día a día sostienen la negociación colectiva. Están previstas otras dos guías más para finalizar este año, sobre régimen económico del convenio colectivo y sobre contratación laboral en el convenio.

En tercer lugar, la formación especializada: la Escuela de Negociadores. La formación ha sido otro de los grandes pilares. En colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía, hemos consolidado una Escuela de Negociadores con un itinerario modular innovador, que ya ha desarrollado más de cuatro ediciones de cursos. Este programa otorga microcredenciales y diplomas de experto universitario, profesionalizando el papel de quienes se sientan en las mesas de negociación. Porque negociar convenios no es solo un derecho: es una responsabilidad que exige preparación, conocimiento y compromiso.

En cuarto lugar, la modernización institucional del CARL. El CARL también se ha modernizado a sí mismo. Hemos renovado nuestra página web y fortalecido nuestra presencia en redes sociales, logrando un crecimiento superior al 180% en seguidores. Hoy, la ciudadanía y los agentes sociales perciben un Consejo más accesible, transparente y cercano. Asimismo, hemos reforzado nuestra estructura interna, con la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo que dota al CARL de más medios humanos y técnicos para cumplir con sus funciones. Y seguimos la hoja de ruta para la aprobación de la reforma de la Ley del CARL de 1983, preparando el borrador de proyecto de ley.

En quinto lugar, el Impulso a la igualdad y la prevención de la violencia de género. En colaboración con el Instituto Andaluz de la Mujer, hemos impartido cursos sobre igualdad retributiva, planes de igualdad y protocolos contra el acoso laboral y sexual. Gracias a este esfuerzo, la igualdad de género no es ya un concepto abstracto en los convenios colectivos: es una realidad incorporada a través de cláusulas concretas, respaldadas por formación y sensibilización.

Finalmente, la cultura preventiva ante los riesgos emergentes. El Plan también ha abierto un camino innovador en materia de cultura preventiva. Junto al Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, hemos celebrado reuniones monográficas y comenzado a elaborar guías específicas para integrar la prevención de riesgos —incluidos los nuevos riesgos vinculados a la digitalización y la inteligencia artificial— en la negociación colectiva. Se trata de un campo de actuación novedoso, que conecta directamente con las exigencias de un mundo laboral en constante evolución.

Aunque los resultados son notables, no podemos obviar que aún quedan medidas pendientes que requieren nuestra atención. Entre ellas destacan el consenso interno para establecer un protocolo que agilice la constitución de mesas negociadoras con problemas de legitimación, el compromiso de las organizaciones firmantes para adoptar formalmente la formación del CARL como estándar para nuevos negociadores, y la culminación de la base de datos de comisiones paritarias, que permitirá un contacto más efectivo y fluido con ellas. Estos desafíos, aunque minoritarios, son de gran importancia estratégica. Estoy convencido de que con diálogo, perseverancia y voluntad común, lograremos culminarlos con éxito en el corto plazo. El éxito del II Plan no debe llevarnos a la autocomplacencia, sino a la responsabilidad de mirar hacia adelante.

Finalizo esta presentación con una invocación al futuro inmediato que deberá materializarse en el III Plan de Apoyo a la Negociación Colectiva (2026-2029), que

tendrá que tener en cuenta tres grandes vectores de cambio, en primer lugar, la digitalización y la inteligencia artificial, que transformarán radicalmente la forma de trabajar y exigirán incorporar nuevos derechos y garantías en los convenios colectivos; en segundo lugar la transición ecológica, que afectará a sectores enteros de nuestra economía y requerirá un marco laboral adaptado a empleos verdes, sostenibles y de calidad; y finalmente, la consolidación de la cultura preventiva, que debe impregnar todas las relaciones laborales, anticipando riesgos y protegiendo la salud física y mental de las personas trabajadoras.

El CARL está preparado para liderar estos retos. Y lo hará con el mismo espíritu que ha guiado el II Plan: el de ser árbitro neutral, facilitador comprometido y motor de innovación institucional. El diálogo social no es un patrimonio de nadie: es un bien común que nos pertenece a todos. Y el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales es el mejor ejemplo de cómo, desde la colaboración, el conocimiento y la formación, podemos construir una Andalucía más justa, más moderna y más cohesionada.

Quiero reiterar mi agradecimiento a todas las personas que han hecho posible todos estos logros compartidos, que hoy forman parte también de los contenidos a los que dedicaremos estas XLII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Sigamos trabajando con ilusión, con responsabilidad y con la certeza de que cada paso que damos en favor de la negociación colectiva y de la mediación en los conflictos es un paso adelante en favor de nuestra sociedad. El CARL seguirá siendo fiel a su misión: servir al diálogo social, fortalecer la negociación colectiva y el SERCLA, y garantizar que Andalucía avance con paso firme hacia un mercado de trabajo más justo, más moderno y más inclusivo. Con el respaldo de todos y con la mirada puesta en el futuro, sigamos construyendo juntos una Andalucía que haga del diálogo, la igualdad y la innovación las señas de identidad de sus relaciones laborales.

Muchas gracias.

PONENCIAS GENERALES:

PONENCIAS GENERALES DEL PRIMER PANEL

RETOS TECNOLÓGICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA:

**CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN Y
DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN LAS
RELACIONES LABORALES: MITO Y REALIDAD**

MIGUEL ÁNGEL ALMENDROS GONZÁLEZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social*

Universidad de Granada

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. CAMBIO TECNOLÓGICO, DIGITALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
3. LA DENOMINADA *TRANSICIÓN DIGITAL*
4. DISRUPCIÓN O CONTINUIDAD DEL PROCESO DE CAMBIO TECNOLÓGICO
5. ESENCIA Y EXISTENCIA DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL NUEVO ENTORNO DIGITAL
6. ¿UN “DERECHO DIGITAL DEL TRABAJO”? ¿LA DIGITALIZACIÓN DETERMINA UN NUEVO MARCO REGULADOR LABORAL?
7. EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA REGULACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO A LA DIGITALIZACIÓN Y A LA IA
8. LA PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR Y EL CONTROL HUMANO COMO ELEMENTO IMPRESCINDIBLE EN LOS SISTEMAS DIGITALIZADOS Y DE IA
9. PRINCIPALES CONSECUENCIAS LABORALES DE LA DIGITALIZACIÓN Y LA IA

10. CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
11. OTROS ÁMBITOS AFECTADOS: LA METODOLOGÍA DOCENTE Y LA PRAXIS JURÍDICO-LABORAL Y PROCESAL

1. INTRODUCCIÓN

¿Otro estudio sobre las consecuencias del cambio tecnológico, de la digitalización y de la Inteligencia Artificial (IA) en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social? Pues, sí. En unas Jornadas tituladas “Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales”, con un Primer Panel específicamente dedicado a los “Retos tecnológicos”, era obligado.

Nuestro planteamiento va a tratar de aunar dos perspectivas: por un lado, valorar desde un punto de vista crítico y reflexivo lo que verdaderamente representa esta denominada revolución 4.0, el entorno digitalizado donde se insertan las relaciones de trabajo y la utilización de los sistemas de IA, para nuestro marco regulador, para nuestra disciplina, para el Derecho del Trabajo y de la Seguridad; y por otro lado, identificar de forma sistemática y descriptiva cuáles han sido las principales repercusiones de la digitalización y la IA en las relaciones laborales, aunque dada la modesta extensión de este estudio, es imposible un tratamiento exhaustivo y en profundidad, por lo que nos remitiremos a las aportaciones ya realizadas por la doctrina científica. En relación con esto último hay que destacar lo mucho se ha escrito en los últimos años sobre cómo las nuevas tecnologías, la digitalización y la IA afectan (y afectarán) al Derecho del Trabajo, y también a la Seguridad Social¹. Es un tema obligado, de moda, en el debate doctrinal. Incluso cabría preguntarse si está justificada dicha prevalencia temática o si hay una recurrencia abusiva al tema, en un contexto, como a continuación se destacará, de *transición digital* en la que el proceso está en curso y todavía no ha finalizado, por lo que muchos análisis se centran en los cambios tecnológicos que han mutado el sistema productivo, la organización del trabajo y las propias relaciones de trabajo y en vislumbrar lo que está por venir más que en las modificaciones y adaptaciones de la normativa laboral a ese nuevo entorno. Tanto se ha escrito sobre este tema, que paralelamente a los estudios específicos han aparecido incluso repertorios o catálogos bibliográficos para sistematizar las numerosas aportaciones doctrinales².

En definitiva, nuestro objeto de estudio, pese a esa doble perspectiva de análisis,

¹ Sin ir más lejos, destaco, por su estrecha vinculación con estas Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, en 2017 la revista *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social* dedicó un número monográfico especial sobre el Impacto de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre las Relaciones Laborales (núm. 138, 2017).

² Por ejemplo, los capítulos 11 y 12 de VV.AA. (L. López Cumbre, dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, páginas 391 a 460, se dedican a ordenar como Anexo documental la bibliografía más relevante sobre la materia.

a la vez crítico y descriptivo, se centra en una reflexión: ¿es necesario un nuevo Derecho del Trabajo, un nuevo Estatuto de los Trabajadores (como se suele decir, del siglo XXI) que parta de ese nuevo paradigma tecnológico digital y construya sus mecanismos de protección y tutela sobre unos nuevos postulados, o por el contrario, la normativa laboral solo requeriría adaptaciones puntuales y específicas? ¿Debe el Derecho del Trabajo modificar su “esencia” para adaptarse a las nuevas formas de organización del trabajo en un entorno digitalizado y de utilización generalizada de la IA?

2. CAMBIO TECNOLÓGICO, DIGITALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La introducción de las nuevas tecnologías digitales de manera generalizada en prácticamente todos los sectores productivos presenta una íntima conexión y vínculos estrechos e interdependientes con otros fenómenos más amplios de continuas mejoras y avances científicos (la ciencia, en particular las más directamente relacionadas con el desarrollo digital, los sistemas informáticos y de comunicación, la computación, la IA), de cambio en la cultura industrial, en la economía, en los sistemas productivos y en la organización y del trabajo, sin olvidar tampoco el fenómeno de la globalización. En nuestro análisis partimos de dos constataciones básicas³: 1) la relación entre tecnología (también la digital) y organización del trabajo es recíproca, y no solo es la tecnología digital la que condiciona la organización del trabajo, sino que también al mismo tiempo, la organización del trabajo demanda determinadas tecnologías y participa incluso en su génesis; y 2) el carácter neutro de las nuevas tecnologías (negamos un determinismo tecnológico en la organización del trabajo), pues no es únicamente la digitalización la que determina un nuevo paradigma económico, social y laboral, su incidencia, relevante y significativa *per se*, tiene lugar en combinación con otros factores, como la globalización, las exigencias del mercado, la competitividad, las estrategias empresariales (eficiencia y abaratamiento de costes de producción, mayor flexibilidad organizativa y adaptativa a las circunstancias del mercado, mayor control de las operaciones, etcétera), el sector de actividad de que se trate, la organización del trabajo en la empresa, el papel de los sindicatos y representantes de los trabajadores, etcétera. En definitiva, la relación entre las nuevas tecnologías y la organización del trabajo no es directa: un tipo dado de tecnología no determina por sí mismo la organización del trabajo.

No obstante, hay que reconocer que en el proceso de digitalización, en comparación con otras revoluciones tecnológicas, el factor tecnológico tiene un mayor peso específico en la conformación de un determinado modelo productivo y de organización del trabajo. La tecnología digital no es, como tampoco lo eran antes

³ Entendemos que siguen siendo aplicables estas consideraciones que ya hace mucho tiempo, y aunque en un contexto tecnológico que todavía no había alcanzado el nivel de desarrollo digital actual, hacíamos sobre la relación entre las innovaciones tecnológicas y la organización del trabajo. *Vid.* ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: *La clasificación profesional del trabajador: Tecnología, organización del trabajo y régimen jurídico*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y Mergablum, Sevilla, 2002, páginas 37 a 40.

otros paradigmas tecnológicos, el único factor determinante de la organización del trabajo, ni el único factor que determina la relación de trabajo, pero sí constituye uno de los más significativos y afecta de forma más transversal (universal, se ha dicho), prácticamente a todos los sectores de actividad.

3. LA DENOMINADA *TRANSICIÓN DIGITAL*

Nos encontramos inmersos en un acelerado proceso de cambio tecnológico, continuamente abierto, en construcción. La aplicación, también en la empresa, en las relaciones de trabajo, de los recursos informáticos, las redes de comunicación, las herramientas digitales y los sistemas de IA, no ha concluido, está en continua innovación, estamos acostumbrados y familiarizados con el término “actualización” (de sistemas operativos, de dispositivos electrónicos, de terminales móviles, de aplicaciones, etc., que siempre ofrecen un más allá, un mayor o menor avance cualitativo, pero siempre “avance”). En suma, nos encontramos ante una auténtica *transición o transformación digital*⁴, y en este contexto cambiante e inestable están apareciendo todas las estrategias europeas y nacionales sobre digitalización, sobre transición digital, y todos los estudios doctrinales a los que antes hacíamos referencia, que pretenden constatar, como una especie de “foto fija”, las repercusiones que a día de hoy tiene la digitalización en las relaciones laborales, así como anticiparse a la posible evolución tecnológica digital.

En cambio, en lugar de asumir que nos encontramos ante una auténtica transición digital, es frecuente referirse a *la digitalización como el nuevo paradigma tecnológico*⁵, evidenciando un sentido de modelo tecnológico ya definido, no cuestionable, cerrado y concluso, que es utilizado como referente universal. No obstante, como ya se puso

⁴ Por citar únicamente un ejemplo de definición de *transformación digital*, el blog de la Universidad Internacional de Andalucía (disponible a 15/09/2025 en el enlace <https://www.unia.es/vida-universitaria/blog/que-es-la-transformacion-digital>), entiende por tal el proceso mediante el cual una empresa cambia su forma de trabajar y de generar valor gracias a las tecnologías digitales. No se limita a incorporar nuevas soluciones, sino que implica adaptar procesos, personas y modelos de negocio a un entorno cada vez más tecnológico. También supone un cambio cultural y estratégico que prepara a la organización para competir en un escenario de innovación constante. En la práctica, la transformación digital se refleja en: a) optimizar operaciones con el uso de la nube, la inteligencia artificial o el análisis de datos para mejorar la eficiencia y la toma de decisiones; b) mejorar la experiencia del cliente mediante interacciones personalizadas, servicios digitales innovadores y canales de comunicación fluidos; c) fomentar la innovación a través de la experimentación con nuevas ideas y la capacidad de adaptación a las tendencias del mercado; y d) explorar nuevos modelos de negocio basados en productos y servicios digitales que generan fuentes adicionales de ingresos. Para que este proceso tenga éxito, no basta con invertir en tecnología: es necesario impulsar la gestión del cambio, garantizar la seguridad de los datos y desarrollar nuevas competencias en la organización. En definitiva, *la transformación digital es la capacidad de una empresa para adaptarse, innovar y reinventarse en la era digital*.

⁵ El Diccionario de la RAE define paradigma como la “teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento”; y considera como términos sinónimos arquetipo, modelo, ejemplar, canon o prototipo.

de manifiesto⁶, “cuando se habla de nuevo *paradigma*, tanto para referirse a las relaciones laborales como a su regulación institucional, lo es para poner en cuestión la pervivencia del modelo que hasta ahora lo ha regido y para proponer la necesidad de un modelo completamente nuevo, por tanto, con un cuestionamiento del *paradigma* actual como sinónimo de *modelo* para ser sustituido *in toto* por uno diferente en su raíz”, advirtiendo que “debemos ser cautelosos en esa magnificación de la imperiosa necesidad de cambiar el vigente *modelo* de relaciones laborales y, con ello, de superar sus bases jurídicas”.

En cualquier caso, lo que no cabe duda es que la transición digital es imparable. Algunas de las consecuencias de dicha revolución tecnológica ya las estamos percibiendo, otras se plantean como futuras. La mayoría de los estudios parten del carácter *disruptivo* de esa irrupción de las TICs, la digitalización y la IA en las relaciones laborales ¿Pero eso es realmente así? Nuestro planteamiento del tema parte de esa reflexión: ¿continuidad o rupturismo en el proceso de cambio tecnológico?

4. DISRUPCIÓN O CONTINUIDAD DEL PROCESO DE CAMBIO TECNOLÓGICO

Como señalábamos, la mayoría de los estudios y proyectos de investigación que tratan este tema se decantan por considerar la irrupción de las TICs, la digitalización y la IA como una auténtica disrupción (incluso en los que yo mismo he participado). Pero ¿realmente nos encontramos ante una disrupción (ante “una rotura o interrupción brusca” de algo, como lo define el Diccionario de la RAE)? ¿realmente hay un antes y un después? o más bien nos encontramos ante un paso más en el continuo proceso de cambio tecnológico que no solo ha acompañado desde su nacimiento al Derecho del Trabajo, sino que incluso otro cambio radical, otra revolución, la industrial, sentó las bases y el presupuesto necesario para la generalización del trabajo por cuenta ajena, fue determinante para la aparición del movimiento obrero e incluso motivó la aparición de las primeras leyes reguladoras del trabajo asalariado (“leyes de fábricas”).

Es cierto que este cambio hacia la digitalización y la IA es de tal envergadura que fácilmente nos lleva a hablar de un *efecto disruptivo*. Pero un análisis más frío y sopesado nos permite situar los nuevos retos tecnológicos en un contexto de continuo avance, de continua modificación, de cambio constante⁷, donde el Derecho del

⁶ CRUZ VILLALÓN, J.: “Las transformaciones de las *relaciones* laborales ante la digitalización de la economía”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017, página 22.

⁷ Así, hemos entendido que las tecnologías de la información, lejos de enterrar definitivamente el modelo de organización del trabajo taylorista, lo que provocan es la acentuación de su dominación. Que la aparición de la tecnología informática y digital fue incluso una exigencia del propio taylorismo y una respuesta necesaria a sus efectos más negativos (la excesiva parcelación y fragmentación del trabajo), que una vez corregidos le permite perpetuarse, aunque de forma renovada, como modelo de producción propio del sistema capitalista (ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: *La clasificación profesional del trabajador: Tecnología, organización del trabajo y régimen jurídico*, op. cit., páginas 41 y 42. Por su parte, y ya desde la década de los 90, CASTILLO ALONSO, J.J. “El taylorismo hoy: ¿arqueología industrial?”, en VV.AA.: *Las*

Trabajo, a remolque de tales impulsos y de las nuevas necesidades reguladoras que van surgiendo, va dando respuesta a tales retos, más evidente en algunas materias que en otras, y que es lo que ha provocado este inusitado interés de la doctrina iuslaboralistas por dichas respuestas reguladoras, valorando su adecuación a las demandas que requiere lo que siempre ha sido el fin del Derecho del Trabajo (armonizar la protección de los derechos de los trabajadores con el principio de rendimiento, la competitividad y el beneficio empresarial) en este nuevo contexto tecnológico y digital. De este modo, “los cambios tecnológicos constituyen el eterno compañero de viaje del Derecho del Trabajo” y por ello tal vez sea más oportuno hablar de “irrupción” en lugar de “disrupción”, sin negar, obviamente la envergadura de esta última revolución tecnológica y los retos y desafíos que plantea para el Derecho del Trabajo en un contexto de globalización de la economía⁸. De hecho, también la propia *terminología* que se suele emplear para denominar al presente modelo tecnológico caracterizado por la utilización de datos (big data), la digitalización y la IA, pese a la innegable innovación y fuerte repercusión (no solo en el ámbito económico, productivo y laboral sino también en todos los aspectos de la vida) que tales elementos aportan, es bastante reveladora de cierta *permanencia y continuidad* en el cambio tecnológico⁹: *la cuarta revolución industrial* o *revolución 4.0* (como la última en la sucesión de “revoluciones industriales”, y el proceso no acaba, incluso ya se está hablando de una *quinta revolución industrial* o *industria 5.0* en la que tiene un mayor protagonismo el factor humano y el compromiso medioambiental).

nuevas formas de organización del trabajo (Diseño del trabajo y cualificación de los trabajadores), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, página 65, recuerda que la “expropiación del saber obrero se puede hacer ahora por secuencias enteras con la robótica; el control pormenorizado se puede acentuar en un taller automatizado; el cortocircuito de la acción sindical está inscrito en el teletrabajo; la menor posibilidad de resistencia de los trabajadores ante las formas taylorianas viene dada por la creciente precarización y debilitamiento de su capacidad de mercado”.

⁸ CRUZ VILLALÓN, J.: “Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía”, *Temas Laborales*, núm. 138, 2017, páginas 15 a 22, considera como indiscutible que la influencia de los cambios tecnológicos ha estado presente desde el surgimiento de la legislación laboral. Todas las revoluciones tecnológicas han alterado el escenario en el que se desenvuelven las relaciones laborales, tanto desde la perspectiva individual como colectiva, aunque esta última revolución comporte alteraciones de enorme calado y nos enfrente a nuevos retos hasta el presente apenas vislumbrados. Pero *no estamos ante una fractura cualitativa con el pasado*, por lo que es más adecuado el término “irrupción” que “disrupción”. En el mismo sentido, GARCÍA NINET, J.I.: “La Organización Internacional del Trabajo ante el reto digital. El trabajo decente”, en VV.AA. (L. López Cumbre, dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, op. cit., páginas 360 a 362, considera que el cambio tecnológico y el conflicto entre tecnología y trabajadores ha sido una constante en todas las revoluciones industriales que hemos vivido desde el siglo XVIII, ya que las nuevas “máquinas de todo tipo” suponen de entrada una amenaza para los sistemas tradicionales de trabajo (siempre ha acompañado a las relaciones laborales de confrontación de intereses entre empresarios y trabajadores). Lo que diferencia la irrupción de la digitalización e IA en las relaciones de trabajo es su alcance, pues parece que ya nadie está inmune a la automatización.

⁹ Parafraseando a Heráclito de Éfeso, “lo permanente sería el cambio”.

En cualquier caso, lo que es evidente es el carácter ambivalente de la utilización de los sistemas digitalizados y de IA en el ámbito de las relaciones de trabajo. Por un lado, supone un avance y un progreso imparable (que hay que aceptar necesariamente) que ofrece nuevas oportunidades para la sociedad, en general, y para la productividad empresarial y las relaciones de trabajo, en particular. Mayor eficiencia, abaratamiento de costes, precisión, aparición de nuevas cualificaciones y nuevos empleos, reducción de actividades peligrosas y tareas repetitivas, mayor flexibilidad y autonomía en la organización del tiempo de trabajo, conciliación de la vida laboral y familiar, etc. Sin embargo, también conlleva algunas amenazas para el empleo de determinadas profesiones, lo que supondrá reajustes profesionales, acciones formativas específicas y medidas de protección social, la aparición de nuevos riesgos profesionales, el incremento del control y vigilancia empresarial, la vulnerabilidad de los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular los relacionados con el derecho a la intimidad y protección de datos y con el derecho a la no discriminación, etc. De ahí, y según donde se ponga más el acento, la coexistencia de dos posiciones: la de los llamados *tecno-optimistas* y *tecno-pesimistas*. Por ello, para aprovechar las ventajas y reducir los efectos negativos que la digitalización y la IA provoca en las relaciones laborales es necesario un reajuste y adaptación de la normativa laboral a la nueva realidad tecnológica, que a la vez que introduzca los cambios requeridos por las nuevas condiciones de trabajo suponga una garantía y una protección para los trabajadores afectados. Ello se ha concebido en términos de “reto” o “desafío” para el Derecho del Trabajo.

5. ESENCIA Y EXISTENCIA DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL NUEVO ENTORNO DIGITAL

En definitiva, la tecnología tiene su nueva “forma” en la digitalización, pero el modelo de organización del trabajo resultante, además de por el elemento tecnológico por la concurrencia de otros factores coadyuvantes, no afecta a la “sustancia” reguladora del Derecho del Trabajo. Parafraseando a nuestro maestro, el profesor José Vida Soria, y como él diría ante al nuevo marco tecnológico, la digitalización afecta a la *existencia* del Derecho del Trabajo, pero no a su *esencia* (que sigue siendo la misma). La dependencia o subordinación sigue siendo el elemento definitorio clave también de una relación de trabajo digitalizada. Precisamente en el breve ensayo que realizó sobre la esencia y la existencia del Derecho del Trabajo¹⁰, aunque defendía un planteamiento realista del Derecho del Trabajo (un Derecho del Trabajo “lúcido en cuanto a su función real como derecho de clase y su contenido técnico-jurídico subordinado”) frente a construcciones sistemáticas, dogmáticas y apriorísticas, reconocía que *no podemos alejarnos de la realidad normativa*: “podríamos llegar ya a un punto considerablemente fructífero si *nos propusiéramos no proponernos la obligación* de obtener de nuestros estudios del Derecho del Trabajo o de la legislación laboral más de lo que la realidad normativa nos ofrezca para la determinación de la

¹⁰ VIDA SORIA, J.: *La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo (Observaciones críticas acerca del proceso de conceptualización del Derecho del Trabajo)*, ejemplar mecanografiado, inédito, Salamanca-Granada, 1975-1980.

esencia del mismo, su dogmática y su sistemática”¹¹. De este modo, “cuando de lo que se trata es de mantener los postulados del modelo capitalista se procede a una *transformación* de los sectores que en el mismo se manifiestan inestables” y “uno de los sectores es el jurídico laboral; y es esa idea de *transformación en lo no esencial para mantener lo esencial* la que preside todo el Derecho del Trabajo”¹². De este modo, la función fundamental del Derecho del Trabajo sigue siendo la conservación del orden-socioeconómico del sistema jurídico en el que nace y se desarrolla, en nuestro caso el capitalismo, solo que ahora el ser un instrumento jurídico-defensivo del sistema capitalista de producción precisamente mediante la protección de sus protagonistas más débiles (de ahí su carácter contradictorio o ambivalente, al mismo tiempo tuitivo e integrador) tiene lugar en un marco tecnológico nuevo, caracterizado por la digitalización y la utilización de la IA.

No obstante, en el plano de la “existencia” de las relaciones laborales, es evidente que la nota *dependencia* se ha flexibilizado, ya que como viene reiterando la jurisprudencia desde hace tiempo, la dependencia no implica una subordinación absoluta, sino solo la inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la empresa. El concepto de dependencia ha evolucionado y se adapta constante a la evolución de las relaciones de trabajo y las formas de organización de éste que provocan los sucesivos cambios tecnológicos. La denominada *revolución industrial 4.0* no constituye ninguna excepción. La dependencia se manifiesta ahora en un entorno

¹¹ *Ibid.* página 16. Añadiendo, en sus páginas 18 y 19, que “para llegar por ese camino a la determinación del famoso Derecho del Trabajo creo que sería bueno fijarnos en la función que cumple, o que se le asigna cumplir, en el contexto jurídico general”, porque hay que recurrir al análisis de (1) la función o fines del Derecho del Trabajo (“mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las clases trabajadores haciendo subsistir la empresa privada y aumentando la producción”, o lo que es lo mismo, “la mejora de las condiciones de trabajo en la medida que eso beneficie a la producción”) y (2) los principios que lo informan (“la protección al sistema económico”, “la protección al sistema de producción mediante la protección de sus protagonistas más débiles”). Como se aprecia, el paralelismo de tales principios informadores del Derecho del Trabajo “con la determinación de los fines es obvio”.

¹² *Ibid.* página 20. Por su parte, MOLINA NAVARRETE, C.: “Esencia y existencia de las relaciones de trabajo y de su derecho en la era digital: ¿y si el futuro estuviera en lo clásico?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, núm. 432, 2019, páginas 10 y 11, comparte el mismo planteamiento de nuestro común maestro y destaca su visión del Derecho del Trabajo (de hace 40 años, pero útil hoy) como un conjunto normativo excepcional, fase solo cuantitativamente avanzada de la genética legislación obrera, cuya función institucional sería la integración de la clase obrera en el sistema de economía capitalista, adaptado a su forma dominante en cada momento, dado que no es estable, *muta lo no esencial (existencia) para perpetuarse en lo esencial*. De ello se podrían extraer algunas consecuencias no ya solo para comprender el Derecho del Trabajo del siglo XX (¿en lento y atormentado adiós?) sino también para entender “los vaivenes e incertidumbres del propio siglo XXI”: 1) la centralidad de la dimensión subjetivo-estatutaria del régimen jurídico laboral (retorno del status al contrato en forma de derechos fundamentales de ciudadanía social); 2) la naturaleza “excepcional” de sus leyes, enmascarada en su “ser especial” oficial; 3) la intrínseca reversibilidad de la legislación laboral como técnica de regulación; 4) la irreductible función ambivalente (productiva y distributiva) de la norma laboral; o 5) el carácter mitológico de la libertad contractual, que trata de encubrir o enmascarar la desigualdad de posiciones jurídicas entre los sujetos de las relaciones de trabajo.

digital y dominado por los sistemas de IA. Como la propia STS de 25 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2924) recordaba, las innovaciones tecnológicas han propiciado la instauración de sistemas de control digitalizados de la prestación de servicios, y la existencia de una nueva realidad productiva obliga a adaptar las notas de dependencia y ajenidad a la realidad social del tiempo en que deben aplicarse las normas (artículo 3.1 del Código Civil).

6. ¿UN “DERECHO DIGITAL DEL TRABAJO”? ¿LA DIGITALIZACIÓN DETERMINA UN NUEVO MARCO REGULADOR LABORAL?

Se está empezando a hablar de que la transición digital ha provocado incluso la aparición de un Derecho Digital del Trabajo¹³, como una especie de rama jurídica horizontal dentro a su vez de una propia rama jurídica horizontal, clásica, el Derecho del Trabajo. Dicho Derecho Digital del Trabajo tendría como objeto de regulación la incidencia de la tecnología digital y la IA en las relaciones de trabajo. Desde un punto de vista dogmático, entendemos que no reúne los requisitos necesarios para ser calificada como una disciplina jurídica autónoma (objeto, fuentes reguladoras, principios jurídicos, sistematicidad). Otra cosa es que dentro del Derecho del Trabajo estén apareciendo unos derechos digitales laborales. Pero más allá de ese debate, debemos preguntarnos sobre la verdadera incidencia de la digitalización en la realidad normativa laboral. Obviamente, no somos *negacionistas tecnológico-digitales*. El actual paradigma tecnológico adopta hoy en día la forma de la digitalización. Ello es innegable en los actuales contextos de la tecnología y de la organización del trabajo. ¿Pero existe una nueva realidad normativa laboral enfocada y circunscrita a la digitalización, más allá de la conveniente adaptación de la regulación de las condiciones de trabajo a la nueva tecnología y a sus consecuencias laborales?

Pese a nuestro posicionamiento (la esencia del ordenamiento jurídico-laboral no ha cambiado con la digitalización), es innegable, que el Derecho del Trabajo debe adaptarse a las particularidades de la digitalización, en eso consiste su “reto” o su “desafío”. Pero esa “adaptación” no supone una ruptura con la esencia y la finalidad del Derecho del Trabajo. Ello ha generado, como ya hemos puesto de relieve, una enorme productividad científica, se ha debatido, se han hecho significativas construcciones y aportaciones, pero, y esta es la clave, *qué repercusiones normativas ha tenido realmente*. La idea que subyace en nuestra reflexión es la misma que la

¹³ Por ejemplo, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M: “El nuevo Derecho Digital y los problemas de discriminación”, *Noticias Cielo* (Cielolaboral.com), núm. 4, 2022, considera que “nos encontramos en mitad de un proceso de construcción de un Derecho Digital del Trabajo, que supone tanto la regulación del impacto de la digitalización en el trabajo, como la ordenación de las distintas formas de trabajo digital. Esta nueva rama supone una confluencia de ordenamientos, el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Protección de Datos, y por ello en su seno se produce una verdadera guerra cultural entre ambas ramas, cada una de las cuales tiene su lógica y sus mecanismos. Esta construcción se produce en el contexto de un cambio de tendencia en el Derecho del Trabajo Digital, que en la tercera década del siglo vuelve a fijarse como prioridad la tutela de los trabajadores”.

anteriormente expuesta cuando citábamos al profesor José Vida Soria (*vid. supra*): los estudios y análisis sobre las consecuencias laborales de la digitalización y utilización de los sistemas de IA no pueden perder de vista *la realidad normativa*.

El análisis de nuestra norma básica, el Estatuto de los Trabajadores, revela una mínima incidencia y adaptación al nuevo entorno digitalizado. En comparación con la atención institucional y doctrinal dedicada al estudio y al análisis de las repercusiones laborales de la digitalización y de la necesidad de adaptar las condiciones de trabajo al nuevo entorno digital, la regulación que encontramos en la norma estatutaria de los aspectos relacionados con la digitalización es mínima, insignificante en comparación con la atención que dedicada desde el ámbito doctrinal y de los reiterados llamamientos que se realizan por las diferentes estrategias y acciones prioritarias que recogen los programas de digitalización y transición digital, tanto de instituciones europeas como nacionales.

Tan solo encontramos el precepto que se incluyó en el ET como artículo 20 bis (*Derechos de los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital y a la desconexión*). Que recordemos que se limita a un escueto reconocimiento de que “los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales”. La reproducción literal de este precepto la consideramos pertinente por lo que a continuación añadiremos respecto a su frustrada ampliación y mejora, que es bastante ilustrativo de que no hay, ni mucho menos, un “extraordinario” interés por parte del legislador para adaptar y regular determinados derechos y condiciones de trabajo al entorno digital, a la digitalización.

Y además de ello, tal vez la novedad más relevante de los últimos años haya sido la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la 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 (conocida como *Ley Rider*), con la que no solo se ha incorporado al ET la Disposición Adicional 23ª (*Presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto*)¹⁴, sino que además, pese a no ser descrito en modo alguno en el título de dicha ley, se ha reconocido mediante un nuevo artículo 64.4.d ET el derecho de información de los representantes de los trabajadores (y su correlativo deber de información empresarial) sobre “los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles”.

¹⁴ Por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1 ET, “se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital”.

Excepcionalmente, también encontramos una vaga referencia a un ulterior desarrollo reglamentario de acciones formativas específicas en digitalización respecto del contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada¹⁵. Otras normas, en particular las reguladoras de las *políticas de empleo*, contienen alguna referencia genérica, sin desarrollo ulterior ni concreción, a la digitalización, a la transición digital, a la utilización de sistemas de IA o al riesgo de brecha digital: la propia Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo; la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional¹⁶; el Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028; el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados; 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; y la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

Por último, como no podría ser de otro modo, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, regula algún aspecto particular sobre la utilización de recursos y herramientas para la conectividad digital y el derecho a la desconexión digital referido específicamente al teletrabajador¹⁷.

¹⁵ Artículo 11.3.j ET: Reglamentariamente se desarrollará el alcance de la formación correspondiente al contrato de formación para la obtención de prácticas profesionales, particularmente, en el caso de acciones formativas específicas dirigidas a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad, incluyendo la posibilidad de microacreditaciones de los sistemas de formación profesional o universitaria.

¹⁶ Cuya Disposición Adicional 9ª (Plan de competencias en digitalización e inteligencia artificial en la Formación Profesional) se limita a declarar que “el Gobierno aprobará, en colaboración con el sector tecnológico, un Plan de competencias en digitalización e inteligencia artificial en la formación profesional, que incluirá la propuesta de contenidos comunes transversales del currículo para todas las personas que se formen en el Sistema de Formación Profesional. Asimismo, promoverá que todo el profesorado y formadores de formación profesional obtengan el reconocimiento de la competencia digital docente en el Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente”.

¹⁷ En concreto, en su artículo 18 (*Derecho a la desconexión digital*) se reconoce que “las personas que trabajan a distancia, particularmente en teletrabajo, tienen derecho a la desconexión digital fuera de su horario de trabajo en los términos establecidos en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre. El deber empresarial de garantizar la desconexión conlleva una limitación del uso de los medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso, así como el respeto a la duración máxima de la jornada y a cualesquiera límites y precauciones en materia de jornada que dispongan la normativa legal o convencional aplicables”. Además, establece que “la empresa, previa audiencia de la representación legal de las personas trabajadoras, elaborará una política interna dirigida a personas trabajadoras, incluidas las que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sen-

Pero *nada más*. Insistimos, nada más. El resto de preceptos estatutarios y el resto de normas laborales (por ejemplo, la LPRL o la LOLS) *siguen acogiendo los “desafíos” reguladores que demanda la digitalización a través de las categorías tradicionales*. Por ejemplo, por un lado, los nuevos riesgos laborales derivados de la digitalización encajan en el preexistente entramado normativo de prevención; y por otro lado, pese a la utilización de las TIC y de las redes digitales de comunicación por parte de los representantes sindicales para el ejercicio de su acción sindical y de sus funciones representativas, en el artículo 8.2.a LOLS se sigue contemplando como única vía de comunicación el “tablón de anuncios”: “con la finalidad de facilitar la difusión de aquellos avisos que puedan interesar a los afiliados al sindicato y a los trabajadores en general, la empresa pondrá a su disposición un tablón de anuncios que deberá situarse en el centro de trabajo y en lugar donde se garantice un adecuado acceso al mismo de los trabajadores”¹⁸.

Estamos convencidos de que resulta necesaria una adaptación de la normativa laboral a las particularidades de la digitalización y de la utilización de los sistemas de IA. Pero igualmente, constatamos que ello no es una prioridad para el legislador. La realidad es que las instituciones y categorías “clásicas” del Derecho del Trabajo acogen e integran mediante interpretaciones flexibles y extensivas las consecuencias que para la relación de trabajo tienen los nuevos recursos y herramientas digitales.

El reciente rechazo parlamentario (el pasado 10 de septiembre) del Proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión (BOCG, Congreso de los Diputados, de 16 de mayo de 2025) no viene más que reforzar esta idea de que no es una prioridad avanzar en esa adaptación del ET a las nuevas circunstancias y condiciones que impone la digitalización. De este modo, ni se ha materializado la nueva regulación de la obligación empresarial de registro de jornada que hubiera exigido que la empresa mantuviera un registro diario de jornada *realizado por medios digitales*, ni se ha implementado ni adaptado al nuevo entorno digital el derecho del trabajador (incluyéndose expresamente al teletrabajador) a la desconexión, con una propuesta de ampliación de la escueta e insuficiente redacción del artículo 20.bis ET (al que expresamente nos hemos ya referido), con la que se pretendía también *garantizar que el derecho a la desconexión fuera irrenunciable*, y con la que se hacía un llamamiento a la negociación colectiva para que fuera esta la definiera las modalidades del ejercicio,

sibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia, así como en el domicilio de la persona empleada vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas. Los convenios o acuerdos colectivos de trabajo podrán establecer los medios y medidas adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la desconexión en el trabajo a distancia y la organización adecuada de la jornada de forma que sea compatible con la garantía de tiempos de descanso”.

¹⁸ Sobre este tema, vid. ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “El control empresarial de la actividad de los representantes de los trabajadores”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 150 (Monográfico sobre las facultades de control empresarial ante los cambios tecnológicos y organizativos), 2019.

los medios y las medidas adecuadas para garantizar el derecho a la desconexión, así como las acciones de formación y de sensibilización sobre el uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite, especialmente, el riesgo de fatiga informática¹⁹. No obstante, también tenemos que admitir que dicho rechazo parlamentario a este Proyecto de Ley no obedece tanto a la negativa a introducir estas adaptaciones del registro diario de la jornada de trabajo y del derecho a la desconexión del trabajador a la nueva realidad tecnológica, a la digitalización, como a la fuerte oposición que han mostrado algunos grupos parlamentarios (más alineados con los intereses defendidos por las organizaciones empresariales, especialmente en relación con determinados sectores, como, por ejemplo, el sector de la hostelería) a la reducción de la duración máxima (legal) de la jornada ordinaria de trabajo. En este caso, el ir conjuntamente en un mismo Proyecto de Ley ha perjudicado que la norma estatutaria hubiera acogido esas novedades reguladoras que exigían un registro diario de jornada por medios digitales y que desarrollaban y precisaban algunos elementos que hacían más eficaz el derecho a la desconexión digital.

En todo caso, partimos de una evidencia: el proceso de digitalización es imparable. Y la nueva realidad tecnológica digitalizada provoca cambios en la organización trabajo y en las relaciones de trabajo, aunque también condicionados por otros fenómenos. Ello exigiría una adaptación en la regulación de las principales condiciones de trabajo que se ven afectadas por la digitalización y el uso de la IA. Sin embargo, como hemos puesto de relieve, ello no ha sido así: el cambio tecnológico y productivo y las consecuencias que la digitalización tiene sobre las condiciones de trabajo no se traduce en una nueva regulación, en una nueva normativa laboral. Y además, en aquellos casos en los que sí se ha traducido en la incorporación de reglas jurídicas, derechos y regulaciones específicas de la digitalización en el ámbito laboral, nos encontramos luego con el problema de la garantía de su aplicación (reglas sobre teletrabajo, desconexión digital, vigilancia y control empresarial y derechos digitales de los trabajadores, etcétera). De este modo, tal y como se ha señalado, puede percibirse que “mientras que la economía y el empleo adoptan con celeridad y universalidad las técnicas y formas de organización empresarial propias de la sociedad digital, mucho más lento en ese proceso es la paralela y necesaria adaptación de los procesos de control del cumplimiento de la legislación laboral a dicho entorno ya digitalizado”²⁰.

¹⁹ Además, ese nuevo artículo 20.bis ET, animaba a la negociación colectiva a poder establecer excepciones al derecho a la desconexión de las personas trabajadoras, cuando concurren circunstancias excepcionales justificadas que puedan constituir un riesgo grave para aquellas o para otras personas o un potencial perjuicio empresarial grave que requiera la adopción de medidas urgentes e inmediatas. Igualmente garantizaba que el rechazo o la no atención de la comunicación o de la petición de prestación laboral por medios digitales fuera de la jornada laboral no podrán generar consecuencias negativas, represalias o trato menos favorable para la persona trabajadora. No obstante, aunque dicho Proyecto de Ley se haya rechazado, algunos convenios colectivos ya se habían adelantado y regulaban ya la desconexión digital incorporando tales términos.

²⁰ CRUZ VILLALÓN, J.: “Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía”, *op. cit.*, páginas 46 y 47, que considera que frente a ello, también

¿Y ahora qué? ¿Qué nos queda? No parece que se avance demasiado en ese nuevo Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI que acoja también una nueva regulación adaptada al entorno digital. Nos encontramos con las mismas estructuras reguladoras. El Derecho del Trabajo acoge las nuevas realidades tecnológicas y las consecuencias que sobre las relaciones de trabajo tiene la digitalización y la IA, integrándolas en las instituciones y categorías reguladoras “clásicas”, mostrando así su flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas realidades. Se trata de soluciones que no siempre contemplan toda la problemática y matices que introducen las tecnologías digitales y la IA en las relaciones de trabajo, lo que necesariamente obligará a analizar caso por caso y dar respuestas específicas a través de la jurisprudencia, que como ha ocurrido hasta ahora (Ley Rider), tal vez sea el origen de nuevas respuestas legislativas.

7. EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA REGULACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO A LA DIGITALIZACIÓN Y A LA IA

¿Y la negociación colectiva? Pues, es cierto que los interlocutores sociales, como evidencia el propio el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE de 32 de mayo de 2024), coinciden en que constituye una estrategia y acción prioritaria la transición digital. Este V AENC dedica su Capítulo XVI a la *Transición tecnológica, digital y ecológica*²¹. Respecto a lo que nos ocupa, la denominada *Transición tecnológica y digital*, se recuerda que las ventajas y beneficios que conlleva la introducción de nuevas tecnologías en la organización del trabajo es una inversión estratégica básica para el futuro de las empresas y para el incremento de su productividad y competitividad, pero también advierte de los retos y desafíos que ello supone²². De esta manera, y con el objetivo de favorecer una transición justa, inclusiva y beneficiosa para todas las partes, y en consonancia con lo recogido en el *Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización*, se considera que es fundamental que los convenios colectivos sectoriales y de empresa incorporen medidas para hacer frente a estos retos, adaptándose estas medidas a las realidades de cada sector,

los mecanismos de control, sean administrativos o sindicales “deben incorporar a sus prácticas toda la potencialidad que les ofrecen las tecnologías de la información y comunicaciones”, lo que “requiere un cambio de mentalidad por parte de los sujetos llamados a asumir esa condición de inspectores y sindicalistas digitales” y “plena seguridad jurídica en la autorización para el acceso y uso de las bases de datos en la que se contiene toda esa información”.

²¹ Sobre la transición ecológica, a la que también se refiere el V AENC, y en particular sobre cómo es regulada por los convenios colectivos y qué cláusulas medioambientales incorporan a sus contenidos, *Vid.* ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “La protección del medio ambiente como nuevo contenido de los convenios colectivos laborales: la negociación colectiva verde”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social* (REJLSS), núm. 11 (Núm. Extraordinario), 2025. (<https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS>)

²² La implantación de las tecnologías digitales aporta claros beneficios tanto para las empresas como para las personas trabajadoras en la medida que supone nuevas oportunidades de trabajo, aumento de la productividad, nuevas formas de organizar el trabajo, así como en la mejora de la calidad de los servicios y productos si bien, al mismo tiempo, comporta retos como consecuencia de su impacto en las condiciones de trabajo.

actividad y empresa y anticipándose a sus impactos en los centros de trabajo. Para ello el V AENC considera que los convenios colectivos de sector y de empresa deben promover e impulsar la transformación digital en el lugar de trabajo *en el marco de procesos participativos* y entiende oportuno que establezcan *procedimientos concretos de información previa a la representación legal de las personas trabajadoras, de los proyectos empresariales de digitalización y de sus efectos sobre el empleo, las condiciones de trabajo y las necesidades de formación y adaptación profesional de las plantillas, apostando por la formación continua para la mejora de las competencias digitales* de las personas trabajadoras que facilite esta transición en la empresa. Asimismo, se impulsará desde la negociación colectiva “una política de igualdad de oportunidades para asegurar que la tecnología digital resulte beneficiosa para todas las personas trabajadoras, superando la brecha por edad”; e igualmente, “se fomentarán medidas de acción positiva para evitar la brecha digital entre mujeres y hombres, particularmente en competencias avanzadas, garantizando los procesos de formación necesarios para la adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo como consecuencia de las transformaciones digitales de la empresa, con los criterios que las normas laborales establecen”. Entre las materias prioritarias en relación a la digitalización que se deben desarrollar a través de la negociación colectiva el V AENC (en la misma línea que el *Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización*) destaca: 1) el fomentar la colaboración entre empresas, personas trabajadoras y sus representantes para abordar temas como las competencias, la organización del trabajo y las condiciones laborales; 2) el impulsar la inversión en competencias digitales y en su actualización; y 3) el promover un enfoque orientado a las personas, en particular, sobre su formación y capacitación, las modalidades de conexión y desconexión, el uso de sistemas de inteligencia artificial seguros y transparentes, así como la protección de la privacidad y la dignidad de las personas trabajadoras. Complementariamente, el V AECN también dedica el Capítulo X al teletrabajo y el Capítulo XI a la desconexión digital, considerando su prioritario tratamiento y desarrollo, en ambos casos, por parte de la negociación colectiva.

Desde nuestro punto de vista, la importancia de la negociación colectiva en la regulación de las consecuencias laborales de la digitalización reside fundamentalmente en su *función adaptativa*. La incorporación de nuevas tecnologías, de sistemas digitales y de IA en los distintos sectores y empresas es desigual. Por ejemplo, hay sectores donde no tiene sentido hablar de teletrabajo (trabajos de extinción de incendios, trabajos agrícolas y ganaderos, servicios de reparto, etcétera), en otros sí. La negociación colectiva cuenta con esa capacidad reguladora adaptada a las particularidades y características de cada sector y de cada empresa. Cada convenio colectivo tiene en cuenta cómo la tecnología, la digitalización y la IA incide en su organización del trabajo y en sus específicas condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, como han puesto de manifiesto los estudios realizados, los convenios colectivos no regulan de forma mayoritaria y generalizada los derechos digitales laborales ni las consecuencias que sobre las condiciones de trabajo tiene la digitalización y el empleo de sistemas de IA. El resultado es bastante pobre, insuficiente, y circunscrito especialmente a determinados sectores de actividad

y empresas. Hay materias relacionadas con la tecnología y la digitalización sobre las que los convenios colectivos están incidiendo. No obstante, esta asunción por parte de la negociación colectiva de la regulación de las consecuencias laborales de la digitalización y de la IA es desigual. Por un lado, la mayoría de regulaciones convencionales se centran en la protección de datos personales y salvaguarda del derecho a la intimidad de los trabajadores, siendo además poco innovadoras, pues generalmente se limitan a reproducir los preceptos legales cuando no a reenviar directamente a la normativa vigente. Otras veces se trata de cláusulas programáticas o simple declaración de intenciones. Son pocos los convenios colectivos que contemplan cláusulas reguladoras sobre el impacto de las nuevas tecnologías, de la digitalización y de la IA en las relaciones de trabajo, y básicamente se reducen a regular el las facultades de vigilancia y control empresarial de los recursos y dispositivos digitales puestos a disposición de los trabajadores, el derecho a la intimidad del trabajador y el ciberacoso (llegando alguno de los pocos convenios colectivos que lo regulan, a considerar como falta grave o muy grave el abuso de los medios informáticos, siendo una conducta sancionable), los derechos de información y participación de los representantes de los trabajadores en materia de nuevas tecnologías y digitalización (a través, por ejemplo, de comisiones paritarias específicas sobre cambio tecnológico, o de atribución de competencias en materia de digitalización a la comisión paritaria del convenio colectivo), así como las herramientas digitales puestas a disposición de estos para ejercer sus funciones representativas, el derecho a la desconexión digital (aunque las cláusulas reguladoras sean mayoritariamente muy genéricas y apegadas a la norma estatal, encontramos algunos desarrollos convencionales más ricos, como la especificación de los medios y dispositivos que no se usarán fuera de la jornada laboral, la limitación de reuniones y convocatorias dentro de la jornada de trabajo, la incorporación de determinadas excepciones a dicha desconexión por fuerza mayor o razones de urgencia, o la prohibición de sanción o cualquier otro tipo de perjuicio al trabajador que ejercita su derecho a la desconexión digital), la formación en competencias digitales y formación en materia preventiva frente a la aparición de riesgos digitales, tanto físicos como psicológicos (como el tecnoestrés), y garantías sobre la protección de datos (aunque en su mayor parte, reiterando la normativa vigente)²³.

²³ Estudios específicos sobre el tratamiento de las nuevas tecnologías, el teletrabajo y los derechos digitales en la negociación colectiva, en ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “Nuevas tecnologías y derechos digitales laborales en la negociación colectiva” (I y II), *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad Laboral y Relaciones Laborales*, núms. 83 y 84 (artículo publicado en dos números consecutivos), 2021; y en VV.AA. Observatorio de la Negociación Colectiva (C.L. Alfonso Mellado; M.A. Almendros González; H. Álvarez Cuesta; A. Esteve Segarra; R. Gómez Gordillo; D. Lantarón Barquín, A. Merino Segovia; J.L. Monereo Pérez; A.B. Muñoz Ruiz y W. Sanguinetti Raymond, coords.): *Políticas de empleo, trabajo a distancia y derechos digitales*, Cinca, Madrid, 2022.

8. LA PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR Y EL CONTROL HUMANO COMO ELEMENTO IMPRESCINDIBLE EN LOS SISTEMAS DIGITALIZADOS Y DE IA

La digitalización (entendido como el proceso de conversión de información analógica o física a un formato digital que posibilita el almacenamiento, procesamiento y transmisión de datos, mejorando la eficiencia y automatizando tareas) y la IA (entendida como un sistema predictivo de resultados a partir de la utilización de ingentes datos previamente procesados)²⁴ irrumpen en todas las facetas de la vida, y en particular, por lo que interesa a nuestro estudio, en la economía, en la actividad empresarial, en sistemas productivos y de prestación de servicios, y también en las relaciones de trabajo. Todavía nos encontramos inmersos en este proceso de digitalización y de aplicación de sistemas de IA en el ámbito laboral, aún no ha concluido, sigue avanzando e innovando, mejorando, corrigiéndose continuamente. El Derecho del Trabajo ya está adaptándose, poco a poco, a tales cambios. A identificar brevemente cuáles son las principales consecuencias laborales de la digitalización y de la IA vamos a dedicar las siguientes páginas. Pero antes de nada, quisiéramos destacar un principio fundamental que va a regir tales transformaciones, los retos y desafíos que también en el ámbito laboral plantea la digitalización y la IA: *la necesidad del control humano*²⁵ En este sentido, cabe también planearse no sólo este requisito de intervención del factor humano, sino también si es que acaso antes no era así, si es que es algo novedoso que lo humano siga al mando²⁶.

²⁴ De conformidad con el artículo 1.1 del Reglamento (UE) 2024/1689, al que nos referimos a continuación, son sistemas de IA aquellos basados en una máquina que están diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

²⁵ No es el único principio fundamental regulador de la IA, pero si lo consideramos como el más relevante y que más aclara en relación con las dudas que presenta la utilización de la IA. No obstante, también habría que considerar el principio de transparencia y el derecho de información, la solidez y seguridad de la IA, y la evaluación del riesgo o la conformidad de los sistemas de IA. Sobre esto, vid. ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La Propuesta de Reglamento sobre Inteligencia Artificial y su impacto en el ámbito laboral”, en VV.AA. (A. Ginès y Fabrellas, dir.): *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

²⁶ MOLINA NAVARRETE, C.: “Esencia y existencia de las relaciones de trabajo y de su derecho en la era digital: ¿y si el futuro estuviera en lo clásico?”, *op. cit.*, páginas 5 a 8, de manera muy directa y adelantándose a la respuesta mediante una pregunta, lo primero que se cuestiona es si “en la era de la inteligencia artificial, lo humano sigue al mando”, y a continuación si “centrar el futuro del trabajo en las personas, así como su integración en el sistema, es una nueva visión de las relaciones de trabajo y de sus instituciones”. De este modo, recuerda como la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de febrero de 2019, sobre una política industrial global en materia de inteligencia artificial (2018/2088(INI)) apela a “una mano de ética en la digitalización” para garantizar el desarrollo de una inteligencia artificial centrada en el ser humano. Eso significa centrar el futuro del trabajo en las personas, que las nuevas formas de organización digitalizada del trabajo mejoren, en lugar de deteriorar, la calidad del trabajo (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo CESE: “El diálogo social para la innova-

El Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen *normas armonizadas en materia de inteligencia artificial* y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 300/2008, (UE), 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (conocido como Ley de Inteligencia Artificial, aunque nosotros seguiremos citando al modo habitual de los Reglamentos europeos) constituye uno de los más relevantes mecanismos de regulación de las consecuencias de la IA, especialmente con el objetivo de promover una IA centrada en el ser humano y que al mismo tiempo garantice un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales. No obstante, ello no supone *per se* cambios en la legislación laboral nacional. Como subraya su Considerando 9, en el contexto del empleo y la protección de los trabajadores, el presente Reglamento no debe afectar, por tanto, al Derecho de la Unión en materia de política social ni al Derecho laboral nacional (de conformidad con el Derecho de la Unión) relativa a las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas la salud y seguridad en el trabajo y la relación entre empleadores y trabajadores²⁷. Pero además de toda esta declaración de intenciones, en su artículo 14 (Supervisión humana), establece reglas específicas para los sistemas de IA que califica de alto riesgo (los citados por su Anexo III), destacando: 1) que los sistemas de IA de alto riesgo se diseñarán y desarrollarán de modo que puedan ser *vigilados de manera efectiva por personas físicas durante el período que estén en uso*, lo que incluye dotarlos de herramientas de interfaz humano-máquina adecuadas; y 2) que *el objetivo de la supervisión humana será prevenir o reducir al mínimo los riesgos para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales* que pueden surgir cuando se utiliza un sistema de IA de alto riesgo conforme a su finalidad prevista o cuando se le da un uso indebido razonablemente previsible; 3) que las medidas de supervisión serán proporcionales a los riesgos, al nivel de autonomía y al contexto de uso del sistema de IA de alto riesgo; y 4) que se reconocen determinadas facultades a las personas físicas a quienes se encomiende la supervisión humana para que puedan, según proceda y de manera proporcionada, cumplir adecuadamente con sus funciones. En particular, en relación con esto último, se propone: a) entender

ción en la economía digital”). La protección del trabajador sigue siendo un fin fundamental del Derecho del Trabajo. Con independencia de si tal planteamiento es o no demasiado idealista (y que la realidad, la praxis, desmienta en el mundo del trabajo cotidiano, en el día a día), lo cierto es que no es nada novedoso: se trata de una “pretendida novedad”.

²⁷ El presente Reglamento tampoco debe afectar en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluidos el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros y el derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o a llevar a cabo acciones colectivas conforme al Derecho nacional. El presente Reglamento no debe afectar a las disposiciones destinadas a mejorar las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales establecidas en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. Además, el presente Reglamento tiene por objeto reforzar la eficacia de tales derechos y vías de recurso vigentes mediante el establecimiento de requisitos y obligaciones específicos, también en lo que respecta a la transparencia, la documentación técnica y la conservación de registros de los sistemas de IA.

adecuadamente las capacidades y limitaciones pertinentes del sistema de IA de alto riesgo y poder vigilar debidamente su funcionamiento, por ejemplo, con vistas a detectar y resolver anomalías, problemas de funcionamiento y comportamientos inesperados; b) ser conscientes de la posible tendencia a confiar automáticamente o en exceso en los resultados de salida generados por un sistema de IA de alto riesgo (“sesgo de automatización”), en particular con aquellos sistemas que se utilizan para aportar información o recomendaciones con el fin de que personas físicas adopten una decisión; c) interpretar correctamente los resultados de salida del sistema de IA de alto riesgo, teniendo en cuenta, por ejemplo, los métodos y herramientas de interpretación disponibles; d) decidir, en cualquier situación concreta, no utilizar el sistema de IA de alto riesgo o descartar, invalidar o revertir los resultados de salida que este genere; y e) intervenir en el funcionamiento del sistema de IA de alto riesgo o interrumpir el sistema pulsando un botón de parada o mediante un procedimiento similar que permita que el sistema se detenga de forma segura.

En esta misma línea se han pronunciado otros muchos documentos europeos, incluyendo los derivados del diálogo social, como el *Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización*. A nivel nacional también el V AENC insiste, respecto a la *Inteligencia Artificial (IA)*, sobre la necesidad de una *garantía del principio de control humano* y del *derecho a la información sobre los algoritmos*. Se parte de que la IA de manera progresiva tendrá un impacto significativo en el mundo laboral y, si no se hace un uso correcto y transparente, podría llevar a adoptar decisiones sesgadas o discriminatorias relativas a las relaciones laborales. Por ello, los sistemas de IA han de ser seguros y transparentes, y las empresas facilitarán a los representantes legales de las personas trabajadoras información transparente y entendible sobre los procesos que se basen en ella en los procedimientos de recursos humanos (contratación, evaluación, promoción y despido) y garantizarán que no existen prejuicios ni discriminaciones. Por ello, valora positivamente la incorporación como apartado *d* al artículo 64.4 ET, de un nuevo derecho de información de los representantes de los trabajadores sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles²⁸. Y en relación con ello, se insta a que la negociación colectiva desempeñe un papel fundamental estableciendo criterios que garanticen un uso adecuado de la IA y sobre el desarrollo del deber de información periódica a la representación de los trabajadores.

²⁸ Además, recuerda el V AENC que el despliegue de sistemas de IA en las administraciones públicas debe seguir igualmente el principio de control humano y ser seguro y transparente. Y en base a ello, se insta también al Gobierno para que facilite a los interlocutores sociales, a través de los órganos de participación institucional, la información suficiente que garantice la transparencia digital y algorítmica, en especial de aquellas fórmulas que configuran los aplicativos vinculados a las relaciones laborales y a la protección social.

9. PRINCIPALES CONSECUENCIAS LABORALES DE LA DIGITALIZACIÓN Y LA IA

9.1. Digitalización e IA en el acceso al empleo

El Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1689 considera como sistemas de IA de alto riesgo los “destinados a ser utilizados para la contratación o la selección de personas físicas, en particular para publicar anuncios de empleo específicos, analizar y filtrar las solicitudes de empleo y evaluar a los candidatos”. Ello conlleva automáticamente, en los términos que ya hemos apuntado, que su utilización no puede prescindir del control y supervisión del factor humano. Es obvio, que el uso de recursos digitales y de la IA incrementan la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos encargados de la intermediación laboral y, en general, de las políticas activas de empleo²⁹. Pero también surgen riesgos, dado que el tratamiento de datos que conlleva la intermediación laboral y la selección de personal de cara a la contratación laboral es una materia especialmente sensible, pues puede generar discriminación a partir del tratamiento de datos personales, tanto laborales como no laborales (por ejemplo, estereotipos de género). Los sistemas digitalizados y de IA pueden adolecer de falta de transparencia por la opacidad y complejidad de las decisiones algorítmicas. Ante todo ello, el desafío es aprovechar las innegables ventajas que conllevan las nuevas tecnologías digitales a la vez que se garantiza una utilización no discriminatoria, se mejora la transparencia de los sistemas utilizados y se minimizan los inconvenientes y los efectos negativos que pudiera llevar aparejado en los procesos de intermediación e inserción laboral. De este modo, se han aportado algunas propuestas, tanto preventivas (como la anonimización de los datos a procesar, en particular los datos de carácter personal, el limitar el acceso del sistema diseñado para el emparejamiento a determinadas redes sociales por tratarse de información sensible compartida en otro contexto, el aseguramiento de la transparencia del algoritmo que permita al menos justificar sus decisiones, o la mayor información y participación de los agentes sociales durante todo el proceso), como reparadoras o de tutela (como la rendición anual de los resultados obtenidos, como

²⁹ Entre tales ventajas, se han señalado, el que se trate de sistemas objetivos no condicionados por prejuicios ni cognitivos ni emocionales por parte de las personas implicadas en la selección de personal, el que ese incremente la eficacia y eficiencia de la intermediación laboral que redunde en una mejor inserción laboral de los demandantes de empleo, permitiendo una rápida transición entre la situación de desempleo y la contratación laboral, o el que los SPE liberen recursos para permitir que su personal se centre en tareas en las que son más necesarias la intervención humana. *Vid.* VICENTE PALACIO, A: “Inteligencia artificial para la mejora de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo, algunas propuestas (inconclusas)”, en VV.AA. (L. López Cumbre, dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, *op. cit.*, páginas 54 y 55. Igualmente, abordando las ventajas e inconvenientes de la utilización de las nuevas tecnologías digitales en la ejecución de las políticas de empleo, la intermediación laboral y la selección de personal, *vid.* OLARTE ENCABO, S.: “La aplicación de inteligencia artificial a los procesos de selección de personal y ofertas de empleo: impacto sobre el derecho a la no discriminación”, *Documentación Laboral*, núm. 119, 2020; o VALLE-CILLO GÁMEZ, M.R.: “La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos, desafíos desde una perspectiva comparada”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 459, 2021.

número de colocaciones, duración, edad, colectivo, etcétera; las auditorías periódicas de sus efectos, la regulación de un procedimiento administrativo específico del derecho de acceso a los datos utilizados en el proceso de selección, así como los motivos que han podido determinar la exclusión de la candidatura en la selección automatizada, o como garantizar en el ámbito procesal la aplicación de la inversión de la carga de la prueba ante indicios discriminatorios)³⁰. En esta misma línea propositiva, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 establece como *Objetivo operativo* 5.2 el promover la digitalización del Sistema Nacional de Empleo y el desarrollo de herramientas digitales de apoyo a la labor de los servicios públicos de empleo. Ello conlleva: a) continuar con la implantación del Expediente Laboral Personalizado Único en el Sistema Nacional de Empleo; b) potenciar el espacio técnico colaborativo y el repositorio documental común del Sistema Nacional de Empleo para la formación y actualización permanente (en materia de formación, atención a empresas, orientación...) de los profesionales de los servicios públicos de empleo; c) potenciar y difundir los recursos digitales que el Sistema Nacional de Empleo pone a disposición de las personas y empresas; d) mejorar la web del Sistema Nacional de Empleo con una Plataforma Digital de Empleo y Acompañamiento Integral de los servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras y usuarios; e) diseñar y desarrollar herramientas de apoyo a la prestación de servicios por parte de los servicios públicos de empleo, con especial foco en la implementación de un sistema de intermediación laboral basado en competencias, alineado con el modelo ESCO, que conecte ocupaciones, programas formativos y ofertas de empleo; y f) potenciar las infraestructuras digitales en Oficinas de Empleo para la prestación telemática de servicios. Otras actuaciones ya iniciadas que tendrán continuación en el marco de la nueva Estrategia son las relativas a la reforma y fortalecimiento de las capacidades de análisis prospectivo del mercado de trabajo, incluyendo las necesidades sectoriales y competenciales para la mejora de la empleabilidad, completando la capacidad operativa del Observatorio Ocupacional, así como los proyectos ya iniciados sobre *el potencial de uso de la Inteligencia Artificial en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo*. En este sentido, también constituye *Objetivo operativo* 8.4 el promover una mejor generación de conocimiento sobre el mercado de trabajo, y su difusión entre todos los agentes, a través de implementar herramientas innovadoras en el análisis de tendencias del mercado laboral, así como en su difusión, mediante la utilización de IA, Big Data, Datos Abiertos, etc., considerando la posibilidad de emplear fases piloto como herramienta previa a su implementación definitiva.

9.2. La adaptación de la prestación de servicio y de las condiciones de trabajo a la realidad tecnológica.

La digitalización, como nueva forma tecnológica del sistema capitalista, configura un modelo de organización del trabajo igualmente adaptado a la utilización

³⁰ VICENTE PALACIO, A: “Inteligencia artificial para la mejora de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo, algunas propuestas (inconclusas)”, *op. cit.*, páginas 55 a 57, que precisa que algunas de estas medidas estaban ya previstas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2017-2020, pero que no han sido desarrolladas total o parcialmente por la posterior Estrategia 2021-2024.

generalizada de las herramientas digitales. Ello ha supuesto cambios de envergadura en la propia prestación de servicios del trabajador y, obviamente, también en las cualificaciones profesionales y nuevas competencias digitales requeridas, lo que demanda acciones formativas específicas en los nuevos sistemas tecnológicos. Igualmente se ven afectas otras condiciones de trabajo, como el lugar de prestación de servicios (teletrabajo), la jornada de trabajo y el derecho a la desconexión digital, el poder de dirección y las facultades de vigilancia y control empresarial de la prestación de servicios del trabajador, con la específica garantía del reconocimiento de los derechos digitales del trabajador, el respeto a la normativa reguladora de la protección de datos y la garantía del derecho a la intimidad y del derecho a la no discriminación.

Por otro lado, y en relación con la IA, el Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1689 considera como sistemas de IA de alto riesgo los “destinados a ser utilizados para tomar decisiones que afecten a las condiciones de las relaciones de índole laboral o a la promoción o rescisión de relaciones contractuales de índole laboral, para la asignación de tareas a partir de comportamientos individuales o rasgos o características personales o para supervisar y evaluar el rendimiento y el comportamiento de las personas en el marco de dichas relaciones”

9.2.1. Nuevas cualificaciones, clasificación profesional y nuevas formas de prestación de servicios. Especial referencia a las plataformas digitales y al teletrabajo

La aparición de nuevos perfiles profesionales vinculados a las nuevas tecnologías y a la utilización de la IA conlleva la incorporación de nuevos puestos de trabajo, grupos profesionales, incluso (todavía) categorías profesionales. Ello no es más que la consecuencia lógica del continuo cambio tecnológico. Para ello, existen mecanismos de actualización de los sistemas de clasificación profesional a la estructura profesional del sector de actividad o empresa que sufre los cambios que la tecnología, en este caso la digitalización, provoca en el marco técnico, productivo y organizativo. Ese papel de adaptación corresponde a la negociación colectiva, en función de las particularidades tecnológicas de cada sector o empresa. Bien se puede aprovechar la negociación de un nuevo convenio colectivo para introducir nuevos grupos profesionales, o bien se puede incorporar en todo momento nuevos puestos de trabajo a través de procedimientos en los que necesariamente deberían ser consultados los representantes de los trabajadores (como por ejemplo, a través de acuerdos sobre materias concretas), y en los que también puede tener un papel protagonista la Comisión Mixta de aplicación e interpretación del convenio para solucionar las dudas o conflictos que pudieran surgir en ese proceso de renovación del sistema de clasificación profesional. Para la transición de un modelo clasificatorio a otro, en el que se demandan cualificaciones profesionales específicamente digitales, con la incorporación de nuevos grupos profesionales, y en su caso sustitución de los anteriores, es normal la utilización de *cuadros de equivalencia* o *tablas de conversiones o asimilación*³¹. Por otro lado, la definición funcional de puestos de

³¹ Vid. ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: *La clasificación profesional del trabajador: Tecnología, organización del trabajo y régimen jurídico*, op. cit., páginas 173 a 176.

trabajo o grupos profesionales, aunque no estén específicamente relacionados con una prestación de servicios digitalizada o que requiera específicas competencias en nuevas tecnologías, se va a ver afectada, incorporando nuevas exigencias formativas y conocimientos específicos para la realización de sus correspondientes tareas, pues de manera transversal, las competencias digitales son requeridas prácticamente para cualquier puesto de trabajo o perfil profesional.

La digitalización afecta directamente a la organización del trabajo, apareciendo nuevas formas de gestión del negocio y nuevas formas de prestación de servicios. Las dos manifestaciones que consideramos de mayor impacto son la irrupción como empleadores de las plataformas digitales y la utilización cada vez más generalizada del teletrabajo como forma de prestación de servicios alternativa al trabajo presencial.

Es cierto que el trabajo prestado en plataformas digitales³² no es la única forma de trabajo atípico que introducen la digitalización y la emergencia de redes sociales digitales. Existen muchas otras, pero, tal vez, sea en éstas donde confluyen con más fuerza, y de forma conjunta, elementos de trabajo que podemos calificar como atípicos: autonomía, temporalidad, parcialidad (prestación de servicios a tiempo parcial y no a jornada completa), externalización, precariedad (empleo de mala calidad, determinación a la baja de condiciones de trabajo y retribuciones, escasa protección social) y marginalidad (en muchos casos no constituye la principal fuente de ingresos del trabajador, sino que tiene carácter complementario a otros ingresos principales). La jurisprudencia ha ido resolviendo caso por caso las situaciones en las que se desarrollaba este tipo de actividad, poniendo de manifiesto que la verdadera naturaleza de la relación de trabajo, en particular en sectores donde las plataformas digitales de trabajo ejercen cierto grado de dirección y control, no es la de “trabajadores

³² El artículo 1 de la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas, entiende *plataforma digital de trabajo* toda persona física o jurídica que preste un servicio en el que se cumplan todos los requisitos siguientes: 1) se presta, al menos en parte, a distancia por medios electrónicos, por ejemplo, por medio de un sitio web o una aplicación para dispositivos móviles; 2) se presta a petición de un destinatario del servicio; 3) implica, como elemento necesario y esencial, la organización del trabajo realizado por personas físicas a cambio de una contraprestación económica, con independencia de que ese trabajo se realice en línea o en un lugar determinado; 4) implica la utilización de sistemas automatizados de seguimiento o de sistemas automatizados de toma de decisiones. De este modo, en tales plataformas digitales, los sistemas automatizados de supervisión y los sistemas automatizados de toma de decisiones alimentados por algoritmos asumen cada vez con mayor frecuencia funciones que los gestores suelen desempeñar en las empresas, como la asignación de tareas, la fijación del precio de las tareas individuales asignadas, la determinación de los horarios de trabajo, la formulación de instrucciones, la evaluación del trabajo realizado, la concesión de incentivos o la aplicación de trato desfavorable, etc. Las personas que realizan trabajo en plataformas y que están sujetas a esa gestión algorítmica a menudo no tienen acceso a la información sobre el funcionamiento de los algoritmos, los datos personales que utilizan o la manera en que el comportamiento de dichas personas afecta a las decisiones adoptadas por los sistemas automatizados. Además, los representantes de los trabajadores, otros representantes de personas que realizan trabajo en plataformas, los servicios de inspección de trabajo y otras autoridades competentes no tienen acceso a dicha información (8).

por cuenta propia” o “contratistas independientes”, sino la de trabajadores por cuenta ajena, ya que de hecho las plataformas ejercen sobre esas personas dirección y control, y a menudo las integran en sus principales actividades empresariales. En particular, la ya referida STS de 25 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2924), primera dictada en unificación de doctrina, ha destacado la prevalencia del principio de realidad y la necesidad de adaptar los requisitos de dependencia y ajenidad al contexto actual. De este modo, la Ley Rider (ya comentada) ha incorporado la Disposición Adicional 23ª ET en virtud de la cual se presume la laboralidad de la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital. De este modo, al incluirse a tales trabajadores en el ámbito de aplicación del ET, y contar con la cobertura protectora del Derecho del Trabajo se ha pretendido solucionar la precariedad de este tipo de trabajo ¿Pero es suficiente con esa única previsión legal para afrontar las particularidades de presenta este tipo de relaciones de trabajo en plataformas digitales? ¿No sería necesaria una mayor transparencia e información sobre esa gestión algorítmica y su funcionamiento, por ejemplo, de cara garantizar el principio de no discriminación?

Por otro lado, la figura del teletrabajo, como forma de trabajo a distancia³³, tal vez sea la que mayor repercusión e incidencia ha tenido en las relaciones de trabajo, y en particular aportando una mayor flexibilidad a la prestación de servicios por parte del trabajador: le evita desplazamientos (lo que redundaría en la consecución de una movilidad sostenible como medida de protección del medioambiente y de lucha contra el cambio climático, además de reducir la siniestralidad y accidentes *in itinere*), facilita la distribución del tiempo de trabajo adaptándolas a las necesidades del trabajador, posibilitando consiguientemente una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, y se mostró especialmente útil para dar respuesta a las restricciones y medidas de contención de la pandemia (coronavirus). Pero no todo son ventajas. EL teletrabajo también presenta riesgos e inconvenientes: protección de datos, brechas de seguridad, tecnoestrés, horario continuo, fatiga informática, conectividad digital permanente, mayor aislamiento laboral, pérdida de la identidad corporativa, deficiencias en el intercambio de información entre las personas que trabajan presencialmente y aquellas que lo hacen de manera exclusiva a distancia, dificultades asociadas a la falta de servicios básicos en el territorio, como la conectividad digital o servicios para

³³ Por trabajo a distancia se entiende el trabajo que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la empresa, considerándose el teletrabajo es una subespecie del mismo, que implica la prestación de servicios con nuevas tecnologías. En este sentido, el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo define el teletrabajo como una forma de organización o de realización del trabajo utilizando las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación laboral, en la que un trabajo que también habría podido realizarse en los locales de la empresa, se ejecuta habitualmente fuera de estos. Por su parte, el artículo 1 de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, define *teletrabajo* como aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.

la conciliación laboral y familiar, o traslado a la persona trabajadora de costes de la actividad productiva sin compensación alguna, entre otros. No obstante, aunque la regulación jurídica de esta nueva forma de organización del trabajo, como alternativa a la prestación de servicios de modo presencial, no haya ido más allá de incidir en los dispositivos electrónicos y digitales utilizados para posibilidad de teletrabajar y el derecho a la desconexión, lo cierto es que, como decíamos, conlleva importantes ventajas para conciliar la vida familiar y laboral, así como para flexibilizar el horario de trabajo. También aquí es relevante el papel a desempeñar por la negociación colectiva, estando llamados los convenios colectivos a implementar la regulación de esta forma de prestación de servicios³⁴. Sin embargo, es cierto que vamos a encontrar notables diferencias sectoriales, en función del tipo de actividad requerida, ya que el teletrabajo cuenta con condicionantes y limitaciones, pues no todas las prestaciones de servicios se pueden realizar a distancia, ni teletrabajando. Determinados trabajos requieren necesariamente de presencialidad.

9.2.2. *La formación en competencias digitales e IA*

Tal y como destaca la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, en buena parte de los sectores, la transformación digital está modificando las competencias necesarias para mantenerse en el mercado laboral. Los entornos laborales cada vez más tecnológicos, conllevan a que un buen número de personas trabajadoras vean cómo sus puestos de trabajo se transforman como consecuencia de la automatización y la digitalización, razón por la cual es necesario establecer los mecanismos para una adaptación en estas habilidades digitales³⁵. En este sentido, algún convenio colectivo reconoce un derecho a la “educación digital”³⁶. También, como recordamos más adelante, los representantes de los trabajadores requieren de

³⁴ Sin embargo, por lo general, no encontramos en la negociación colectiva más que remisiones a la Ley de trabajo a distancia, a lo sumo completado por algunas precisiones específicas, como los derechos a la dotación, mantenimiento y compensación de los gastos generados por el teletrabajo, especificando algunos cuales son las herramientas y dispositivos digitales facilitados para el desempeño de la prestación de servicios. Por ejemplo, el artículo 11.1 (*Trabajo a distancia y teletrabajo*) del Convenio colectivo de la Industria Química (BOE de 17 de febrero de 2025) se limita a reconocer que “en materia de trabajo a distancia y teletrabajo se estará a lo dispuesto en la legislación vigente en cada momento, actualmente Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, así como a las especialidades contempladas en el presente artículo”.

³⁵ También respecto de la utilización de sistemas de IA. En este sentido se ha destacado la obligación empresarial de *alfabetización digital*. Vid. DEL REY GUANTER, S.: “El nuevo deber empresarial de *alfabetización tecnológica* de las personas trabajadoras sobre los sistemas de inteligencia artificial y la necesaria *alfabetización humanística* de estos sistemas”, *Bries AEDTSS*, núm. 74, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

³⁶ El artículo 35.4 (*Derecho a la educación digital*) del Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito (BOE de 17 de julio de 2024) dispone que “las Empresas facilitarán la formación de su personal en las competencias y habilidades digitales necesarias para afrontar la transformación digital y facilitar así su reconversión digital y la adaptación a las nuevas tareas que así lo requieran, así como para evitar y erradicar las brechas digitales y garantizar su empleabilidad. Por su parte, las personas trabajadoras deberán participar en este tipo de acciones formativas para su desarrollo y actualización permanente”.

una formación específica en competencias digitales e IA para ejercer adecuadamente sus funciones de control las decisiones empresariales basadas en nuevas tecnologías y para interpretar correctamente la información y datos a los que legalmente está obligado el empleador.

9.2.3. *Las facultades de vigilancia y control empresarial y el derecho a la intimidad del trabajador ante el uso de dispositivos digitales*

Las facultades de vigilancia y control reconocidas al empresario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los trabajadores se han visto extraordinariamente ampliadas mediante la utilización de las nuevas tecnologías, y en concreto mediante el uso de dispositivos digitales, de ahí que frente a ello deba garantizarse paralelamente el derecho a la dignidad y el derecho a la intimidad del trabajador.

El artículo 20.3 ET reconoce la libertad empresarial de utilizar los mecanismos de supervisión que considere más conveniente: “el empresario podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales”. De este modo, se admite la utilización de medios tecnológicos por parte de la empresa para el control de la actividad del trabajador, el control de los medios informáticos facilitados por la empresa, y también la videograbación de la actividad laboral y la utilización de dispositivos de geolocalización, pero siempre de acuerdo a los principios constitucionales de necesidad y proporcionalidad, para respetar el derecho fundamental a la intimidad³⁷.

El artículo 20 bis ET reconoce el derecho a la intimidad de los trabajadores tanto en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador como frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización. En todo caso, este derecho a la intimidad se entiende conectado a la normativa reguladora de la protección de datos personales, y en concreto a la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en los que es fundamental el consentimiento del trabajador para el tratamiento de sus datos de carácter personal. En

³⁷ Sobre este tema, se pueden destacar entre otros muchos estudios: RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La toma de decisiones automatizadas en el marco de la relación laboral: otra vuelta de tuerca al poder de dirección y vigilancia empresarial”, en VV.AA. (J.E. López Ahumada, dir.): *La gobernanza de los derechos digitales de las personas trabajadoras*, Cinca, Madrid, 2023; SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Poderes directivos y nuevas tecnologías”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017; LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “La ordenación del uso de dispositivos digitales y recursos telemáticos en el desarrollo de la actividad laboral”, en VV.AA. (J.E. López Ahumada, dir.): *La garantía de los derechos digitales en el ámbito laboral: políticas empresariales, ejercicio de derechos y límites al poder de control del trabajo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023; LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “El impacto de la digitalización del trabajo desde el punto de vista de la privacidad y el ejercicio de los derechos laborales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 1, 2023; o SÁEZ LARA, C.: “Derechos fundamentales de los trabajadores y poderes de control del empleador a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017.

relación con este derecho se ha generado una relevante jurisprudencia³⁸.

La negociación colectiva también está llamada a desempeñar un papel regulador e implementador importante a la hora de garantizar el derecho a la intimidad del trabajador y regular los límites del control empresarial del uso de los dispositivos digitales puestos a disposición de los trabajadores y las limitaciones en la utilización de dispositivos de videovigilancia, grabación y geolocalización³⁹. De este modo, es frecuente encontrar cláusulas convencionales que garantizan la participación de los representantes de los trabajadores en la elaboración de los protocolos de utilización de los dispositivos digitales, que limitan su uso al ámbito exclusivamente profesional, salvo que excepcionalmente se permita el uso privado, que restringen los supuestos en los que el empresario puede acceder a los contenidos de tales dispositivos a los estrictamente necesarios para garantizar la integridad de los mismos, o que establecen cómo deben utilizarse los sistemas de videograbación o geolocalización, además de ajustarse a la legislación vigente⁴⁰.

³⁸ Entre otras, la STS de 6 de octubre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:8876), por la que reconoce la facultad empresarial de controlar los dispositivos de su propiedad, examinándolos y monitorizándolos, cuando hay prohibición expresa de su utilización por parte del trabajador para fines particulares, ya sea durante la jornada o fuera de ella; la STS de 8 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1323), que en cambio, considera que si existiría vulneración del derecho a la intimidad, cuando no se informó previamente de la prohibición de su uso o los límites de este; la STS de 10 de abril de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1436), que considera no abusiva la cláusula contractual por la que el trabajador consiente expresamente la cesión de su imagen tomada mediante cámara web siempre con el fin de desarrollar una actividad propia de telemarketing y cumplir con el objeto del contrato; la STS de 21 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4442); la STS de 15 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3017), por la que se considera que no hay vulneración del derecho a la intimidad ni a la protección de datos de carácter personal cuando la persona trabajadora conocía de la instalación de un dispositivo GPS en su vehículo de empresa que utiliza fuera de las jornada laboral incumpliendo las instrucciones empresariales recibidas; la STS de 2 de febrero de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:817), que admite la utilización por la empresa de cámaras de videovigilancia al conocer el trabajador de su existencia en el centro de trabajo, pese a no haber sido informado expresamente, por tratarse de una medida razonable y proporciona; la STS de 17 de abril de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1599); o la STS de 26 de abril de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1792), que como la anteriormente citada, reconoce la no vulneración del derecho a la intimidad cuando la vigilancia ha sido justificada y comunicada a los trabajadores. Un análisis específico sobre esta jurisprudencia en VV.AA. (P. Rivas Vallejo, dir.): *Estatuto de los Trabajadores comentado*, Colex, Coruña, 2025, páginas 229 y 230, así como 238 y 239.

³⁹ *Id.* ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “Nuevas tecnologías y derechos digitales laborales en la negociación colectiva” (I y II), *op.cit.*

⁴⁰ Baste con el ejemplo de un convenio colectivo que hemos utilizado como referencia: El artículo 35.2 (*Derecho a la intimidad y al uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral*) del Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito (BOE de 17 de julio de 2024) establece que “las Empresas, cuando carezcan de ellos, deberán elaborar con participación de la RLT protocolos en los que se fijen los criterios de utilización de los dispositivos digitales que, en todo caso, deberán garantizar, en la medida legalmente exigible, la debida protección a la intimidad de las personas trabajadoras que hagan uso de los mismos, así como sus derechos establecidos constitucional y legalmente. Los dispositivos digitales necesarios para el

9.2.4. *La jornada de trabajo: la obligación de registro de jornada y el derecho a la desconexión digital*

Otras de las condiciones de trabajo que en mayor medida resultan afectadas por la digitalización es el tiempo de trabajo. La jornada de trabajo se puede volver elástica mediante el uso de las TICs y los dispositivos digitales, lo que dificulta la nítida distinción entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso. El trabajo podría prolongarse más allá de la prestación presencial de servicios en el centro de trabajo. Por ello, hay dos aspectos fundamentales en los que se puede garantizar que la prestación de servicios se ajuste a la jornada de trabajo contratada, aun en un entorno digitalizado.

En primer lugar, utilizando recursos y medios digitales para cumplir con la obligación empresarial de registro diario de la jornada de trabajo. En este sentido, ya hemos visto, cómo el Proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión, exigía que dicho registro diario de jornada se realizara mediante medios digitales. Pero dicho Proyecto de Ley ha sido rechazado, y ante esto, la forma o los medios a través de los que se va a llevar a cabo ese registro diario de la jornada laboral de cada trabajador sigue sin tener realizarse necesariamente mediante sistemas digitales. En este sentido, el artículo 34.4 ET, sigue remitiéndose a la negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, para organizar y documentar este registro de jornada. En cualquier caso, un adecuado registro diario de la jornada

desempeño de la actividad laboral deberán ser facilitados a las personas trabajadoras por parte de las Empresas. Por parte de la Empresa (...) se podrá acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a las personas trabajadoras a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y de garantizar la integridad de dichos dispositivos. Los medios tecnológicos y dispositivos digitales puestos a disposición del trabajador tendrán un uso exclusivamente profesional. En el supuesto de que se permita, por parte de las Empresas, el uso privado a través de los dispositivos digitales propiedad de las mismas, los protocolos deberán especificar qué tipos de usos son los autorizados, y establecerán garantías para preservar la intimidad de las personas trabajadoras tales como, en su caso, la determinación de los períodos en que los dispositivos podrán utilizarse para fines privados. Las personas trabajadoras deberán ser informadas de los criterios de utilización”. Por su parte, el artículo 35.3 (*Derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia, grabación de sonidos y geolocalización en el ámbito laboral*) del mismo convenio colectivo, dispone que “la implantación por parte de las Empresas de tecnologías de la información para el control de la prestación laboral, tales como videovigilancia, grabación de sonidos, controles biométricos, controles sobre el ordenador (monitorización remota, indexación de la navegación por internet, o la revisión o monitorización del correo electrónico y/o del uso de ordenadores) o controles sobre la ubicación física de la persona trabajadora mediante geolocalización, se realizará conforme a la legislación vigente. Además, dichas medidas deberán ser proporcionales a la finalidad de verificar el cumplimiento por parte de las personas trabajadoras de sus obligaciones y deberes laborales. Para los casos de grabaciones de imágenes y sonidos se procurarán establecer los medios necesarios para grabar aquellas imágenes y/o conversaciones consideradas como necesarias por la Empresa para garantizar la seguridad y/o la calidad de la actividad desarrollada en el centro de trabajo o teletrabajo y/o la exigible cuando así sea requerido por la normativa legal en materia de protección de la clientela”.

de trabajo es el presupuesto para garantizar un efectivo ejercicio del derecho a la desconexión digital.

En segundo lugar, se reconoce como un auténtico derecho la desconexión digital del trabajador al finalizar su jornada de trabajo⁴¹, lo que, en un contexto de trabajo hiperconectado”, auténticamente constituye una manifestación del derecho al descanso⁴². Especialmente significativo resulta este derecho a la desconexión digital en el caso de que la forma de trabajo sea el teletrabajo. El artículo 20.bis ET es parco e insuficiente en su regulación. También aquí nos encontramos con que el rechazo parlamentario del anteriormente mencionado Proyecto de Ley ha privado a este precepto de una mayor concreción de aspectos que se habían dejado abiertos. Especialmente interesante, como hemos tenido ocasión de analizar en el apartado V, era la consideración expresa del derecho a la desconexión digital como *derecho irrenunciable* por parte del trabajador. Sin embargo, y a la espera de un nuevo intento legislativo (o reglamentario), algunas de las reglas que contemplaba ya están siendo recogidas por algunos convenios colectivos. Obviamente, el circunscribirse su ámbito de aplicación a un determinado sector o empresa, en lugar de ser de aplicación interprofesional mediante su reconocimiento en la norma estatal, y el hecho de que no es aún la tendencia mayoritaria la regulación por la negociación colectiva de este

⁴¹ El artículo 2.1 de la 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)) define *desconexión* como el hecho de no realizar actividades o comunicaciones relacionadas con el trabajo por medio de herramientas digitales, directa o indirectamente, fuera del tiempo de trabajo. Y en su Considerando C pone de manifiesto que el uso cada vez mayor de herramientas digitales con fines laborales ha dado lugar a una cultura de *siempre conectado, siempre en línea y siempre disponible*, puede tener consecuencias perjudiciales para los derechos fundamentales de los trabajadores y unas condiciones de trabajo justas, entre otras, una remuneración justa, la limitación del tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, así como para la salud física y mental, la seguridad en el trabajo y el bienestar, también debido a su impacto desproporcionado sobre los trabajadores con responsabilidades asistenciales, que suelen ser mujeres, y la igualdad entre hombres y mujeres; que la transición digital debe guiarse por el respeto de los derechos humanos y de los derechos y valores fundamentales de la Unión, y debe tener un impacto positivo en los trabajadores y en las condiciones de trabajo.

⁴² En este sentido, MOLINA NAVARRETE, C.: “Jornada laboral y tecnologías de la info-comunicación: desconexión digital, garantía del derecho al descanso”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017, página 249, califica la desconexión digital no como un derecho nuevo, sino como una garantía de efectividad de un derecho social fundamental clásico, el derecho al descanso. De este modo, aclara en la página 265 que es la razón protectora (fin) y no el formato de la organización (forma) lo que determina el derecho, e incluso cabría preguntarse si no nos encontraríamos más bien ante una garantía de efectividad de un derecho clásico (página 210). Por el contrario, el Parlamento Europeo parece apostar más bien por que el derecho a la desconexión debería ser un derecho fundamental en la UE. De este modo, el Considerando H de la Resolución del Parlamento Europeo, de misma fecha, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el derecho a la desconexión (2019/2181(INL)), entiende que “el derecho a desconectarse es un derecho fundamental, parte inseparable de los nuevos modelos de trabajo en la nueva era digital” (en este mismo sentido, la nota de prensa que se emitió en la misma fecha titulaba: el *derecho a la desconexión* debería ser un derecho fundamental en la UE).

derecho a la desconexión digital (con frecuentes remisiones al precepto legal, o a lo sumo reproducciones literales del mismo), le resta eficacia reguladora. No obstante, encontramos alguna cláusula convencional, que destacamos por sus concreciones y garantías para el ejercicio de ese derecho. Es el caso del artículo 35.1 (*Derecho a la desconexión digital y laboral*) del Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito (BOE de 17 de julio de 2024), que tras reconocer que dicho derecho tiene como específicos objetivos tanto el garantizar el derecho al efectivo derecho al descanso del trabajador y consiguientemente su derecho a la protección de su salud, como el posibilitar la conciliación de la vida familiar y laboral⁴³, reconocen que “las personas trabajadoras tienen derecho a la desconexión digital y laboral a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones o bajas por enfermedad, así como su intimidad personal y familiar”. Adicionalmente, se especifican cuales serían “los dispositivos y herramientas susceptibles de mantener la jornada laboral más allá de los límites de la legal o convencionalmente establecida: teléfonos móviles, tabletas, aplicaciones móviles propias de las Empresas, correos electrónicos y sistemas de mensajería, o cualquier otro que pueda utilizarse” (luego no es una lista cerrada, sino abierta, especialmente adecuada ante las continuas innovaciones tecnológicas). Y en la misma línea que pretendía el fracasado Proyecto de ley, “con el fin de garantizar el cumplimiento de este derecho y regular las posibles excepciones, se acuerdan las siguientes medidas que tendrán el carácter de mínimas”: a) se reconoce el derecho de las personas trabajadoras a no atender dispositivos digitales, fuera de su jornada de trabajo, ni durante los tiempos de descanso, permisos, licencias o vacaciones, salvo que se den las causas de urgencia justificada; b) con carácter general, las comunicaciones sobre asuntos profesionales se realizarán dentro de la jornada de trabajo (reconociéndose expresamente que “las personas trabajadoras tienen derecho a no responder a ninguna comunicación una vez finalizada su jornada laboral diaria”); c) se considerará que concurren circunstancias excepcionales muy justificadas cuando se trate de supuestos que puedan suponer un grave riesgo hacia las personas o un potencial perjuicio empresarial hacia el negocio, sus clientes y/o a sus accionistas, así como cualquier otro de carácter legal y/o regulatorio cuya urgencia requiera de la adopción de medidas especiales o respuestas inmediatas; y d) asimismo, para una mejor gestión del tiempo de trabajo, se procurará la adopción de las siguientes medidas: programar respuestas automáticas, durante los periodos de ausencia, indicando las fechas en las que no se estará disponible, y designando el correo o los datos de contacto de la persona a quien se hayan asignado las tareas durante tal ausencia; evitar las convocatorias de formación, reuniones, videoconferencias, presentaciones, información, etcétera, fuera de la jornada laboral ordinaria diaria de cada persona trabajadora (y convocarlas con la antelación suficiente para que las personas puedan planificar su jornada e incluir en las convocatorias la hora de inicio y finalización). Además, con el fin de que el

⁴³ Las partes firmantes consideran que la desconexión digital y laboral es un derecho cuya regulación contribuye a la salud de las personas trabajadoras disminuyendo, entre otras, la fatiga tecnológica o estrés, y mejorando, de esta manera, el clima laboral y la calidad del trabajo. La desconexión digital y laboral es además necesaria para hacer viable la conciliación de la vida personal y laboral, reforzando así las diferentes medidas reguladas en esta materia.

derecho a la desconexión digital y laboral sea efectivo, las Empresas garantizarán que las personas que ejerzan ese derecho no se verán afectadas en sus evaluaciones de desempeño, ni en sus posibilidades de promoción (como vimos, el Proyecto de Ley iba más allá, garantizando que “el rechazo o la no atención de la comunicación o de la petición de prestación laboral por medios digitales fuera de la jornada laboral no podrán generar consecuencias negativas, represalias o trato menos favorable para la persona trabajadora”).

9.2.5. *Garantías en la utilización de sistemas de IA. Especial referencia al principio de supervisión humana efectiva y al derecho a la no discriminación*

La utilización de tales sistemas de IA supone innegables ventajas, pero también conlleva riesgos. Por ello, constituye una garantía para el control y vigilancia en el respeto de los derechos de los trabajadores el que sus representantes tengan expresamente reconocido por el artículo 64.4.d ET el derecho de información sobre tales aspectos. No obstante, para ello, es necesario que los representantes de los trabajadores cuenten con la formación necesaria para comprender e interpretar los datos facilitados por la empresa.

Por otro lado, constituye igualmente una garantía, en la línea de lo ya apuntado en el apartado VII, el reconocimiento del principio de supervisión y control humano de los sistemas de IA, pero también el reconocimiento del principio de no discriminación⁴⁴. Especialmente relevante es en este contexto digitalizado, supuestamente automatizado, objetivo y neutro, velar por que no se produzcan discriminaciones algorítmicas (incluyendo sesgos de género)⁴⁵ en la toma de decisiones respecto de las distintas facetas de las relaciones laborales (en los procesos de selección de personal, en los sistemas de promoción profesional, en la evaluación del desempeño, del rendimiento y en la fijación de salarios, extinciones contractuales, protección de datos personales, etc.), para lo que es necesario garantizar el principio de transparencia (frente a la opacidad y desconocimiento que muchas veces se encuentra en la práctica).

⁴⁴ En este sentido, el anteriormente citado artículo 10 del Convenio colectivo de la Industria Química (BOE de 17 de febrero de 2025) recuerda que “los sistemas de IA garantizarán que no se produzcan prejuicios ni discriminaciones y que el principio rector del mismo deberá ser el control humano”.

⁴⁵ *Id.* RIVAS VALLEJO, P.: “La automatización de la discriminación en la gestión digital del trabajo”. *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 2023-108; RIVAS VALLEJO, P.: “Decisiones automatizadas y discriminación en el trabajo”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2023-66; RIVAS VALLEJO, P.: “Sesgos de género en el uso de inteligencia artificial para la gestión de las relaciones laborales: análisis desde el derecho antidiscriminatorio”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 1-7, 2022; RIVAS VALLEJO, P.: *Discriminación algorítmica en el ámbito laboral: perspectiva de género e intervención*, Thomson Reuters, 2022; RIVAS VALLEJO, P.: *La aplicación de la Inteligencia Artificial al trabajo: su impacto discriminatorio*. Thomson Reuters, 2020; y GINÈS I FABRELLAS: “Decisiones automatizadas y elaboración de perfiles en el ámbito laboral y su potencial impacto discriminatorio”, en VV.AA.: *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral*, *op. cit.*

9.2.6. *La consideración como causa objetiva de despido la implantación de sistemas digitales o de IA*

Si bien hay algunos estudios que han abordado la extinción contractual por la falta de adaptación a la modificación técnica (tecnológica) del puesto de trabajo, por falta de adaptación a los nuevos sistemas digitales y de IA⁴⁶, hay un menor tratamiento de la consideración de la implantación de tales sistemas, y en particular de un sistema de IA, como causa técnica (tecnológica), organizativa o productiva⁴⁷ que motivara la reducción de plantilla, el despido por la introducción de nuevas tecnologías de los trabajadores afectados en su prestación de servicios (despido colectivo o despido individual por circunstancias tecnológicas). Tampoco existen muchos pronunciamientos jurisprudenciales⁴⁸, oscilando los que hay entre una interpretación más restrictiva (declarando la improcedencia de un despido de una trabajadora administrativa despedida por la adquisición por parte de la empresa de un *software* para procesamiento de formularios, entrada de datos y otras tareas rutinarias)⁴⁹ o más permisiva (declarándose la procedencia del despido en un caso de despido por causas organizativas derivado de la implantación de un *software* de automatización)⁵⁰.

⁴⁶ Vid. JURADO SEGOVIA, A.: “Digitalización y causalidad del despido objetivo (consideraciones en torno a la falta de adaptación del trabajador a modificaciones técnicas y a la amortización de puestos de trabajo también por causas técnicas)” (Cap. 15, pp.429-450), en VV.AA. (F. Pérez de los Cobos Orihuel y N.P. García Piñeiro, dirs.): *El estatuto jurídico del trabajador en la era digital*, Tirant Lo Blanch, Monografías Maior, Valencia, 2024.

⁴⁷ Recordemos que se entiende que concurrirían *causas técnicas* cuando se produzcan cambios entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de producción; *causas organizativas* cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción; y *causas productivas* cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado (artículo 51.1 ET).

⁴⁸ Como se pone de manifiesto en el Documento *Inteligencia Artificial y su impacto en Relaciones Laborales. Desafíos y oportunidades para las empresas*, (CEIM), páginas 25 y 26.

⁴⁹ La SJS Las Palmas de Gran Canaria de 23 de septiembre de 2019 (ECLI:ES:J-SO:2019:4141) descarta la concurrencia de causas técnicas (no se ha producido un cambio en el medio o instrumento de producción, sino la sustitución de un trabajador por un instrumento), organizativas y de producción (pues no se aprecia que la automatización haya tenido repercusión en los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado), y concluye que “la automatización mediante *bots* o *robots*, con la única excusa de reducir costes para aumentar la competitividad, viene a significar lo mismo que reducir el Derecho al Trabajo para aumentar la Libertad de Empresa”. De este modo “no es dable que en casos como el presente, en el que la automatización viene a sustituir a los trabajadores en sus tareas, hasta desplazar a la masa laboral del mercado, por la mera competitividad de la empresa, pueda esta acogerse a una forma privilegiada de despido en la que se abona al trabajador una indemnización inferior a la ordinaria”.

⁵⁰ La STSJ Madrid de 22 de junio de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:8231) considera acreditada la concurrencia de causas organizativas, así como justificada la elección de la trabajadora al pertenecer al departamento en el que se ha sustituido la tramitación manual por la utilización de los medios tecnológicos. La trabajadora prestaba servicios en la línea de negocio *Legal collections* (Recuperación legal) de una empresa de recuperación de deuda, dedicada a la gestión procesal de litigios en volumen masivo, cubriendo todas las funciones relacionadas con la misma, es decir, desde la elaboración y presentación de la demanda hasta la finalización del

Interpretación jurisprudencial caso por caso.

9.3. Aparición de nuevos riesgos laborales y protección de la salud del trabajador. La prevención de riesgos laborales en el contexto de la digitalización.

Así mismo, con las nuevas tecnologías y herramientas digitales aparecen nuevos riesgos laborales, entre ellos los específicamente psicosociales, que han de ser tenidos en cuenta por la normativa preventiva para garantizar la eficaz protección de la seguridad y salud del trabajador. Así, se acentúan los riesgos derivados del sedentarismo (cervicalgias y lumbalgias, tensión muscular, contracturas, riesgos cardiovasculares, hipertensión), el aislamiento social, el ciberacoso (que entendemos como todo acoso que es llevado a cabo mediante las nuevas tecnologías)⁵¹ y el tecnoestrés (y todas sus manifestaciones). Además, la cultura del “siempre conectado” agudiza el riesgo de depresión, ansiedad y agotamiento. De este modo, la introducción de nuevas tecnologías o sistemas de IA comportaría la actualización de la evaluación de riesgos laborales, y la adopción de medidas preventivas específicamente dirigidas a hacer frente a tales riesgos⁵².

procedimiento, incluyendo la gestión letrada como abogado y/o procurador, así como toda la gestión documental necesaria. Ante el incremento de las notificaciones y escritos a presentar, por parte de la Empresa se consideró la necesidad de mejorar y hacer más eficiente el modelo, buscando alternativas para automatizar y optimizar procesos actuales y repetitivos como son los de descarga, presentación y recepción de notificaciones, lo que no solo mejora los tiempos de respuesta, sino que también evita los errores de codificación. Y así se hizo. El robot se basa en una tecnología que replica el comportamiento humano a la hora de completar los campos que precisa Lexnet, para la presentación de demandas y de escritos, copiando los datos de nuestra herramienta de gestión GIRA, homologada con Lexnet y los arrastra a la plataforma Lexnet, adjuntando los diferentes documentos necesarios que el robot selecciona sin intervención humana. Ello motivó el despido de la trabajadora que dicha sentencia considera como procedente.

⁵¹ Desde este punto de vista, entendemos que no se trata de un nuevo tipo de acoso en cuanto al su “contenido” o por su “objeto”, sino en cuanto a la “forma” de llevarse a cabo. En este mismo sentido, PÉREZ DEL PRADO, D.: *Derecho, economía y digitalización. EL impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Tirant Lo Blanch, Laboral, Valencia, 2023, páginas 173 y 174, precisa que no nos encontramos ante un tipo de acoso nuevo ni constituye una categoría específica de acoso que pueda diferenciarse del acoso sexual, sexista, discriminatorio o moral por cuanto esta conducta no afecta a un bien jurídico diferenciado (citando a ALVAREZ DEL CUVILLO, A.: “El ciberacoso en el trabajo como categoría jurídica”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017, página 173), y de este modo, “de establecerse una categorización independiente debería ser por los *medios* y no por el *objeto*”.

⁵² Sobre la repercusión de la digitalización en la protección de la seguridad y salud del trabajador, *vid.*, entre otros, MARTÍNEZ MATEO, C.J.: “La prevención de riesgos laborales en la cuarta revolución industrial”, en VV.AA. (S. Guindo Morales y P.G. Ortega Lozano, dirs.): *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, Atelier, Barcelona, 2023; VILLAPLANA GARCÍA, M.D.: “Riesgos psicosociales emergentes y teletrabajo” y GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: “Buenas prácticas en el teletrabajo: priorizando la salud de los trabajadores”, ambos, en VV.AA. (M.B. Fernández Collados): *Relaciones laborales e industria digital: redes sociales, prevención de riesgos laborales, desconexión y trabajo*

9.4. La acción sindical en el nuevo marco tecnológico y consecuencias sindicales de la digitalización

Los derechos de información de los representantes de los trabajadores específicamente en nuevas tecnologías e IA se han enriquecido y fortalecido, como ya tuvimos ocasión de adelantar, con el reconocimiento de un nuevo derecho de información al comité de empresa, con la periodicidad que proceda en cada caso, en relación con los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial, y que tengan incidencia en cualquiera de los aspectos de la relación de trabajo. Aquí, de nuevo, la negociación colectiva estaría llamada a desempeñar un papel fundamental en la concreción de la información que deba ser facilitada. Así, por ejemplo, algún convenio colectivo⁵³ ha precisado que en el supuesto de que las nuevas tecnologías a introducir se basen en sistemas de inteligencia artificial (IA), la información a facilitar a los representantes legales de las personas trabajadoras se referirá, al menos, a las siguientes cuestiones: a) el sistema concreto de IA a implantar; b) los objetivos y razones para la implantación del sistema de IA; c) la evaluación de los posibles impactos en el empleo, especificando los puestos de trabajo que puedan verse afectados; d) el análisis de los posibles cambios en las condiciones de trabajo; y e) los parámetros, reglas e instrucciones a los que se

a distancia en Europa, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022; LUQUE PARRA, M.: “IA y seguridad y salud laboral: la dicotomía entre ser un gran aliado productivo y un riesgo laboral emergente”, en VV.AA. (A. Ginès y Fabrellas, dir.): *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral, op.cit.*; o BINI, S.: “Trabajo digital y riesgos psicosociales: estrategias y propuestas” y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Género, ciberacoso y prevención de riesgos laborales: tres variantes en el conflicto al hilo de la digitalización de las relaciones laborales”, ambos en VV.AA. (P.G. Ortega Lozano, S. Guindo Morales y B.M. López Insua, dirs.): *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Atelier, Barcelona, 2024.

⁵³ Como el artículo 10 (*Nuevas Tecnologías e inteligencia artificial*) del Convenio colectivo de la Industria Química (BOE de 17 de febrero de 2025), que además añade que los representantes de las personas trabajadores podrán emitir en un plazo de diez días un informe con sus observaciones y sugerencias sobre la implantación de la nueva tecnología o sistema de IA, que deberá ser valorado por la dirección de la empresa con carácter previo a proceder con la implementación. Por su parte, el artículo 35.5 (*Derechos ante la inteligencia artificial*) del Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito (BOE de 17 de julio de 2024) reconoce que las nuevas herramientas basadas en algoritmos pueden aportar valor hacia una gestión más eficiente de las Empresas, ofreciendo mejoras en sus sistemas de gestión. Sin embargo, el desarrollo creciente de la aportación de la tecnología requiere de una implantación cuidadosa cuando se aplica en el ámbito de las personas. Por ello, las personas trabajadoras tienen *derecho a no ser objeto de decisiones basadas única y exclusivamente en variables automatizadas*, salvo en aquellos supuestos previstos por la Ley, *así como derecho a la no discriminación* en relación con las decisiones y procesos, cuando ambos estén basados únicamente en algoritmos, pudiendo solicitar, en estos supuestos, el concurso e intervención de las personas designadas a tal efecto por la Empresa, en caso de discrepancia. Las Empresas informarán a la RLT sobre el uso de la analítica de datos o los sistemas de inteligencia artificial cuando los procesos de toma de decisiones en materia de recursos humanos y relaciones laborales se basen exclusivamente en modelos digitales sin intervención humana. Dicha información, como mínimo, abarcará los datos que nutren los algoritmos, la lógica de funcionamiento y la evaluación de los resultados.

refiere el artículo 64.4.d ET, en los que se basen los algoritmos o sistemas de IA que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles, al objeto de evaluar su impacto sobre el empleo y las condiciones de trabajo.

Por otro lado, también la negociación colectiva tendría que asumir los nuevos modos de participación de los representantes de los trabajadores en la implantación de las nuevas tecnologías, en la elaboración de protocolos de utilización de los dispositivos electrónicos y digitales⁵⁴, en el control de los tiempos de trabajo y descanso, con particular vigilancia del efectivo ejercicio del derecho a la desconexión digital del trabajador, el cumplimiento de las medidas preventivas frente a nuevos riesgos derivados de la utilización de sistemas digitales e IA (especialmente, los riesgos psicosociales).

En cuanto a la utilización de dispositivos digitales y telemáticos por parte de los representantes de los trabajadores (tanto los representantes unitarios como los sindicales) para el ejercicio de su acción sindical y el desempeño de sus funciones representativas⁵⁵, existían dudas acerca de si la empresa debía de facilitarlos o no, dado que legalmente, en sentido estricto, y conforme a la obsoleta regulación en esta materia de la LOLS, el empleador solo estaría obligado legalmente a facilitar un local y un tablón de anuncios. No obstante, la finalidad y el objetivo que subyace en dicha regulación es el facilitar la acción sindical y la mayor eficacia en la difusión de la información y de las comunicaciones, por lo que el empleador, siempre que cuente ya con un sistema telemático y de comunicación para su actividad empresarial y cuando las características de la empresa o de la actividad lo permita, debería facilitar también los medios y recursos mejor adaptados al nivel de desarrollo actual de las tecnologías de la información y de la comunicación. Tras la STC 281/2005, de 7 de noviembre, que declara que la negativa de la empresa a permitir la utilización con fines representativos de la misma herramienta de correo electrónico que ya tiene instaurada y en funcionamiento, vulnera el derecho fundamental a la libertad sindical, ya no hay dudas de dicha obligación empresarial. En dicha sentencia el TC reconoce el *derecho del sindicato a utilizar con fines representativos y sindicales un sistema telemático*

⁵⁴ Vid. MORENO CALIZ, S.: “La participación de los representantes de los trabajadores en la elaboración de criterios sobre el uso de los dispositivos digitales. Comentario a la STS de 6 de febrero de 2024”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 68, 2024.

⁵⁵ El siguiente análisis y desarrollo de este tema, en ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “El control empresarial de la actividad de los representantes de los trabajadores”, *op. cit.*, páginas 303 a 316. También se puede consultar NAVARRO NIETO, F.: “El ejercicio de la actividad sindical a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 138, 2017. Y desde una perspectiva más amplia y general sobre la incidencia de las nuevas tecnologías y la digitalización en las relaciones colectiva de trabajo, vid. GOERLICH PESET, J.M.: “Innovación, digitalización y relaciones colectivas de trabajo”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, núm. 92, 2019, y RUEDA MONROY, J.A.: “La incidencia de las nuevas tecnologías en las relaciones colectivas de trabajo”, en VV.AA. (S. Guindo Morales y P.G. Ortega Lozano, dirs.): *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, Atelier, Barcelona, 2023.

*preexistente en la empresa y creado con fines productivos (no que tenga que crear ex novo)*⁵⁶. En cualquier caso, en la negociación colectiva encontramos cláusulas que identifican y detallan cuales son los medios y recursos digitales que la empresa pone a disposición de los representantes de los trabajadores para el desempeño de sus funciones representativas.

No obstante, la utilización de los recursos informáticos de la empresa con fines sindicales y de representación de los trabajadores está sujeta al control empresarial, y en su caso está también condicionada a una serie de restricciones y límites con el objeto de no perjudicar la actividad de la empresa ni conllevar un coste económico desproporcionado. En ocasiones en la negociación colectiva se crean surgen *Protocolos* o *Manuales de utilización* de los sistemas telemáticos de las empresas con fines sindicales. En todo caso, el control empresarial de los comunicados sindicales, y en particular de los llevados a cabo a través de sistemas telemáticos, como correo electrónico o intranet, debe justificarse por razones técnicas o meramente formales, pues de lo contrario se trataría de una injerencia empresarial que vulneraría los derechos de información y comunicación de los representantes de los trabajadores. En este sentido, dicho control está legitimado en cuanto al *uso* de los recursos informativos y de comunicación de la empresa (justificándose en base a razones económicas, técnicas, y productivas) pero se deben tomar especiales cautelas y garantías respecto al control del *contenido* de los mensajes y comunicados sindicales (de este modo, un *control previo generalizado* del contenido de los mensajes y comunicados sindicales constituiría una *forma de censura* y una injustificada injerencia empresarial en la libertad de expresión de los representantes de los trabajadores y en sus derechos de información y comunicación con sus representados)⁵⁷.

⁵⁶ Partiendo de dicha doctrina constitucional, la STS de 21 de febrero de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:790) considera: 1) que no hay ninguna previsión legal que imponga a la empresa la obligación de crear herramientas de comunicación electrónica para facilitar la transmisión de información por parte de los representantes de los trabajadores, de manera que, si esa obligación no se desprende tampoco de lo pactado convencionalmente, la negativa a su instauración no vulnera el derecho a la libertad sindical¹⁴; y 2) que por el contrario, incurre en conducta antisindical que infringe el derecho de libertad sindical, la injustificada negativa de la empresa a permitir la utilización del sistema de correo electrónico ya preexistente que pudiese haber desarrollado para el uso empresarial, cuando queda acreditado que no se perturba con ello el normal funcionamiento de su actividad, y no supone la imposición de mayores cargas, gravámenes, o incremento de costes.

⁵⁷ De este modo, aunque pueda haber un control sobre el contenido de los mensajes, la empresa, *si no hay causa justificativa que prevalezca*, no se puede negar a la publicación o difusión de los comunicados sindicales. En este sentido, de este modo, la STS de 26 de abril de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2034) considera inaceptable el control empresarial previo del contenido de los comunicados sindicales para acordar, o no, su publicación, pues se trataría de un supuesto de censura. En cambio, la STS de 13 de septiembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4198), interpreta que la normativa sobre el uso de los sistemas de información de la empresa no lesiona el derecho a la libertad sindical, ni tampoco el establecimiento de sistemas de control aleatorio de las páginas de internet visitadas y de los correos electrónicos vulnera el derecho a la intimidad personal ni el secreto de comunicaciones.

10. CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como en cualquier otra Administración Pública, la Administración de la Seguridad Social también resulta fuertemente impactada por la digitalización y la IA, en su funcionamiento interno y en su relación con el ciudadano. También a la Seguridad Social resultan aplicables en un entorno digitalizado el principio de accesibilidad (con el problema de la denominada “brecha digital”, que puede dificultar el acceso a los servicios a las personas que no cuentan con las competencias digitales necesarias) y el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas (garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas necesarias para relacionarse con las Administraciones Públicas) y el principio de interoperabilidad (la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos). También es de destacar todo lo relacionado con la gestión de la información, el almacenamiento y custodia de archivos, y la protección de datos y los derechos de las personas respecto de la administración electrónica⁵⁸.

Respecto de aquellos trabajadores que más afectados resultan por la digitalización y las nuevas formas de organización del trabajo a través de plataformas digitales, también encontramos problemas específicos para garantizar, además de unas condiciones de trabajo justas y dignas, una adecuada protección social cuando no prospera la presunción legal de laboralidad⁵⁹.

En relación con la financiación del sistema de Seguridad Social y su sostenibilidad, es innegable las repercusiones que la digitalización y la inteligencia artificial tienen sobre el empleo (en términos de destrucción o creación del mismo), y consiguientemente sobre las cotizaciones (la fuente de financiación característica del modelo contributivo de Seguridad Social). Desde esta perspectiva se ha recurrido a la idea de que los propios robots coticen. Como se ha señalado, con la expresión cotización de los robots estamos poniendo el énfasis de forma gráfica en espacios identificativos conocidos. Por un lado, la cotización como instrumento de financiación del sistema. Por otro el robot como elemento tangible, palpable del universo de la IA, que nos hace visualizar el sujeto de la cotización, aunque se trata de un elemento

⁵⁸ Sobre estos temas: ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “E-administración en la Seguridad Social”, en VV.AA. (L. López Cumbre, dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, op.cit., y DE VAL ARNAL, J.J.: “La obligación de la Administración de la Seguridad Social de custodiar archivos, los datos y las cotizaciones y su veracidad: los informes de vida laboral y los históricos de las cotizaciones”, en VV.AA. (P.G. Ortega Lozano, S. Guindo Morales y B.M. López Insua, dirs.): *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Atelier, Barcelona, 2024.

⁵⁹ Sobre este tema, vid. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L.: “Protección social para los trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020; y ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: *Revista de Derecho de la Seguridad Social (Laborum)*, núm. Extraordinario 6, 2024.

simbólico o representativo: “el robot sustituye la expresión gráfica de los trabajadores a los que sustituye”, cotizando en lugar de éstos. Sin embargo, este planteamiento es considerado de difícil aplicación práctica, siendo más factible “una cotización especial de solidaridad de las empresas robotizadas muy inferior en términos comparativos con el gasto/ahorro en salarios y cotizaciones”⁶⁰.

11. OTROS ÁMBITOS AFECTADOS: LA METODOLOGÍA DOCENTE Y LA PRAXIS JURÍDICO-LABORAL Y PROCESAL

11.1. Digitalización e IA en la enseñanza del derecho del trabajo y de la seguridad social

En unas Jornadas Universitarias como éstas, no está de más reflexionar también sobre cómo inciden la digitalización y la IA en la enseñanza y en el aprendizaje del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tanto desde el punto de vista del docente como del estudiante. La clase magistral sigue desempeñando un papel relevante en la metodología docente, pero tampoco se puede ir contra corriente y por ello también se exigen metodologías complementarias de aprendizaje activo de los alumnos en los que las nuevas tecnologías desempeñan un papel crucial. De este modo, a nivel práctico, reparamos en el progresivo abandono de herramientas de aprendizaje impresas (manuales, códigos de legislación, recopilaciones de jurisprudencia), incluso se ha abandonado la tradicional toma de apuntes a mano. El alumnado utiliza dispositivos electrónicos, plataformas y bases de datos. Ha cambiado el recurso tecnológico utilizado (constituyendo en muchos casos una ventaja, por su mayor eficiencia), pero lo importante sigue siendo el contenido docente. Para aprovechar todas las potencialidades que ofrece la digitalización y la IA, y evitar un mal uso (abuso) que redunde en perjuicio de la calidad formativa, sería necesario formar tanto a docentes como alumnos para concienciar sobre el uso y abuso de las nuevas tecnologías y de la IA, para evitar el que se recurra de forma sistemática, irresponsable, descuidada y sin control por parte del elemento humano, a contenidos generados por IA (Chatbots, ChatGPT, Google, etcétera), cosa que los que nos dedicamos a la enseñanza conocemos perfectamente (y “sufrimos”) cuando evaluamos trabajos de los alumnos, comentarios de sentencias, dictámenes, casos prácticos, Trabajos Fin de Grado, Trabajos Fin de Master, o incluso Tesis Doctorales. Algunos profesores, están utilizando estas herramientas digitales y de IA con un fin didáctico, para demostrar al alumnado los riesgos que también conllevan estas tecnologías, y las fallas y errores que frecuentemente presentan, para que contrasten y comparen con los contenidos extraídos directamente de las fuentes de conocimiento clásicas, de la legislación, de

⁶⁰ TORTUERO PLAZA, J.L.: “Las pensiones del futuro y la cotización de los robots. Un apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional”, en VV.AA. (L. López Cumbre, dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, op.cit., páginas 270 y 271. Sobre este tema, también AGUILERA IZQUIERDO, R.: “Digitalización y robótica: cuestiones a debate en materia de Seguridad Social”, en VV.AA. (E.J. Monreal Bringsvaerd, X. Thibault Aranda y A. Jurado Segovia coords.): *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

la jurisprudencia o de la negociación colectiva. En relación con esto, no hay que olvidar que el Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1689 considera como sistema de IA de alto riesgo, que requiere en todo caso de control humano, los “destinados a ser utilizados para evaluar los resultados del aprendizaje, también cuando dichos resultados se utilicen para orientar el proceso de aprendizaje de las personas físicas en centros educativos y de formación profesional a todos los niveles”.

11.2. Digitalización e IA en la praxis jurídico laboral y procesal

Las nuevas tecnologías y los sistemas digitales han revolucionado también la praxis jurídico-laboral y la propia Administración de Justicia. Desde la presentación telemática de documentos y comunicaciones (por ejemplo, a través de la plataforma electrónica LexNet), hasta la posibilidad de realizar juicios y vistas orales online, los cambios son evidentes. Cambios que consiguen una mayor eficacia y celeridad en la Justicia. La digitalización, como en tantos otros ámbitos, presenta en la aplicación del derecho evidentes y notorias ventajas.

No obstante, también nos encontramos con riesgos y abusos. Es una práctica ya consolidada en el ámbito procesal laboral que sus diferentes operadores jurídicos recurren a la IA para realizar las actuaciones procesales que antes solo dependían de la competencia profesional y del “buen hacer” del elemento humano, de un especialista en materia jurídico-laboral, que aportaba en todo su conocimiento y experiencia profesional una diferencia cualitativa que le distinguía de otros profesionales. Así, por ejemplo, lo habitual es que los abogados elaboren sus demandas sobre la base que le proporciona la IA tras analizar plataformas y bases de datos especializadas, que pretenden ser exhaustivas y completas (recogiendo, supuestamente, toda la legislación, la jurisprudencia, los convenios colectivos, etcétera), pero que tienen fallas y “alucinaciones legales” (*legal fictions*), como todos, por nuestra experiencia, hemos detectado en algún momento, fundamentándose en jurisprudencia (sentencias) o convenios colectivos que no existen o que no dicen lo que dice la IA que dicen. Lo mismo sucede hasta con magistrados y jueces, que también cada vez con más frecuencia recurren a aplicaciones de IA especializadas en la función jurisdiccional. No obstante, y puesto que el Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1689 considera como sistemas de IA de alto riesgo los “destinados a ser utilizados por una autoridad judicial, o en su nombre, para ayudar a una autoridad judicial en la investigación e interpretación de hechos y de la ley, así como en la garantía del cumplimiento del Derecho a un conjunto concreto de hechos, o a ser utilizados de forma similar en una resolución alternativa de litigios”, resulta directamente de aplicación la exigencia del necesario control humano de los resultados (a la que, como hemos visto en el apartado VII, se refiere su artículo 14). Por ello, y al menos en el estado actual de desarrollo de la IA, el factor corrector humano es siempre necesario. No es prescindible. Solo que ahora actúa sobre la base de un borrador estandarizado, previamente preparado por IA. La diferencia entre una demanda o una sentencia mejor o peor fundamentada, lo que redundará en el propio prestigio profesional, lo seguirá aportando, al menos todavía, el elemento humano.

En cualquier caso, ya están apareciendo pronunciamientos judiciales sobre este fenómeno que se está generalizando en el ámbito procesal. El Auto del TSJ de Navarra

de 4 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TSJNA:2024:38A) ha constituido el primer pronunciamiento en España en el que se analiza específicamente las implicaciones legales y éticas del uso de herramientas de inteligencia artificial generativa en el ámbito judicial, al enfrentarse a un caso en el que un abogado utilizó información errónea proporcionada por ChatGPT en la redacción de una querella. En particular resulta relevante su Fundamento Jurídico 3º, titulado “Utilización de tecnologías emergentes y buena fe procesal”⁶¹. De este modo, y en la misma línea que ya se

⁶¹ Que por el interés que tiene para el análisis de este apartado, reproducimos literalmente: “El uso de las tecnologías emergentes y de los materiales generados por inteligencia artificial en los procedimientos judiciales no está exento de importantes consideraciones éticas y legales para garantizar un uso responsable. Lo que impone una verificación adicional, puesto que la revisión y validación de los documentos legales seguirá siendo responsabilidad de los abogados para garantizar la precisión y el cumplimiento normativo. *Law Society* publicó nuevas orientaciones para la profesión en noviembre de 2023 sobre el uso de herramientas de inteligencia artificial generativa, en las que afirmaba que los abogados son responsables de los productos de trabajo generados utilizando «soluciones basadas en la tecnología» e instaba a los abogados a «revisar cuidadosamente el contenido y garantizar su exactitud». El *Consejo de la Abogacía Europea (CCBE)* también ha abordado la regulación de la inteligencia artificial en el ejercicio de la abogacía en el documento titulado *Consideraciones de CCBE sobre los aspectos legales de la inteligencia artificial* y, entre otras consideraciones, aboga por la supervisión humana efectiva en el uso de herramientas de IA en el ámbito de justicia como precondition de un sistema de justicia propio de un Estado de Derecho. Los riesgos de usar ChatGPT y otras herramientas similares con fines legales se cuantificaron recientemente en un estudio de enero de 2024: *Matthew Dahl et. al., «Large Legal Fictions: Elaboración de perfiles de alucinaciones jurídicas en modelos lingüísticos de gran tamaño»* (2024). El estudio encontró que las alucinaciones legales son alarmantemente prevalentes, ocurriendo entre el 69% del tiempo con ChatGPT 3.5 y el 88% con Llama 2. Además, constató que los modelos lingüísticos de gran tamaño a menudo no corrigen las suposiciones jurídicas incorrectas de un usuario en una configuración de preguntas contrafactuales, y que los modelos de lenguaje de gran tamaño (LLM) no siempre pueden predecir, o no siempre saben, cuándo están produciendo alucinaciones legales. El estudio afirma que «en conjunto, estos hallazgos advierten contra la integración rápida y sin supervisión de los LLM populares en las tareas legales». No nos cabe duda que el uso descuidado de estas tecnologías en los procedimientos judiciales plantea importantes implicaciones deontológicas y, desde luego, es susceptible de integrar un claro ejemplo de mala fe procesal y de abuso del proceso. Aunque por el momento los precedentes son escasos, no faltan ya supuestos en la jurisprudencia comparada de imposición de sanciones procesales por el uso indebido de ChatGPT. Así, un Juez de Distrito de Estados Unidos razonó en el año 2023 - caso *Avianca*- la imposición de una sanción económica de 5.000 dólares por el uso indebido de ChatGPT en los escritos procesales, clarificando que no hay nada intrínsecamente incorrecto en que los abogados utilicen la inteligencia artificial como ayuda, pero añadiendo a continuación que las normas deontológicas de la abogacía imponen a los abogados una función de control para garantizar la exactitud de sus presentaciones. En el presente caso, la cita legal que incluyó el querellante en relación con el delito de ocultamiento, alteración y/o destrucción de material probatorio, se recogió en el escrito de querella en los siguientes términos: “*La Sala segunda del Tribunal Supremo viene señalando que, de acuerdo con el artículo 454B del Código Penal, la conducta se describe en los siguientes términos: «El que para evitar que se use como medio cognoscitivo durante la investigación, o como medio de prueba en el juicio, oculte, altere o destruya elemento material probatorio de los mencionados en el Código de Procedimiento Penal, incurrirá en ...»*». Dicho precepto no corresponde al Código Penal del Reino de España ni

apuntaba en el Reglamento UE, el factor humano sigue siendo imprescindible, como se señala en el citado Auto, y por tanto, sigue siendo responsabilidad de los abogados (y, por extensión, de todas las partes y todos los operadores jurídicos que intervienen en los procedimientos judiciales, incluyendo a los propios jueces y magistrados) la verificación adicional, revisión y validación de documentos y su fundamentación, especialmente en el contexto actual en el que la IA yerra frecuentemente, y como ha subrayado el propio Auto, son mayoritarias las “alucinaciones legales”, las fallas y errores. El que los profesionales del Derecho se apoyen en la IA es legítimo y puede resultar de ayuda, pero no puede sustituir al elemento humano, el operador jurídico debe en todo momento tener el control sobre su actividad y ejercicio profesional y como recuerda el Auto comentado tener muy presentes “las implicaciones legales, deontológicas y éticas que puede plantear el uso descuidado de las nuevas tecnologías” (Fundamento Jurídico 4^a)⁶².

tampoco ha sido interpretado por la Sala Segunda de nuestro Tribunal Supremo, lo que no puede pasar desapercibido a ningún profesional del Derecho. Ante la evidencia del error cometido, el querellante se ha apresurado para presentar sus “*más sinceras excusas*” tras haber detectado la Sala -como expusimos en el auto de inadmisión de querella- que la cita textual del precepto penal que incluía en el texto de la querella no correspondía en realidad a nuestro Código Penal sino al Código Penal de la República de Colombia.

⁶² Aunque el citado Auto se decanta finalmente por no sancionar al abogado, advierte de las responsabilidades en las que se podría incurrir con un mal uso de la IA en el ámbito procesal: “en la singularidad del caso que nos ocupa, el hecho de que nos encontremos ante una materia ciertamente novedosa, así como la inmediata reacción del Letrado querellante excusando el error cometido, determina que la Sala se incline por el archivo de la presente pieza separada sin imponer la correspondiente sanción pecuniaria, sirviendo la presente -quizá- de advertencia de las implicaciones legales, deontológicas y éticas que puede plantear el uso descuidado de las nuevas tecnologías”.

PONENCIA GENERAL SEGUNDA:

**IMPLICACIONES DEL REGLAMENTO EUROPEO
DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SISTEMA
ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES¹**

MARÍA SEPÚLVEDA GÓMEZ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo
y la Seguridad Social Facultad Derecho*

Universidad de Sevilla

ORCID: 0000-0002-4784-7984

Correo: mariasep@us.es

“El empleo que se busca no es sólo una cifra estadística, es además un «buen» empleo, y en esa noción se incluyen elementos de regulación de las relaciones de trabajo que no pueden ser tachados de generadores de rigidez, en cuanto forman parte de un estatuto básico de los ciudadanos que trabajan (que es el sentido profundo del art.35 de la Constitución Española)” (M. Fernanda Fernández López, Mercado de trabajo y relaciones laborales, 2005)

“Es fundamental dotar de ‘direccionalidad’ al paradigma tecno-económico de las tecnologías de información y la comunicación, que se está desplegando rápidamente, si se quiere lograr una mejora de la sostenibilidad” (Kaplinsky, 2023).

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación PAIDI: SEJ710 *Artificial Intelligence, Digitalization of Work and Law* (AIWORK-LAW).

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. EL CAMBIO DE PARADIGMA TECNO-ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES
3. EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES ANTE EL DESPLIEGUE Y REGULACIÓN EUROPEA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL
4. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE IA Y SU REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El uso de la tecnología digital, y en especial la inteligencia artificial (IA), en todos los ámbitos de la vida y la sociedad es a día de hoy un hecho, que ha experimentado en los últimos años un avance muy significativo. Es una tecnología de la que se destaca tanto su potencial para brindar importantes beneficios a la sociedad, como su potencial peligro. Tanto de uno como de otro estamos teniendo ya prueba, pero ni mucho menos de su alcance en un futuro próximo.

En mayo de 2023, *Geoffrey Hinton*, el “padrino de la inteligencia artificial”, abandona Google y alerta de los peligros de la nueva tecnología, y compartió sus temores con respecto al desarrollo de una tecnología que funciona mejor que el cerebro humano, y que nadie tiene garantías de cómo podrá mantenerse bajo control². En 2024, le fue otorgado el Premio Nobel de Física, junto a *John J. Hopfield*, “por descubrimientos e innovaciones fundamentales que permiten el aprendizaje automático con redes neuronales artificiales”³.

La IA generativa y sus avances tienen importantes implicaciones para el futuro del trabajo y la producción de conocimiento. Es una tecnología transformadora, que permite el desarrollo de algoritmos de IA capaces de procesar y aprender a partir de grandes conjuntos de datos, y la disponibilidad de computación de alto rendimiento junto con los avances en las arquitecturas de aprendizaje profundo. La naturaleza adaptativa de esta nueva tecnología permite aplicaciones en diversos ámbitos; modelos de uso general que pueden utilizarse para casos de uso posteriores sin necesidad de reentrenamiento, para una amplia gama de tareas. Se propone que las políticas de empleo tengan en cuenta la dinámica del mercado laboral inducida por la IA generativa, incluidos los efectos sobre la desigualdad de ingresos, la reestructuración ocupacional y los cambios en la demanda de competencias. Fomentar la resiliencia, la adaptabilidad y la formación de la mano de obra ayudará a hacer frente a estas necesidades cambiantes⁴.

² BBC News Mundo, 1 mayo 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-65451633>.

³ The Nobel Prize 2024. <https://www.nobelprize.org/all-nobel-prizes-2024/>.

⁴ ABENDROTH DIAS, K., ARIAS CABARCOS, P., BACCO, F.M., BASSANI, E.,

Permite múltiples aplicaciones que se convierten en “compañeros de trabajo digitales”, que ahora son capaces de ejecutar flujos de trabajo complejos adaptados de forma independiente a las necesidades. La IA generativa, de tipo agencial, y multimodal “plantean nuevas cuestiones sobre la privacidad de los datos, la ciberseguridad y la gobernanza, especialmente ahora que la IA comienza a tomar decisiones en entornos online sin intervención humana directa”. Se plantean cuestiones como qué significa ser un “empleado” en un mundo en el que las tareas son realizadas por sistemas autónomos; o cómo se define la autoría o la propiedad cuando las máquinas co-crean o incluso originan contenidos; o, a quién se atribuye la responsabilidad cuando algo sale mal; entre otras muchas cuestiones⁵.

Muchos de estos sistemas de IA se están manejando ya en el ámbito del trabajo, en el que tiene un importante impacto, pero en pocas empresas existen políticas desarrolladas o acuerdos con organizaciones sindicales⁶. Afecta, tanto a las relaciones laborales individuales como a las colectivas, así como a las instituciones jurídico-laborales. El trabajo en el sector público no queda exento de la aplicación de esta avanzada tecnología, todo lo contrario⁷. Pero no estamos ante un mero cambio de herramientas en los procesos productivos y de servicios. Asistimos a un cambio de paradigma tecno-económico y social, el de la tecnología digital, que transforma la economía, la política, y los estilos de vida. De forma complementaria, los marcos institucionales y normativos se renuevan para adaptarse y facilitar los cambios. Es algo que ya se está haciendo a todos los niveles, en lo que se refiere a medidas y normas sobre la tecnología digital. En este sentido, se afirma que el conjunto de la UE “cuenta actualmente con alrededor de 100 leyes centradas en la tecnología y más de 270 organismos reguladores activos en redes digitales de todos los Estados miembros”⁸.

Y, sin embargo, el marco normativo laboral en general presenta grandes deficiencias y una falta de renovación de sus estructuras y contenidos, pese a que los sistemas de relaciones laborales se ven alterados por este cambio de paradigma y la transformación digital que lo retroalimenta, en un contexto de otras grandes transformaciones. Especialmente se ven más afectados por esta falta de renovación del marco laboral, como tendremos ocasión de exponer, aquellos sistemas de relaciones

BERTOLETTI, A. et al. (2025): Informe sobre las perspectivas de la IA generativa: exploración de la intersección entre tecnología, sociedad y política, Navajas Cawood, E., Vespe, M., Kotsev, A. y van Bavel, R. (editores), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/1109679>, JRC142598.

⁵ Ibidem, p. 34.

⁶ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge (2024): “La inteligencia artificial y las relaciones laborales”, *Revista Ius et Veritas* núm. 69, p. 57.

⁷ Sobre el uso de la IA por las administraciones públicas, y casos de uso, vid. SMUHA, Nathalie A. (2025): “*The Use of Algorithmic Systems by Public Administrations: Practices, Challenges and Governance Framework*”, en AAVV Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence, Nathalie, A. Smuha (ed.), Cambridge University Press, pp 383-410.

⁸ DRAGHI, Mario (2025): “*The future of European competitiveness Part A. A competitiveness strategy for Europe*”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025, p.30.

laborales, como el nuestro, en los que la función reguladora del Estado es esencial y decisiva para asegurar el equilibrio de las partes en el contrato laboral, y el equilibrio de poder entre lo económico y lo social, como sólidamente argumentara el gran jurista alemán *Sinzheimer*⁹.

El marco normativo de la digitalización y la IA tiene como su mayor exponente, por ahora, el Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (RIA)¹⁰. Norma transversal, que pretende conseguir la asepsia de la IA como producto del mercado, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos técnicos, carente de reglas sociales, pese a reconocer el ámbito del empleo y el trabajo como de alto riesgo cuando se aplican sistemas de IA.

En este trabajo nos proponemos analizar las implicaciones que esta regulación europea de la IA puede tener en nuestro sistema de relaciones laborales, desde la perspectiva de los actores del sistema: empresas, sindicatos y Estado, así como las implicaciones que, por omisión, suponen tal regulación para la negociación colectiva, como institución clave de las relaciones colectivas. Previamente, y con vistas a una mayor comprensión de dichas implicaciones y la realidad, aportamos una sintética panorámica del significado del cambio de paradigma tecno-económico y social de las tecnologías como contexto, así como la situación del sistema de relaciones laborales ante el despliegue y regulación de la IA, sin ánimo exhaustivo en ambos casos.

2. EL CAMBIO DE PARADIGMA TECNO-ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES

Los estudios sobre los cambios económicos y las transformaciones de la producción y el consumo afirman que asistimos a un cambio de paradigma tecno-económico, especialmente desde la crisis financiera y económica mundial de 2008, cuyo motor de impulso son las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En la actualidad se configuran como tecnologías avanzadas, con la centralidad de inteligencia artificial. Es un paradigma que viene a sustituir el anterior paradigma de la producción en masa, la globalización profunda y las cadenas mundiales de valor. Cambio que “si bien no supondrá el colapso de la globalización sí cambiará su naturaleza, de manera que las cadenas de valor transfronterizas serán predominantemente regionales y no mundiales”. Un paradigma que tiene como infraestructura de conexión con el mercado, internet, en tanto que en paradigmas anteriores las infraestructuras que conectaban a los productores con los consumidores eran físicos, tales como canales, ferrocarriles, carreteras, transporte marítimo-contenedores, transporte aéreo¹¹.

⁹ SINZHEIMER, Hugo, *Crisis económica y Derecho del Trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*. Estudio preliminar y traducción de Felipe Vázquez Mateo, Servicio de publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, primera edición, 1984, pp 45 y ss.

¹⁰ DOUE de 12 de julio 2024.

¹¹ KAPLINSKY, RAPHAEL (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, en *Papeles de Europa* 36, p.3.

Se afirma también desde el campo de la economía que, según la teoría de los paradigmas tecno-económicos, nos encontramos en medio de la quinta ola larga del capitalismo, que comenzó con el declive del paradigma tecno-económico conocido como *fordismo*, que a su vez fue sustituido por el llamado *toyotismo*, para ser sustituido a su vez, tras las crisis de los años 90, por un nuevo paradigma, basado en las tecnologías de la información y las redes, el desarrollo de la economía basada en el conocimiento, el cambio en la provisión de las necesidades colectivas y una reconfiguración de las relaciones sociales. “De este modo, la digitalización corresponde a la transición de un capitalismo industrial a un capitalismo cibernético o digital, es un nivel superior de automatización en el que el uso de robots se combina con la inteligencia artificial”¹².

Internet es uno de los avances tecnológicos que ha permitido el desarrollo de tecnologías muy avanzadas como son las nuevas tecnologías digitales, con la inteligencia artificial como exponente, que abre una nueva era, una nueva revolución tecnológica. El concepto de revolución tecnológica se ha definido como “una gran convulsión del potencial de creación de riqueza de la economía, que abre un amplio espacio de oportunidades de innovación y proporciona un nuevo conjunto de tecnologías genéricas, infraestructuras y principios organizativos asociados que pueden aumentar significativamente la eficiencia y la eficacia de todas las industrias y actividades”. Sus dos características básicas son la fuerte interconexión e interdependencia de los sistemas participantes en sus tecnologías y mercados y, sobre todo, la capacidad de transformar profundamente el resto de la economía y, en última instancia, la sociedad¹³.

En esta nueva era, el término digitalización no significa sólo que las empresas se digitalizan, sino que “transforman sus procesos, de manera que surgen nuevos productos y servicios, con el análisis de macrodatos que averiguan las preferencias de los consumidores y usuarios, y nuevas formas de trabajo a través de procesos productivos digitalizados, que sustituyen fases, tareas y actividades por otras nuevas y diferentes o, simplemente desaparecen porque ya no son necesarias. El caso más paradigmático de nueva forma de empleo y de ruptura con la tradicional relación laboral ha sido el del trabajo a través de plataformas digitales, pero no es el único. O la implantación monetarista de sistemas digitales que buscan la competitividad a costa de la reducción de puestos de trabajo y, por tanto, la reducción de costes y una mayor obtención de beneficios”¹⁴. Los sistemas de IA con capacidad de aprendizaje son los que pueden tener un mayor impacto en el ámbito laboral, por su capacidad que tiene

¹² BRAÑA PINO, Francisco Javier (2024): “On the effects and challenges of automation and digitization. Part I, an update”, *Journal of critical economics*, 37, p. 31.

¹³ PÉREZ, Carlota (2010): “Technological revolutions and techno-economic paradigms”. Cambridge Journal of Economics, Vol. 34, número 1, pp. 185-202. Consultado en ReserchGate, DOI: 10.1093/cje/bep051.

¹⁴ SEPÚLVEDA GÓMEZ, María (2022): Derecho del Trabajo, inteligencia artificial y robótica”, en AA. VV., *Inteligencia artificial y Filosofía del Derecho*, F. Llano Alonso (Dir.), editorial Laborum, Murcia, 2022, p 360. Publicación de acceso abierto en: <https://idus.us.es/handle/11441/137266>.

de ampliar sus conocimientos y tomar decisiones¹⁵.

Pero la transformación digital no supone sólo la transformación de la producción en las empresas, sino que va más allá, supone una transformación fundamental de nuestra sociedad¹⁶. El paradigma de las tecnologías “tiene un impacto transformador de la economía y la sociedad”, tecnologías que cumplen todos los requisitos para ser una “tecnología central”, que “son sistémicamente transformadoras y, en palabras del economista austriaco *Schumpeter*, implican ‘vendavales de destrucción creativa’. Barren simultáneamente las tecnologías dominantes existentes (‘destrucción’) y conducen al desarrollo de innovaciones nuevas, transformadoras y disruptivas (‘creación’)”¹⁷. Y, como cada nuevo sistema tecnológico, no solo modifica el espacio empresarial, sino también el contexto institucional e incluso la cultura, requieren nuevas normas, formación especializada y otros facilitadores institucionales, que a su vez tienen un fuerte efecto de retroalimentación que configura las tecnologías¹⁸.

Cuando el nuevo paradigma se despliega, se extiende por todo el sistema económico y social y transforma el modo de producción, el carácter de las infraestructuras y el comercio, cómo se organiza la sociedad, las pautas de residencia y consumo, y también la cultura y los valores¹⁹. En efecto, las innovaciones que favorecen un cambio de paradigma producen efectos múltiples que van más allá de los cambios en la organización económica y empresarial, más allá de los cambios en los mercados, ya que se producen también en las estructuras socio-institucionales y políticas, “ya que para impulsar los cambios económicos derivados de las nuevas tecnologías, se necesita hacer cambios en la esfera socio-institucional que respalden y promuevan las nuevas formas de organización de la producción y el crecimiento económico”²⁰.

Cuando el nuevo paradigma tecno-económico, en este caso de las tecnologías, ha superado la resistencia al cambio “...se convierte en el ‘sentido común’ compartido, establecido e incuestionable, tanto en la economía como en el marco socioinstitucional, creando un contexto claramente sesgado a favor de las trayectorias de las tecnologías de la revolución y su uso en toda la economía”²¹.

¹⁵ DEL REY GUANTER, Salvador (dir.) (2018): *Inteligencia artificial y su impacto en los recursos humanos y el marco regulatorio de las relaciones laborales*, Instituto Cuatrecasas de Estrategia Legal en RRHH, Wolters Kluwer, Madrid, pp 191-192.

¹⁶ WIDUCKEL, Werner, y ASCHENBRENNER, Doris (2020), “*Digital, transformativ, innovativ - Agenda für die Zukunftsfähigkeit Bayerns*”, Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdffiles/managerkreis/16910.pdf>.

¹⁷ KAPLINSKY, Raphael (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, cit., p. 3.

¹⁸ PÉREZ, Carlota (2010): “Technological revolutions and techno-economic paradigms”, cit.

¹⁹ KAPLINSKI, Raphael (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, cit., p.3

²⁰ MARQUINA SÁNCHEZ, M^a. Lourdes (2012): *Gobernanza global del comercio en internet*, editorial Instituto Nacional de Administraciones Públicas, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, p.63.

²¹ PÉREZ, Carlota (2010): “*Technological revolutions and techno-economic paradigms*”, cit.

Se vincula además el potencial de las nuevas tecnologías para la transformación ecológica y el desarrollo del paradigma tecno-económico, en el sentido de que “Las estructuras de gobernanza multinivel pueden aprovechar la naturaleza territorial de algunas de las fuentes de energía y la naturaleza global de las TIC para poner en marcha proyectos de desarrollo local”. En este sentido, se afirma que “reorientar la revolución digital hacia la transformación ecológica ofrece oportunidades debido a los cambios que conlleva en las instituciones, los mercados y las tecnologías²².”

La transformación digital no es, por tanto, un fenómeno aislado, ni un simple cambio de unos instrumentos de la producción por otros, sino que conlleva otros cambios que trascienden a la economía, los mercados, las instituciones, la ecología, y los modos de vida. A la vez que impacta en estos ámbitos, requiere la sinergia de éstos para su desarrollo. Pero el paradigma tecno-económico de las tecnologías requiere de una “direccionalidad” para lograr una mejor sostenibilidad, una economía más sostenible, una sociedad y un sistema político más sostenibles y un medio ambiente más sostenible²³.

El mundo del trabajo forma parte de cada uno de estos ámbitos y no puede quedar al margen del objetivo de la sostenibilidad, que se traduce en promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos²⁴. La direccionalidad de los cambios tecnológicos requiere llevar a cabo cambios en las instituciones laborales, las políticas de Derecho y las políticas públicas multinivel, para que en el nuevo contexto de transformación y cambio de paradigma tengan cabida, y sea posible, el acceso a empleos de calidad, una retribución suficiente, la protección de la salud, la protección social para todos, la igualdad de oportunidades y de trato, y una eficaz protección de los derechos fundamentales en el trabajo.

3. EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES ANTE EL DESPLIEGUE Y REGULACIÓN EUROPEA DE IA

A lo largo del tiempo, las revoluciones industriales y los cambios de paradigmas tecno-económicos y sociales han impactado en los sistemas de relaciones laborales, en estrecha relación con el sistema político que desarrolla sus propias lógicas y construcciones. Se afirma en este sentido que “Las transformaciones de la economía (...) suponen periodos de crisis que constituyen oportunidades para llevar adelante reformulaciones y reconstrucciones políticas más amplias, incluyendo las relaciones entre capital y trabajo”²⁵.

²² LEMA, Ramus y PÉREZ, Carlota (2024): “*The green transformation as a new direction for techno-economic development*”, Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT). https://www.researchgate.net/publication/380185835_The_green_transformation_as_a_new_direction_for techno-economic_development#pff.

²³ KAPLINSKI, Raphael (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, cit., p. 14.

²⁴ ONU (2015): Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.

²⁵ BRUNET, Ignasi; PIZZI, Alejandro; y MORAL, David (2016): *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, Anthropos

La globalización económica mundial ha traído consigo importantes transformaciones en la concepción del tiempo y el espacio, ya no se trabaja en los mismos sitios y el trabajo en red ha ido sustituyendo el trabajo en la cadena de montaje; transformaciones en las que la acumulación de capital depende de recursos financieros. “Los trabajadores han ido perdiendo su identidad como colectivo y han pasado de ser considerados ciudadanos a ser vistos simplemente como consumidores”²⁶.

El nuevo paradigma tecno-económico y social de las tecnologías, la globalización económica mundial y regional, y el nuevo “capitalismo digital”, es el contexto en el que se desenvuelven ahora las relaciones laborales, en una “transición laboriosa e incierta entre los períodos de instalación y despliegue de este nuevo paradigma”²⁷, y en el que emerge como protagonista la inteligencia artificial (IA), como uno de los pilares fundamentales estructurales de todas las tecnologías que hacen posible el mundo digital²⁸.

La nueva tecnología digital y la IA permite e impulsa extensión y consolidación de los cambios a escala mundial, permeando todos los ámbitos de la sociedad en general, y en particular el mundo del trabajo como su vector principal. Como cada cambio de paradigma, impregna los sistemas de relaciones laborales, y se modifican los sistemas de producción, el mercado de trabajo y el marco normativo, en el que se desenvuelven los actores que forman parte del sistema.

En este sentido, se afirma que “cada ‘avance en el desarrollo’ supone un proceso turbulento de difusión y asimilación. “Las grandes industrias establecidas son reemplazadas en su rol de motores del crecimiento por las nuevas industrias emergentes; las tecnologías establecidas se vuelven obsoletas y se transforman gracias a las nuevas; muchas de las habilidades para el trabajo y la gerencia exitosa del pasado se vuelven anticuadas e ineficientes, requiriendo procesos de des-aprendizaje, aprendizaje y re-aprendizaje. Estos cambios en la economía perturban en extremo el *statu quo* social y en cada caso han acompañado el crecimiento explosivo de nueva riqueza con una fuerte tendencia a la polarización del ingreso. Estos y otros desequilibrios y tensiones que resultan de la disrupción tecnológica terminan por crear condiciones que exigen una transformación igualmente profunda de todo el marco institucional. Sólo cuando esto se ha logrado y el contexto habilitador se ha establecido puede desplegarse todo el potencial de creación de riqueza de cada revolución”²⁹.

Estamos ahora en ese proceso de cambios, en el que el potencial de riqueza de los nuevos avances tecnológicos no se ha producido, pues requieren esa transformación

editorial, Barcelona, p. 7.

²⁶ *Ibidem*, p. 16, con cita de Giorgi (2005).

²⁷ BRAÑA PINO, Francisco Javier (2020), “Cuarta revolución industrial, automatización y digitalización: una visión desde la periferia de la Unión Europea en tiempos de pandemia”, en: *Documentos de Trabajo* (Instituto Complutense de Estudios Internacionales) Nueva Época 4, p.5., con cita de Valenduc, G.

²⁸ BARRIO ANDRÉS, Moisés (2022): “Inteligencia artificial: origen, concepto, mito y realidad”, *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, nº. 100, p. 17.

²⁹ PÉREZ, Carlota (2010): “*Technological revolutions and techno-economic paradigms*”, cit.

de todo el marco institucional que, por ahora, está en construcción. En el ámbito del trabajo, la transformación de su marco institucional, especialmente su marco normativo, está siendo todavía muy parcial y desigual, tanto a escala mundial, como europea y nacional. Los intereses en juego, el desigual desarrollo de las economías de los diferentes territorios, y las tensiones políticas y económicas entre las potencias mundiales, o el impacto del conflicto bélico en Europa, hacen que los sistemas de relaciones laborales se resientan, y que la renovación de sus marcos normativos no esté entre las prioridades de los gobiernos, como ocurre especialmente en el ámbito de Unión Europea (UE).

Este contexto de cambios, “ha influido negativamente en los derechos laborales y de la protección social de los trabajadores y han seguido impulsando el incremento de las desigualdades” (...) la digitalización y los cambios climático y demográfico han acentuado su capacidad de desafío (...) planteando retos sistémicos de alcance imprevisible e incierto a la organización de los sistemas de relaciones laborales y de protección social en todo el mundo; retos que interpelan singularmente a la consecución de justicia social”³⁰.

Pero la tendencia en las políticas de Derecho, y más ampliamente en las políticas públicas de la UE, y la de los gobiernos nacionales que la integran, vienen siendo la de derivar al ámbito de la negociación colectiva la construcción o mantenimiento de los derechos y mejoras de las condiciones de trabajo, e incluso la construcción del marco laboral digital. Ignorando que el despliegue de esta nueva tecnología digital y su regulación técnica impacta de forma diferente en los diferentes sistemas de relaciones laborales, por la singularidad que todavía presenta cada modelo, como el continental, nórdico, mediterráneo o anglosajón. “En las últimas décadas, la difusión del modelo anglosajón de capitalismo está lejos de producir una convergencia internacional de modelos de relación laborales”³¹.

En los países del modelo continental y el modelo mediterráneo el Estado tiene un papel interventor, reconociendo derechos y deberes en su constitución y estatutos nacionales, cuentan con mercados de trabajo regulados y Estados del Bienestar extendidos, aunque con variantes marcadas en la negociación colectiva, participación de los trabajadores y la estructura empresarial³². El sistema español comparte con los países europeos continentales una fuerte tradición de derecho laboral codificado, la importancia de la negociación colectiva, y un papel activo del Estado en la regulación y promoción del diálogo social, con la singularidad de una mayor intervención estatal en la redefinición de los equilibrios de poder, y la institucionalización del conflicto como modo de gestionarlo³³.

³⁰ CASAS BAAMONDE, María Emilia (2024): “*Introduction. Work in a changing world and labour and social security law*”, en AAVV *The quest for labour rights and social justice*, Marco Mocella y Elena Sychenko (editores), XXIV World Congress ISLSSL, Roma, 17-20 September 2024, p. 21.

³¹ BRUNET, Ignasi; PIZZI, Alejandro; y MORAL, David (2016): *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, cit., p. 19.

³² Ibidem, p.18-19.

³³ KÖLER, Holm-Detlev Y MARTÍN ARTILES, Antonio (2010): *Manual de la Socio-*

La función del Estado de gestionar el equilibrio de intereses en las relaciones laborales ha caracterizado el sistema democrático español de relaciones laborales, desde sus inicios. Ésta fue también la tendencia que marcó a la norma laboral estatal una vez iniciado nuestro actual sistema democrático de relaciones laborales, como se observa en el Estatuto de los Trabajadores de 1980. A pesar de que es una norma que nació “a contracorriente”, ya que pretendió cumplir todo el programa de desarrollo de los derechos sociales previstos en Constitución española en un contexto de crisis económica y preponderancia del pensamiento económico liberal, “resuelve el problema encontrando un determinado punto de equilibrio a través de una serie de instituciones clave que trascienden todo el Estatuto de los Trabajadores”³⁴. Desde entonces, las crisis económicas se han pretendido resolver mediante políticas de Derecho de flexibilidad laboral que no han ido acompañadas de políticas de seguridad laboral, haciendo crecer el desequilibrio en la relación laboral y en las relaciones de poder entre los interlocutores sociales.

En la actualidad, el acelerado proceso de creación de un nuevo marco normativo tecnológico, que acomoda el despliegue de las tecnologías digitales y especialmente de la IA, tanto a nivel de la UE, como nacional, e incluso por las comunidades autónomas, en una competencia por liderar el cambio tecnológico y aumentar la productividad y el crecimiento económico, no se ve acompasado de una renovación del marco normativo laboral digital, lo que provoca un desequilibrio en los marcos normativos. Esto provoca que nuestro modelo de relaciones laborales se erosione, al igual que otros de tipo continental y mediterráneo y, a su vez, se produzca un desequilibrio de poder en las relaciones individuales y colectivas, que se traslada a la negociación colectiva, olvidando que “La negociación implica un equilibrio de poderes que la autoridad del Estado debe favorecer”³⁵.

El nuevo marco laboral digital se pretende construir a través de una institución a la que no le corresponde hacerlo, como es la negociación colectiva, a modo de modelo anglosajón de relaciones laborales. Pero a pesar de que la tecnología digital y la centralidad de la IA “...se desenvuelve en instancias de difícil acceso al poder regulador de los Estados (...) no por ello han de declarar la obsolescencia del Derecho y su propia falta de autonomía, o con precisión de soberanía, imprescindible para su propia supervivencia política”³⁶.

logía del Trabajo y de las Relaciones Laborales, Delta Publicaciones, tercera edición, Madrid, p. 518.

³⁴ En este sentido, ALARCÓN CARACUEL, MANUEL RAMÓN (2000): “Emergencia y Derecho del Trabajo. El nacimiento del Estatuto de los Trabajadores”, publicado en *Intervención pública en las relaciones laborales*, A. Galán García (coord.), Tecnos, p.63.

³⁵ LYON-CAEN, G., «Critique de la négociation collective», *Droit Social*, 1979, pps. 350 y ss.

³⁶ CASAS BAAMONDE, María Emilia (2024): “Introduction. Work in a changing world and labour and social security law”, cit., pp 23-24.

4. LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

Aunque el avance y aplicación de la digitalización y, en particular de la IA, se está produciendo en todos los ámbitos de la sociedad, el sistema de relaciones laborales tiene una especial trascendencia como parte del sistema social. Implica no sólo a las relaciones laborales individuales entre personas trabajadoras y empresas, sino que va más allá, pues alcanza a todos los actores del sistema, esto es, el Estado, los sindicatos y las empresas y sus representantes, así como a sus relaciones de conflicto y de negociación, y al papel que desempeñan en el conjunto del sistema.

Existe a día de hoy una avanzada y abundante literatura jurídico laboral sobre el impacto y los cambios que el uso de la IA está provocando en las relaciones laborales individuales y colectivas de trabajo, así como en las instituciones propias del ámbito laboral, que por conocida y extensa excusamos su cita. Pero la reciente aprobación del Reglamento europeo sobre IA, en el actual contexto de transformación, y cambio de paradigma tecno-económico y social de las tecnologías, requiere plantearse qué implicaciones puede tener la aprobación del Reglamento europeo sobre IA para el actual sistema español de relaciones laborales, y si debe renovarse, especialmente su marco normativo laboral.

Por tanto, en este apartado abordamos estas cuestiones, debiendo aclarar que no hacemos un análisis de los aspectos laborales del RIA, que por cierto son bien escasos ya que, aunque es una norma pionera con una vocación general de minimizar el impacto de la tecnología sobre los derechos de las personas, contiene escasas referencias directas a los trabajadores y a la relación de trabajo³⁷. No obstante, se hará referencia a algunos de estos aspectos al hilo del análisis objeto de este trabajo. Dicho objeto es el de identificar las implicaciones o repercusiones que dicha norma europea puede tener sobre nuestro sistema de relaciones laborales y sus actores, en términos generales. Es lo que hacemos a continuación.

4.1. Implicaciones para las empresas

La ordenación jurídica del trabajo, y el desarrollo del trabajo asalariado, se produce en un contexto cambiante, que lo es también para las empresas. La realidad social objeto de regulación debe ser observada de forma permanente y continuada, sobre todo en el actual proceso de transformación de paradigma tecno-económico y social de las tecnologías digitales. A la vez, la propia ordenación jurídica de una parte de esa realidad puede producir cambios en ésta, sean involuntarios o buscados específicamente.

Desde luego no consideramos que la aprobación del Reglamento europeo sobre IA haya supuesto una legitimación jurídica para la implementación o despliegue de la IA en el trabajo, pues aunque no existiese tal regulación, la libertad de empresa acoge

³⁷ RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio (2025): “El Reglamento europeo de inteligencia artificial: una primera valoración sobre su (limitado) impacto laboral”, Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo n Vol. 4 n Núm. 1, abril 2025, p.10.

en principio el uso de cualquier medio de producción que no esté específicamente prohibido, o atente contra derechos fundamentales de las personas. De hecho, es una realidad constatable el uso de IA por las empresas desde mucho antes de que se aprobara el RIA en junio de 2024³⁸.

Pero la regulación de la IA, como toda regulación, sí puede tener como efecto cambiar la realidad a la que se dirige. En el caso del RIA resulta patente el objetivo de fomentar la innovación tecnológica y su aplicación a los procesos productivos y de servicios, “garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, proteger frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión (...)”, y siempre de conformidad con los valores de la Unión Europea (considerando 1 RIA). Una regulación que pretende “evitar las divergencias que obstaculizan la libre circulación, la innovación, el despliegue y la adopción en el mercado interior de los sistemas de IA y los productos y servicios conexos mediante el establecimiento de obligaciones uniformes para los operadores y la garantía de una protección uniforme de los fines imperiosos de interés general y de los derechos de las personas en todo el mercado interior” (considerando 3 RIA).

Desde la perspectiva de la realidad sobre la que se proyecta el RIA, entendemos que el principal efecto que va a producir esta norma, y el acervo de normas sobre digitalización, es la expansión del uso de la IA en el trabajo y en la producción por parte de las empresas, así como en otros aspectos de la gestión del negocio. Ni que decir tiene que no es el único efecto o consecuencia, pues resulta evidente que la norma europea implica una complejidad de deberes técnicos y legales que deberán cumplir los proveedores e implementadores de sistemas de IA de alto riesgo y de riesgo limitado, así como ciertas prohibiciones de uso. Los valores y derechos en juego, así como la salud y el medio ambiente requieren que se deba garantizar que los sistemas de IA altamente autónomos “estén diseñados de forma que se alineen con valores humanos, para que no actúen al margen de las normas establecidas, ni produzcan daños o lesiones a los seres humanos”³⁹.

Mejorar la eficiencia, fomentar la innovación, aumentar la productividad y ser más competitivas en su modelo de negocio en el mercado global, hace que las empresas necesiten integrar la IA en sus procesos productivos y modelo de negocio. El propio RIA comienza su exposición afirmando que “El objetivo del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco jurídico uniforme, en particular para el desarrollo, la introducción en el

³⁸ Me remito a un estudio en que el análisis, entre otras cuestiones, las estadísticas de uso de IA de las empresas españolas y europeas en el periodo 2020-2021: “Derecho del Trabajo, inteligencia artificial y robótica”, en AAVV, *Inteligencia artificial y Filosofía del Derecho*, F. Llano Alonso (Dir.), editorial Laborum, Murcia, 2022, pp 359-380. Publicación de acceso abierto en: <https://idus.us.es/handle/11441/137266>.

³⁹ LLANO ALONSO, Fernando H. (2025): “Alineamiento y actuación ética de la inteligencia artificial”, en AAVV, *Claves del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: análisis y comentarios*, Sánchez Sáez, Antonio José (dir.), Aranzadi La Ley, Las Rozas (Madrid), p. 25.

mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de inteligencia artificial (...), así como brindar apoyo a la innovación” (considerando 1).

Esa necesidad de innovación tecnológica para llevar a cabo la transformación digital cuenta con el apoyo e impulso de las instituciones públicas, como se pone de manifiesto en la “Brújula de la competitividad” estrategia adoptada por la Comisión europea en enero de 2025, como nueva hoja de ruta para restaurar el dinamismo de Europa e impulsar el crecimiento económico. Es una estrategia que se basa en el análisis del informe *Draghi* y proporciona un marco estratégico para guiar la labor de la Comisión durante los próximos cinco años⁴⁰. El citado informe afirma, en relación a la productividad, el fracaso de Europa a la hora de aprovechar la primera revolución digital impulsada por Internet, tanto en lo que se refiere a la creación de nuevas empresas tecnológicas como a la difusión de la tecnología digital en la economía. De ahí que una de las propuestas que contiene de cara al presente y futuro próximo de la competitividad en Europa, sea la integración “vertical” de la IA en la industria europea como factor crítico para alcanzar una mayor productividad⁴¹.

El apoyo de las instituciones públicas también se demanda por las empresas para la financiación de la transformación digital y la innovación. Proponen entre otras medidas, el aumento de inversión pública en actividades I+D empresarial; el lanzamiento de nuevas líneas y mecanismos de financiación europea fuertemente orientados al desarrollo de la innovación; mecanismos que favorezcan la inversión privada y la colaboración con los organismos y centros de investigación e innovación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación; mecanismos de coinversión público-privada en startups tecnológicas y proyectos estratégicos; creación de un instrumento financiero para el crecimiento de las empresas; simplificación y eliminación de trabas; y otras, como adecuar los importes de los presupuestos mínimos de los programas de ayudas a la realidad de la demografía empresarial española, formada fundamentalmente por PYMEs, y para las que este hecho puede suponer una barrera importante en el acceso a la financiación de proyectos innovadores⁴².

Retomando el que consideramos como un destacado efecto de la aprobación de la norma europea reguladora de la IA, esto es, el aumento en el despliegue de sistemas de IA por las empresas, podemos afirmar que es una realidad que se empieza a constatar en los datos relativos al año pasado, en relación con el anterior, en el conjunto de la UE: la tasa de adopción de tecnologías de IA en las empresas de la UE se situó en el 13.48%, lo que representa un notable incremento del 60% en un solo año, en comparación con el 8% registrado en 2023. No obstante, y pese a este

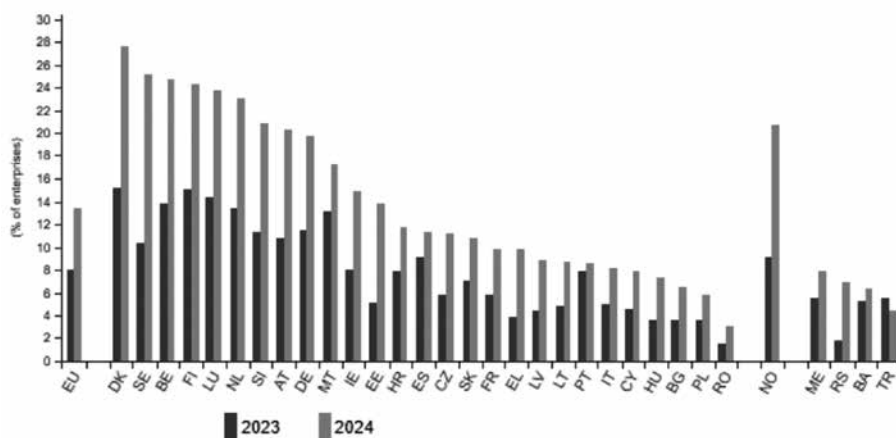
⁴⁰ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: *A Competitiveness Compass for the EU*, Bruselas, 29.1.2025, COM (2025) 30 final.

⁴¹ DRAGHI, Mario (2025): “*The future of European competitiveness Part A. A competitiveness strategy for Europe*”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025, p. 25.

⁴² CEOE (2025): “Digitalización, Innovación, Comercio e Infraestructuras. Propuestas para Impulsar la innovación en España”. <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/tecnologia/propuestas-para-impulsar-la-innovacion-en-espana>.

considerable aumento en 2024, cabe decir que ese porcentaje todavía está lejos del objetivo de la UE: que más del 75 % de las empresas de la UE adopten tecnologías de IA para 2030⁴³.

Como se observa en la gráfica sobre empresas que usan IA en 2023 y 2024, todos los países de la UE han experimentado un aumento. En el caso de las empresas españolas, también se ha producido un aumento en el uso de la IA en 2024 (11,31%), respecto a 2023 (9,18%), siendo actualmente similar a la media europea, aunque algo inferior⁴⁴:



Nota: Ruptura de 2023 en las series temporales para Suecia (SE) y Francia (FR).

Fuente: Eurostat (código de datos en línea: isoc_eb_ai)

eurostat

Aunque son diversos los motivos por los que todavía un porcentaje alto de empresas en España no usan sistemas de IA, en el periodo 2022-2023, el 43,7% de estas empresas manifiestan que la causa de ello es la falta de claridad en las consecuencias legales de su utilización⁴⁵. Esta inseguridad jurídica, podemos entender que tiene su causa en el hecho de estar en tramitación durante esos años el proyecto de Reglamento europeo sobre la IA. Como hemos dicho, se ha producido un aumento en el uso de la IA en 2024 por las empresas española (11,31%), respecto a 2023 (9,18%).

Seguramente en 2025, ese porcentaje será mayor, tanto en España como en los demás los países de la UE, sobre todo teniendo en cuenta que, aunque la entrada en vigor del Reglamento europeo sobre IA fue a los veinte días de su publicación en el diario oficial de la UE, es decir, el 1 de agosto de 2024 (art. 113 RIA), no obstante, contempla una aplicación diferenciada de su contenido, fijando el 2 de agosto de 2026 como regla general de aplicación es, es decir, dos años desde su entrada en

⁴³ Decisión (UE) 2022/2481, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

⁴⁴ Eurostat, consultado en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Use_of_artificial_intelligence_in_enterprises.

⁴⁵ INE. Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico en las empresas 2022-2023, datos actualizados a diciembre de 2023, últimos disponibles.

vigor, aplicable a los sistemas de IA de alto riesgo (Capítulo 3), entre los que se encuentran los que se apliquen al ámbito del empleo, gestión de los trabajadores y acceso al autoempleo (Anexo III, apdo 4, en relación con el art. 6.2 RIA). Por tanto, las obligaciones establecidas por la norma para los proveedores y los responsables del despliegue de la IA, como pronto serán exigibles a partir de 2 de agosto de 2026.

Ahora bien, para los operadores de sistemas de IA de alto riesgo, que hayan introducido en el mercado o se hayan puesto en servicio antes del 2 de agosto de 2026 únicamente se aplicará el Reglamento “si, a partir de esa fecha, dichos sistemas se ven sometidos a cambios significativos en su diseño”, ampliándose esa fecha hasta el 2 de agosto de 2030 “para los proveedores y los responsables del despliegue de los sistemas de IA de alto riesgo destinados a ser utilizados por las autoridades públicas” (art. 111.2 RIA). Es llamativo este plazo tan amplio para la aplicación del RIA al sector público, siendo éste uno de los que más rápidamente está incorporando sistemas de IA y modelos de IA generativa. También lo es el hecho de que “la norma europea en materia de IA no introduce mecanismos regulatorias específicos para el sector público”, lo que requerirá futuras adaptaciones regulatorias específicamente diseñadas para este ámbito, que concrete y aplique las garantías propias de las normas de Derecho público al empleo de los sistemas de IA cuando son utilizados por las administraciones públicas⁴⁶.

Otras disposiciones que el legislador europeo ha considerado más relevantes tienen que ser aplicadas en una fecha anterior, que la norma ha fijado en el 2 de agosto de 2025⁴⁷. En cambio, cuentan con una fecha de aplicación más amplia los sistemas de IA que entren en el ámbito de aplicación de los actos legislativos de armonización de la Unión enumerados en el anexo I, y los que deban someterse a una evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio con arreglo a los actos legislativos de armonización de la Unión enumerados en el anexo I, que serán aplicables a partir del 2 de agosto de 2027 (art. 113 y 6.1 RIA).

Resulta evidente que un incremento del uso de sistemas de IA en el ámbito del trabajo y el empleo, implicará un aumento de las situaciones de impacto en los diferentes aspectos de las relaciones laborales, del empleo y del trabajo en el sector público. Situaciones que traen a primer plano la cuestión de la participación de los sindicatos y otros representantes de las personas trabajadoras en la implantación de la IA en el ámbito laboral, desde la perspectiva de la regulación europea de la IA.

⁴⁶ BOIX PALOP, Andrés (2025): “Transparencia y publicidad en el uso de algoritmos y de inteligencia artificial en el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: especial referencia a las obligaciones de transparencia referidas a los poderes públicos”, en AAVV (2025): *Claves del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: análisis y comentarios*, Antonio José Sánchez Sáez (dir.), Aranzadi La Ley, Las Rozas (Madrid), pp 43 y 44.

⁴⁷ a) los capítulos I y II serán aplicables a partir del 2 de febrero de 2025; b) el capítulo III, sección 4, el capítulo V, el capítulo VII y el capítulo XII y el artículo 78 serán aplicables a partir del 2 de agosto de 2025, a excepción del artículo 101.

4.2. Implicaciones para los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras

El aumento en el uso de sistema de IA por las empresas es una realidad. Puede ser objeto de debate si la regulación europea supone un límite al desarrollo de la innovación en la UE pero, por ser más precisos, ese debate tiene que ver más con la competencia por la hegemonía tecnológica y las estrategias geopolíticas de las grandes potencias mundiales, en la que “Europa debe asegurarse de que no se queda atrás respecto a sus competidores globales”⁴⁸.

Por tanto, hay que partir de la realidad de la extensión de las tecnologías digitales a los múltiples ámbitos que componen cada modelo de negocio y procesos de producción y servicios, en una economía capitalista globalizada. Y esta es una realidad que ahora está en una fase de despegue, a la que seguirá su expansión y consolidación. Esa expansión se debe, entre otros motivos, al hecho de que se trata de una tecnología que se configura como motor del nuevo paradigma tecno-económico y social de este siglo, que permite que éste se despliegue y extienda “por todo el sistema económico y social y transforme el modo de producción, el carácter de las infraestructuras y el comercio, cómo se organiza la sociedad, las pautas de residencia y consumo, y también la cultura y los valores”⁴⁹. Una revolución tecnológica que, como las revoluciones predecesoras, impacta en el trabajo como medio de vida de los trabajadores y trabajadoras, y en la que los sindicatos y los órganos de representación en el lugar del trabajo resultan protagonistas claves como actores del sistema de relaciones laborales.

El hecho de que la nueva norma europea de la IA no sea laboral, no impide su notable trascendencia en este ámbito, ni permite que los sindicatos y los órganos de representación de las personas trabajadoras queden al margen de tal regulación, pues a partir de la misma se despliega un abanico importante de ámbitos de intervención, en diferentes grados.

Y ello a pesar de que las referencias al ámbito laboral por parte del RIA son bien escasas, pues es una norma técnica que pretende regular requisitos técnicos de “un producto” a través de una serie de obligaciones dirigidas a proveedores, importadores y responsables del despliegue de la IA. De hecho, la alusión a los sindicatos sólo aparece en el preámbulo de la norma en relación a su participación como parte interesada – junto a otras organizaciones civiles- en la elaboración y aplicación de códigos de conducta para sistemas de IA que no sean de alto riesgo (considerando 165). Sí se reconoce un derecho de información a los “representantes de los trabajadores”, y a los “trabajadores afectados” de que estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo (art. 26.7 RIA). Nos referiremos después a este derecho.

Hay otras razones más para entender que, pese a la escasa referencia al ámbito

⁴⁸ Comisión Europea: *Generative AI Outlook Report. Exploring the Intersection of Technology, Society, and Policy*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025.

⁴⁹ KAPLINSKY, RAPHAEL (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, cit. p.3

laboral por parte de la norma europea, los sindicatos y órganos de representación van a tener un papel destacado en su implementación y desarrollo, en base al mismo texto de la citada norma, especialmente en lo relativo a los sistemas de IA de alto riesgo, y sin perjuicio por tanto de los derechos y funciones que les corresponden conforme al derecho nacional.

Entre esas razones cabe destacar sin ánimo exhaustivo las siguientes:

1. Por mucho que se afirme que se trata de la regulación técnica de un producto, no se trata de un producto cualquiera en la que los trabajadores y trabajadoras que lo manejan, y sus representantes, deban quedar al margen, por entenderse que los requisitos y obligaciones se establecen para otros sujetos: operadores de la IA (proveedores, importadores, distribuidores, fabricantes e implementadores). Es un producto, que la norma denomina “máquina”, cuya característica principal es su “capacidad de inferencia”, es decir, “la obtención de resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que puede influir en entornos físicos y virtuales, y para deducir modelos o algoritmos, o ambos, a partir de información de entrada o datos”. Es una capacidad que “trasciende el tratamiento básico de datos, al permitir el aprendizaje, el razonamiento o la modelización, que “pueden actuar con cierto grado de independencia con respecto a la actuación humana y tienen ciertas capacidades para funcionar sin intervención humana”. Además, tiene capacidad de adaptación tras su despliegue con “capacidades de autoaprendizaje que permiten al sistema cambiar mientras está en uso” (considerando 12 y art. 3.1 RIA). Es una máquina, por tanto, cuyo uso de partida ya involucra derechos fundamentales en el trabajo, así como la salud y el medio ambiente, lo que de forma reiterada afirma el propio texto normativo. Por tanto, que dicho “producto” cumpla los requisitos técnicos y los operadores cumplan sus obligaciones es una cuestión de primer orden para los sindicatos y órganos de representación de los trabajadores y trabajadoras, que entra en sus funciones conforme al derecho europeo y nacional.
2. Ese ámbito de actuación para sindicatos y órganos de representación se refuerza, pese al silencio de la norma europea, a partir de su propio texto, cuando al establecer que “el Reglamento no debe afectar en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluidos el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros y el derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o a llevar a cabo acciones colectivas conforme al Derecho nacional”, afirma que *“el presente Reglamento tiene por objeto reforzar la eficacia de tales derechos y vías de recurso vigentes mediante el establecimiento de requisitos y obligaciones específicos, también en lo que respecta a la transparencia, la documentación técnica y la conservación de registros de los sistemas de IA”*. Es decir, que la norma pretende reforzar la eficacia y protección de los derechos fundamentales en el empleo y el trabajo a través de esos requisitos

y obligaciones que impone a otros sujetos –entre ellos los empleadores-. De manera que, como mínimo, a los sindicatos y órganos de representación les interesa el control de su cumplimiento, precedido de la información necesaria a estos efectos, conforme al derecho europeo y nacional, y conforme a sus propios programas de acción sindical.

3. El Reglamento establece como de alto riesgo los sistemas de IA que se utilicen en el ámbito del empleo, gestión de los trabajadores y acceso al autoempleo (Anexo III, apdo. 4)⁵⁰, “dado que pueden afectar de un modo considerable a las futuras perspectivas laborales, a los medios de subsistencia de dichas personas y a los derechos de los trabajadores” (considerando 57 RIA). Así como los que se utilicen en otros ámbitos protegidos, que afectan al ámbito laboral y social, como los relativos a la biometría (apdo. 1)⁵¹; la educación y formación profesional (apdo 3); o al acceso a servicios privados esenciales y a servicios y prestaciones públicos esenciales y disfrute de estos servicios y prestaciones (apdo. 5). Ámbitos todos ellos que entran de lleno en las funciones de los sindicatos y órganos de representación, lo que legitima su intervención tanto en base a las normas de derecho europeo como nacional, cuya aplicación el propio RIA deja a salvo.
4. El art. 86 RIA reconoce un “*derecho a explicación de decisiones tomadas individualmente*”. Se reconoce a “Toda persona que se vea afectada por una decisión que el responsable del despliegue adopte basándose en los resultados de salida de un sistema de IA de alto riesgo que figure en el anexo III, con excepción de los sistemas enumerados en su punto 2, y que produzca efectos jurídicos o le afecte considerablemente del mismo modo, de manera que considere que tiene un efecto perjudicial para su salud, su seguridad o sus derechos fundamentales, tendrá derecho a obtener del responsable del despliegue explicaciones claras y significativas acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada”. Aunque es un derecho individual, la persona trabajadora puede ejercer este derecho con intervención de sus representantes, que podrán desplegar sus funciones de defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras, así como el control del cumplimiento de este derecho.

De otro lado, el Reglamento europeo reconoce un derecho de información a

⁵⁰ Como tales, se detallan: a) Sistemas de IA destinados a ser utilizados para la contratación o la selección de personas físicas, en particular para publicar anuncios de empleo específicos, analizar y filtrar las solicitudes de empleo y evaluar a los candidatos. b) Sistemas de IA destinados a ser utilizados para tomar decisiones que afecten a las condiciones de las relaciones de índole laboral o a la promoción o rescisión de relaciones contractuales de índole laboral, para la asignación de tareas a partir de comportamientos individuales o rasgos o características personales o para supervisar y evaluar el rendimiento y el comportamiento de las personas en el marco de dichas relaciones.

⁵¹ Sistemas de identificación biométrica remota; para la categorización biométrica; y para reconocimiento de emociones.

los representantes de los trabajadores, además de a los trabajadores afectados, que la norma impone expresamente a los empleadores que desplieguen sistemas de IA de alto riesgo, y siempre antes de ponerlo en servicio o utilizarlo en el lugar de trabajo (art. 26.7 RIA). La finalidad que persigue la norma con esta obligación/derecho es la de cumplir con el “objetivo de protección de los derechos fundamentales que subyace al presente Reglamento”, de ahí que la propia norma lo considere como un derecho “necesario” a estos fines. También lo califica como un derecho “accesorio”, entendemos que en el sentido de venir a complementar los posibles derechos de información y consulta que ya tengan reconocidos los representantes de los trabajadores en virtud del derecho nacional y de la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la decisión de poner en servicio o utilizar sistemas de IA, derechos que el RIA deja a salvo. Además, la norma refuerza este derecho de información en el sentido de exigir su cumplimiento “incluso aunque no se cumplan las condiciones de las citadas obligaciones de información o de información y consulta previstas en otros instrumentos jurídicos” (considerando 92).

Sobre el contenido de la información a proporcionar por la empresa, el precepto se limita a que sean informados “de que estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo”, y que dicha información se debe proporcionar antes de ponerlo en servicio o utilizarlo en el lugar de trabajo. Además de la información algorítmica que el derecho interno reconoce a los representantes de las personas trabajadoras⁵², entendemos que, como mínimo, esa información debe contener también la finalidad para la que será utilizado el sistema de IA de alto riesgo, ya que si el objetivo que se persigue con el reconocimiento de este derecho es la protección de los derechos fundamentales, los representantes habrán de saber qué derechos pueden verse afectados en función de la finalidad que vaya a desplegar el sistema de IA de alto riesgo en cuestión, y de este modo poder llevar a cabo las funciones que les son propias y que les reconoce el ordenamiento jurídico. Es acertada la afirmación en este sentido, de que “La transparencia en la información sobre la implementación de la IA a los sindicatos es crucial para encontrar un equilibrio adecuado entre el uso de la IA y los derechos fundamentales de los trabajadores”⁵³.

En cuanto al modo en que se debe dar cumplimiento a este derecho de información, el precepto se remite “a las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión y nacional y conforme a las prácticas en materia de información a los trabajadores y sus representantes” (art. 6.3 RIA), de manera que habrá de estarse en cuanto al procedimiento a lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores (art. 64) y a la Directiva antes citada, así como a las previsiones que al respecto puedan incluir los convenios colectivos, debiéndose respetar en todo caso los elementos que configuran ese derecho en la norma europea, que entendemos como indisponibles,

⁵² Art. 64.4. d) ET: Ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

⁵³ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge (2024): “La inteligencia artificial y las relaciones laborales”, *Revista Ius et Veritas* núm. 69, p. 67.

pero mejorables.

Dejamos apuntado, finalmente, lo que consideramos que puede ser un ámbito de conflicto laboral en relación con los sistemas de IA de alto riesgo, y es su calificación como tales, ya que el RIA contempla determinados supuestos en los que los sistemas IA de alto riesgos a que se refiere el Anexo III no se considerarán como de alto riesgo, con la trascendente consecuencia de no aplicárseles, por tanto, los requisitos y obligaciones que se establecen para los sistemas de IA de alto riesgo.

Entiende la norma que tales supuestos no plantean un riesgo importante de causar un perjuicio a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas físicas, o no influyen sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones (art. 6.3 RIA). A partir de esta delimitación, los supuestos son concretados por la norma, y bastará con que el sistema de IA se encuentre en algunos de ellos para que no se considere de alto riesgo⁵⁴. Es a los proveedores del sistema de IA a quienes se les atribuye la autonomía para considerar que dicho sistema se encuentra en algunos de esos supuestos, en cuyo caso “documentará su evaluación antes de que dicho sistema sea introducido en el mercado o puesto en servicio” y facilitará la documentación de la evaluación a petición de las autoridades nacionales competentes. (art. 6.4 RIA). Además, deberá registrar ese sistema y a ellos mismos en la base de datos de la UE a que se refiere el artículo 71, antes de su uso (art. 49.2 RIA).

Dada la trascendencia de que un sistema de IA sea considerado o no como de alto riesgo, por las implicaciones que tiene en cuanto a las garantías en juego, los sindicatos y los órganos de representación de los trabajadores y trabajadoras tienen un evidente interés legítimo en acceder al registro y a la base de datos de los sistemas de IA que se hayan declarado como de no alto riesgo, así como obtener esa información y actuar con las acciones sindicales, administrativas y judiciales que consideren necesarias, si entienden que, o bien no se ajusta a la realidad esa declaración, o bien está siendo utilizada para otra finalidad. A estos efectos cobra especial importancia el derecho de información antes visto.

La negociación colectiva, como una de las vías de participación de los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras en las decisiones de implantación y uso de sistemas de IA en el trabajo, está ausente en el texto definitivo del Reglamento europeo. Por su importancia, la abordamos de forma específica más adelante.

4.3 Implicaciones para el Estado como poder normativo

El modelo mediterráneo de relaciones laborales, en el que se incluye el nuestro, tiene como uno de sus principales rasgos el “gran peso del Estado en las relaciones laborales”, lo que explica que presente mayores niveles de regulación en comparación con otros modelos. (...) “es el garante de las relaciones laborales”⁵⁵.

⁵⁴ Son los destinados a realizar una tarea de procedimiento limitada; a mejorar el resultado de una actividad humana previamente realizada; a detectar patrones de toma de decisiones y que no sustituya la valoración humana; o esté destinado a realizar una actividad preparatoria.

⁵⁵ BRUNET, Ignasi; PIZZI, Alejandro; y MORAL, David (2016): *Sistemas laborales*

En cuanto a la intervención del Estado, nuestro sistema de relaciones laborales comparte además rasgos con otros países de nuestro entorno, como que los derechos y deberes están recogidos en las constituciones y en los estatutos nacionales sobre el trabajo, y se asumen los derechos colectivos como la libertad sindical, la afiliación, la representación de los trabajadores y la negociación colectiva⁵⁶. Son conocidos los mandatos constitucionales que ordenan a los poderes públicos su intervención en el ámbito de las relaciones laborales y en el más amplio ámbito social, partiendo de que España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1 CE). Sin desconocer, además, la importancia del marco europeo e internacional en materia de derechos sociales y humanos en el ámbito del trabajo, de los que se derivan obligaciones para los Estados a los que les resultan aplicables, en orden a su intervención normativa de garantía y protección de tales derechos.

Desde esta perspectiva del papel normativo del poder público en las relaciones laborales, y en relación a la regulación de la IA, y más ampliamente de la digitalización, resulta abrumador el hecho de que en los últimos años se viene produciendo una intensa actividad reguladora tanto estatal como europea de las tecnologías digitales –con el corolario, por ahora, de la regulación europea de la IA-, y de todos aquellos aspectos que la acompañan, (como infraestructuras digitales, centros de datos, computación, centros de pruebas controladas, financiación, etc.). Los estados y las instituciones europeas de gobierno concurren como actores en el desarrollo del motor principal del nuevo paradigma tecno-económico y social, el de las tecnologías digitales. En este sentido, se afirma que “Europa debe reorientar profundamente sus esfuerzos colectivos para cerrar la brecha de innovación con Estados Unidos y China, especialmente en tecnologías avanzadas”⁵⁷. Todo ello en una economía globalizada y financierizada, en la que los capitales en concurrencia son actores primarios⁵⁸, en un contexto de conflictos bélicos cercanos, y una clima político mundial en fuerte tensión y polarización.

Regulaciones de las tecnologías digitales todas ellas que, a pesar de su impacto en el trabajo, no contienen reglas laborales, ni participación de los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras, o lo hacen escasamente, como es el caso del Reglamento europeo sobre IA. El marco normativo laboral de la digitalización está por construir, tanto a nivel europeo como nacional. Es cierto

comparados, cit. p. 60.

⁵⁶ KÖLER, Holm-Detlev Y MARTÍN ARTILES, Antonio (2010): *Manual de la Sociología del Trabajo y de las Relaciones Laborales*, Delta Publicaciones, tercera edición, Madrid, p. 517.

⁵⁷ DRAGHI, Mario (2025): “*The future of European competitiveness Part A. A competitiveness strategy for Europe*”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025, p. 6.

⁵⁸ HAUG, Wolfgang Fritz, (Gustau Muñoz, trad.) (2016), “La digitalización: un cambio de época. El capitalismo de alta tecnología en el umbral de la clausura digital”, en: *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo*, núm. 50, pp 25 y ss.

que se han aprobado algunas pocas normas dirigidas al ámbito del trabajo, escasas y dispersas, que no constituyen ni mucho menos un marco normativo laboral completo, renovado, que dé completa respuesta a las nuevas realidades digitales del trabajo y de los derechos laborales de las personas que trabajan, realidades que van mucho más allá del trabajo a través de plataformas digitales.

A modo de apunte, y por lo que se refiere al ámbito normativo europeo, se han aprobado normas europeas dirigidas expresamente al ámbito laboral en materia de condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE⁵⁹; sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional⁶⁰; sobre salarios mínimos adecuados⁶¹; y la reciente sobre el trabajo en plataformas digitales⁶². Por su implicación en el ámbito laboral, mencionar también la norma relativa a la protección de datos personales⁶³, y la más reciente sobre diligencia debida⁶⁴.

Sin embargo, resulta preocupante que no se hayan renovado normas europeas sobre materias que requieren una urgente actualización o renovación conforme al contexto de transformación digital, climática y social, y que a día de hoy no dan respuesta a las nuevas situaciones que presenta la digitalización del trabajo y el uso de la IA y sus consecuencias.

A título ilustrativo, me referiré a la *Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos*. Es una norma que nace para dar respuesta a la grave destrucción de empleo por la crisis de los años 70⁶⁵, y sin embargo a la UE parece no preocuparle la destrucción de empleo que ya está suponiendo el uso de la IA en los procesos productivos. Es una norma de compromiso, a medio camino entre la consulta y la negociación, que sólo garantiza una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores en caso de despido colectivo, esto es, las relativas al procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo tales despidos, y que ha dado lugar a una diversidad

⁵⁹ Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, todavía no transpuesta a nuestro ordenamiento interno.

⁶⁰ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

⁶¹ Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.

⁶² Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas.

⁶³ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

⁶⁴ Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859.

⁶⁵ Directiva 75/129, reformada por la Directiva 92/56/CEE, y por la actual 98/59/CE, que procede a su codificación.

de regulaciones nacionales, con procedimientos y plazos muy diferentes, e incesante interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Consideramos que, en el actual contexto de cambios, la Directiva sobre despidos colectivos es ineficaz para lograr una negociación preventiva de los despidos colectivos, y para afrontar una transición justa, por carecer de un sistema integral de anticipación y gestión del cambio. Más allá de esta reforma, se hace necesario crear un marco legal europeo para la anticipación preventiva en las reestructuraciones empresariales. Dicho sea de paso, desde la perspectiva de las empresas es algo que ya se ha hecho, mediante la creación de nuevo marco legal de reestructuración preventiva, que promueve la anticipación de las dificultades financieras de las empresas y la búsqueda de soluciones tempranas para evitar la liquidación de empresas viables⁶⁶.

En diciembre de 2024, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) reclama a la Comisión europea una “moratoria sobre los despidos forzados” (por causas empresariales), que concretan en la prohibición temporal de todos los despidos para detener la hemorragia y planificar las transiciones con los sectores afectados. La moratoria la justifica en la finalidad de avanzar en la aplicación de tres políticas esenciales para gestionar el cambio y prevenir los despidos forzados: 1) Una política industrial europea para empleos de calidad desarrollada con los sindicatos. 2) Un mecanismo de inversión a nivel de la UE. 3) Una directiva de transición justa para anticipar y gestionar el cambio⁶⁷. En febrero de 2025, la federación sindical *IndustriALL Europe*, reclama una directiva sobre transición justa, que no carezca de dimensión social⁶⁸.

Recientemente, a principios de septiembre de 2025, y tras meses de espera por parte de los sindicatos europeos, la presidenta de la Comisión europea ha anunciado en su discurso sobre “el Estado de la Unión”, una próxima iniciativa legislativa de una Ley de Empleos de Calidad, cuyo posible contenido se desconoce. La CES reclama que esta Ley cumpla como requisitos: la *cobertura de la negociación colectiva* del 80% de los trabajadores en todos los países de la UE; *contratación pública ética*: los contratos públicos se adjudiquen únicamente a organizaciones cuyos trabajadores están cubiertos por convenios colectivos; *Directiva de Transición Justa*: legislación de la UE para garantizar que los cambios en la economía se realicen mediante una planificación proactiva y la participación de los trabajadores, no mediante despidos caóticos; *IA en el lugar de trabajo*: una directiva que garantiza que los sistemas de IA en el trabajo respeten el principio de “control humano” y funcionen de manera transparente y respetando los derechos de los trabajadores; *protecciones contra el*

⁶⁶ Mediante la Directiva (UE) 2019/1023, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas. La Directiva ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

⁶⁷ European Trade Union Confederation (2024): “Europe needs new moratorium on redundancies”. <https://etuc.org/en/pressrelease/europe-needs-new-moratorium-redundancies>

⁶⁸ IndustriAll Europe (2025): “Industrial jobs crisis demands Just Transition Directive”. https://www.etuc.org/en/pressrelease/industrial-jobs-crisis-demands-just-transition-directive_

estrés y el burnout: Directiva de la UE que garantiza salvaguardas contra los riesgos psicosociales, el acoso en línea y hace cumplir el derecho a la desconexión; *límites a la subcontratación*: que los intermediarios laborales estén regulados y la subcontratación esté limitada a dos niveles para evitar la explotación⁶⁹.

A la vista de la situación, resulta evidente la obsolescencia de la Directiva sobre despidos colectivos para afrontar de forma equilibrada la pérdida de empleos que provoca la transformación digital y ecológica, con soluciones jurídicas innovadoras.

Por otro lado, junto a la directiva sobre despidos colectivos, existen en el acervo social europeo otras tantas normas obsoletas que requieren una urgente renovación por las mismas razones antes indicadas. Nos limitamos sólo a mencionar algunas de ellas: la directiva sobre información y consulta de los trabajadores en la empresa; la directiva sobre traspasos de empresa; la directiva sobre tiempo de trabajo; la directiva sobre salud en el trabajo; o sobre teletrabajo; entre otras. Son normas cuya vigencia actual contradice el objetivo de protección de los derechos fundamentales y la salud en el trabajo, que dice perseguir el Reglamento europeo sobre IA.

Esta despreocupación del legislador europeo por atender la necesidad de construcción de un nuevo marco normativo armonizado para el ámbito del trabajo y el empleo, es una tendencia que se ve también reflejada en algunos Estados miembros, que a día de hoy siguen carentes de la construcción de un marco jurídico laboral acorde con la transformación digital, climatológica y social. Nuestro ordenamiento jurídico laboral ha introducido algunos avances en este sentido, como el derecho de información algorítmica; el trabajo en plataformas digitales; el trabajo a distancia; que claramente resultan insuficientes para afrontar los cambios en el ámbito del trabajo, derivados de estas transformaciones. La aprobación de un nuevo texto normativo, con carácter de marco común de las relaciones de trabajo acorde con los cambios actuales, está todavía por hacer.

Esa falta de construcción de un nuevo marco común del Derecho del trabajo, y de un renovado Derecho social europeo, ausencia que discurre en paralelo a una intensa regulación tecnológica, produce un claro desequilibrio de intereses de los trabajadores y trabajadoras y las empresas, que hace que por ahora sólo las empresas se benefician del “dividendo digital”⁷⁰. Desequilibrio que se transmite a la esfera de lo colectivo, en la que las funciones de los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras se debilitan⁷¹, porque de partida los sitúa en desventaja ante un marco laboral obsoleto. Es lo que sucede con la negociación colectiva, entre otros derechos colectivos.

⁶⁹ <https://etuc.org/en/pressrelease/quality-jobs-act-workers-wont-settle-half-measures>.

⁷⁰ Hoffmann, Reiner (2020): “*Mitbestimmung ist für eine humane Gestaltung der Digitalisierung unverzichtbar*”, *Smart Work!?* Mitbestimmung im digitalen Zeitalter Peter Beule (Hrsg.), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://www.fes.de/bibliothek/fes->, p. 12.

⁷¹ Baylos Grau, Antonio (2024): “Desequilibrio de poder en la empresa y entorno digital: la importancia de los derechos colectivos”, AAVV *Las nuevas fronteras del poder de dirección y control del empresario en la transición digital*, María José Romero Rodenas y Amparo Merino Segovia (Directoras), editorial Bomarzo, Albacete, pp 18 y ss.

A modo de ejemplo, baste citar el único derecho digital que la ley reconoce individualmente a los trabajadores y trabajadoras: el derecho a la desconexión digital. Además de que se reconoce en una norma que no es laboral, su regulación se remite casi por completo a la negociación colectiva, de manera que en aquellos convenios colectivos que los sindicatos y órganos de representación no consigan acuerdo al respecto, simplemente supondrá una ampliación del poder de dirección empresarial, pues la norma habilita a la empresa para elaborar su política interna sobre las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y demás elementos relacionados con éste⁷², lo que ya está siendo objeto de litigiosidad⁷³.

El poder normativo público no puede desentenderse de sus funciones de corrección de las desigualdades sociales y económicas que produce el mercado económico, y mucho menos en un proceso de transformación múltiple de la economía y de la sociedad. El Estado no puede desconocer la estructura de nuestro sistema de relaciones laborales, y relegar sus funciones a las relaciones de poder en la negociación colectiva, en desequilibrio, lo que generará conflictos. La regulación estatal y europea de las tecnologías digitales y la falta de regulación laboral digital, a modo de sistema anglosajón de relaciones laborales, es un error si se pretende conseguir la justicia social y la protección de los derechos fundamentales, la salud y el medio ambiente. Empobrecerá aún más a muchas personas trabajadoras y desempleadas de la Unión Europea, y de otros territorios en las cadenas globales de valor.

4.4 Implicaciones para la negociación colectiva

La regulación europea de la IA no contiene reglas dirigidas a la negociación colectiva, más allá de dejar a salvo que otras normas de los Estados y de la propia UE puedan establecer *ex novo*, o mantener, disposiciones que sean más favorables a los trabajadores, en lo que se refiere a la protección de sus derechos respecto al uso de sistemas de IA por parte de los empleadores. Se deja también a salvo que esas normas de los Estados o de la UE, actuales o futuras, puedan fomentar o permitir la aplicación de convenios colectivos que sean más favorables a los trabajadores (art. 2.11 RIA).

Sin perjuicio del debate jurídico que puede plantear la interpretación del criterio de la mayor favorabilidad en cuanto a discernir la norma aplicable, y en cuanto a delimitar las materias disponibles e indisponibles que contiene el Reglamento europeo, en principio podemos pensar que se trata de una regla lógica en tanto la norma europea no es laboral, sino transversal, que pretende fijar un nivel mínimo de protección ante los riesgos del uso de sistemas de IA en todos los ámbitos en los que resulta aplicable, uniforme en el conjunto de países de la UE, pero mejorable por otras fuentes. En este caso serían fuentes normativas dirigidas a mejorar la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras con “respecto al uso de sistemas de IA”. Esas otras fuentes de posible mejora a las que habilita el Reglamento, son las

⁷² Art. 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

⁷³ En este sentido la sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2022 (ECLI: ES:AN:2022:1132), según la cual los límites al derecho a la desconexión digital no los puede fijar el empresario unilateralmente a través del acuerdo de trabajo a distancia.

emanadas de los Estados miembros y las emanadas de la propia Unión, normas que a vez pueden permitir o fomentar que los convenios colectivos establezcan reglas más favorables para la protección de los derechos de los trabajadores en el uso de la IA.

Es decir, el Reglamento europeo no está haciendo una llamada directamente a la negociación colectiva para que pueda mejorar los derechos de los trabajadores y trabajadoras en el uso de la IA, sino que se dirige a los Estados y a la propia Unión para que sean estos los que puedan voluntariamente hacerlo. Pero tampoco hay impedimento jurídico como para que el propio Reglamento se hubiese dirigido directamente a la negociación colectiva, con arreglo al derecho nacional de cada Estado. Sin embargo, la norma ha querido, en su redacción final, guardar distancia con respecto a la regulación de la IA en el ámbito laboral. Argumento sobre ello a continuación, y sobre por qué considero que la previsión establecida en el precepto citado (art. 2.11 RIA) no es casual, ni consecuencia lógica de que la norma europea no sea laboral.

Desde 2019, inicio del primer mandato de la actual presidenta de la Comisión europea, ha sido objetivo prioritario de ésta el impulso de la transformación digital en la UE, como se constata por la ingente cantidad de iniciativas llevadas a cabo desde las primeras medidas que adoptó en relación con la digitalización en 2020⁷⁴. También lo fue en ese momento la reactivación del diálogo social entre los interlocutores sociales europeos, especialmente en lo que se refiere al proceso de digitalización, que pronto dio sus frutos mediante la firma del Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización (AMED) entre los interlocutores sociales europeos, de 22 de junio de 2020⁷⁵, sobre el que he realizado un estudio, al que me remito⁷⁶. Como es sabido, la propuesta de Reglamento europeo sobre IA la presenta la Comisión al Parlamento europeo en abril de 2021⁷⁷. Su tramitación ha sido larga y ha manifestado fuertes tensiones políticas entre algunos gobiernos nacionales, además de presiones de algunas empresas tecnológicas, de lo que da buena prueba el hecho de que no haya aprobado hasta junio de 2024, tras lograr el consenso necesario en diciembre de 2023, no exento de discusión por algunos de los gobiernos representados en el Consejo. Este acuerdo final del texto eliminó gran parte de las enmiendas que presentó el Parlamento europeo -en primera lectura- al texto original, el 14 de junio de 2023⁷⁸.

⁷⁴ La Comisión europea aprueba en 2020 el “*Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*”; la comunicación “*Una nueva estrategia de datos*”; y la comunicación “*Un futuro digital para Europa*”.

⁷⁵ Celebrado entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES), Business Europe, SME United, el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP), y el comité de enlace EUROCADRES/CEC).

⁷⁶ SEPÚLVEDA GÓMEZ, María (2021): “El Acuerdo marco europeo sobre digitalización. El necesario protagonismo de la norma pactada”, Revista Temas Laborales núm. 158/2021, pp. 213-244. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/586524>.

⁷⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión [SEC (2021) 167 final] – [SWD (2021) 84 final] – [SWD (2021) 85 final], Bruselas, 21.4.2021, COM (2021) 206 final, 2021/0106 (COD).

⁷⁸ Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de junio de 2023 sobre la propues-

En este contexto, se observa que la Comisión europea ha querido desde el principio derivar a la negociación colectiva todo lo relacionado con la regulación el impacto de la IA en las relaciones laborales, omitiendo por tanto cualquier intervención a estos efectos (a salvo del derecho de información antes visto). Dicho de otra forma, la Comisión europea impulsó tempranamente la promoción y reactivación del diálogo social con este fin principalmente (la consecución del pacto europeo AMED), pues desde entonces el diálogo social europeo ha experimentado un debilitamiento progresivo en distintas instancias comunitarias, no siendo hasta 2025 cuando se pretende reactivar de nuevo con la firma del *Pacto para el Diálogo Social Europeo*⁷⁹. Salvo el compromiso de trabajar junto con los interlocutores sociales en una hoja de ruta de empleos de calidad que se entregará en 2025, los demás compromisos adoptados en el citado Pacto son de carácter procedimental en las relaciones con las instituciones europeas.

Ahora, tras cinco años de vigencia del AMED, considero que su adopción ha sido prematura, pues se alcanza en un momento en el que ni siquiera se había presentado la propuesta de Reglamento europeo sobre IA y, por tanto, se desconocía su contenido. La adopción del AMED tempranamente ha permitido que el texto del Reglamento europeo haya prescindido sin dificultad de reconocer expresamente espacios y competencias a la negociación colectiva en los procesos de digitalización del trabajo y de las empresas. Igual que no ha reconocido ninguna competencia a los sindicatos, más allá de la que se reconoce a los órganos de representación de los trabajadores y trabajadoras en las empresas de ser informados por la empresa antes de que implante un sistema de IA que vaya a afectar a las personas trabajadoras, y a éstas individualmente, como antes hemos visto.

Lo anterior no significa desconocer el valor del AMED, al menos para aquellos sistemas de relaciones laborales europeos con mayor desarrollo y fortaleza de la negociación colectiva. Pero, por el contrario, en otros sistemas de relaciones laborales con gran desgaste y fragilidad de su sistema de negociación colectiva, o con modelos estáticos y tradicionales de negociación colectiva, como el nuestro, tiene como efecto un enorme vacío de regulación, que sólo puede ser compensado con la intervención de la norma laboral estatal. Ese vacío jurídico puede llegar a ser absoluto si, además, hay ausencia de normas laborales estatales que renueven el marco jurídico. Tanto en un caso como en otro, de modelos de relaciones laborales y sistemas de negociación colectiva, la falta de un marco común, produce además una divergencia en la protección de los derechos de las trabajadoras y trabajadores en el conjunto de la UE, que además de precarizar el empleo y el trabajo, puede propiciar prácticas de *dumping* social en la UE, facilitadas en parte por la forma de producción en cadenas regionales y mundiales de valor.

ta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM (2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106 (COD).

⁷⁹ “*Pact for European Social Dialogue*”, 5 de marzo de 2025. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf.

En España, y ante la falta de un renovado marco normativo laboral, adaptado al actual contexto de transformación digital y climática, como apuntábamos en el apartado anterior, son pocos los convenios colectivos que incorporan contenidos digitales, principalmente en ciertos sectores y grandes empresas, centrados en el derecho a la desconexión digital, el teletrabajo, el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales para la ejecución del trabajo, o la creación de comisiones de garantía digital⁸⁰. A lo que se añade que “existen instituciones claves, de ordinario contenido típico de los convenios colectivos, que se ven fuertemente envejecidas en su regulación convencional a resultados de la digitalización”⁸¹.

Y ello a pesar de las previsiones contenidas en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), adoptado entre los interlocutores sociales a nivel estatal en 2023⁸². El Acuerdo aborda por primera vez a nivel de acuerdo interprofesional para la negociación colectiva, compromisos sobre inteligencia artificial, además del teletrabajo y la desconexión digital. En materia de IA, las partes acuerdan la obligación de las empresas de facilitar a la representación de las personas trabajadora información transparente y entendible sobre los procesos que se basen en IA en los procedimientos de recursos humanos (contratación, evaluación, promoción y despido); así como la promoción e impulso de la transformación digital en el lugar de trabajo en el marco de procesos participativos. Son compromisos cuya eficacia dependerá de que sean incorporados a los convenios colectivos.

Retomando la argumentación sobre la voluntad política de la UE de dejar a la negociación colectiva la construcción de las nuevas reglas que han de resolver el impacto de la IA en el trabajo y en los derechos de las personas trabajadoras, al margen por tanto de la regulación europea de la IA, debemos añadir otro argumento adicional al anteriormente expuesto.

Se trata de la eliminación por el Consejo de la enmienda del Parlamento europeo al texto original del Reglamento IA, conforme a la cual “*Antes de la puesta en servicio o del uso de un sistema de IA en el lugar de trabajo, los implementadores consultarán a los representantes de los trabajadores con vistas a alcanzar un acuerdo, de conformidad con la Directiva 2002/14/UE e informarán a los empleados afectados de que estarán expuestos al sistema*”⁸³. Este derecho que podemos calificar de “participación” de los representantes de los trabajadores y trabajadoras en la implantación de la IA en el

⁸⁰ Sobre convenios colectivos que incorporan contenidos digitales, vid. VALVERDE ASENCIO, Antonio José (2025): *Implantación de nuevos sistemas tecnológicos y derechos digitales. Guía de recomendaciones y buenas prácticas para la negociación colectiva andaluza*, Cátedra de Negociación Colectiva de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y Universidad Internacional de Andalucía, pp 61 y ss.

⁸¹ CRUZ VILLALÓN, Jesús (2025): “La funcionalidad de la negociación colectiva como instrumento de gestión del cambio”, en AAVV *La negociación colectiva como instrumento de gestión anticipada del cambio social, tecnológico, ecológico y empresarial*, J. Cruz Villalón y P. Rodríguez Ramos (dirs.), Aranzadi La Ley, Las Rozas (Madrid), 2025, p 41.

⁸² Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE 31 mayo).

⁸³ Enmienda 408, art. 29.5 bis), nuevo.

trabajo, contempla una negociación previa “con vistas a alcanzar un acuerdo”. La enmienda estaba en línea con las previsiones del Acuerdo marco europeo sobre digitalización, pero si se incorporaba al texto final del Reglamento europeo, gozaría de carácter vinculante.

Esta previsión fallida, hubiese permitido una participación anticipada de los órganos de representación de las personas trabajadoras en los cambios digitales en la empresa, mediante la negociación colectiva previa a la implantación de IA, de aspectos tales como el análisis previo del impacto que puede tener en el trabajo una determinada tecnología digital antes de que sea incorporada, así como evaluar si esa concreta tecnología beneficia a ambas partes o puede ser sustituida por otra más óptima, cuáles son los riesgos de la misma para las personas trabajadoras, qué medidas deben ser objeto de pacto, o incluso los criterios aplicables a la IA que se utilice para la toma de decisiones que afectan al empleo, las condiciones de trabajo y la relación laboral⁸⁴.

Este fallido derecho colectivo de participación en la implementación de la IA en el trabajo, como se evidencia, ha sido sustituido por otro de menor intensidad que no permite la participación, sino sólo la información *ex post* a la toma de decisión de la empresa de implantar sistemas de IA, decisión que queda salvaguardada en el ámbito del poder de dirección unilateral de la empresa. La voluntad política es clara, la participación sólo será posible si se consigue convencer a la contraparte en la negociación colectiva, a modo de conquista. Lo que hace poco creíble que la finalidad del Reglamento sea la protección de los derechos fundamentales, al menos en el ámbito laboral.

5. CONCLUSIONES

La IA, y las nuevas tecnologías digitales que la hacen posible, es el motor de impulso del nuevo paradigma tecno-económico y social de las tecnologías, y del cambio de un capitalismo industrial a un capitalismo digital. La IA tiene un gran efecto transformador de la economía y de la sociedad, y provocará un cambio en la naturaleza de la globalización económica, con predominio de las cadenas regionales de valor frente a las mundiales. Pero la expansión del nuevo paradigma necesita una renovación de las infraestructuras para su desarrollo, y de los marcos institucionales, especialmente los normativos, así como nuevas políticas públicas y privadas, para que el nuevo orden económico se consolide.

Desde una perspectiva jurídica, la renovación de los marcos normativos que regulan la tecnología digital y la IA es una realidad que se viene produciendo desde 2019, y que experimenta un amplio despliegue a partir de la pandemia mundial de 2020. Desde entonces, asistimos a una efervescente producción de normas europeas y nacionales que hacen posible la implantación y desarrollo de la IA en todos los ámbitos de la vida, con gran impulso de la denominada IA generativa y sus diversas

⁸⁴ SEPÚLVEDA GÓMEZ, María (2025): “Los principios generales de la inteligencia artificial en la propuesta de reglamento europeo y la negociación colectiva”, *revista de derecho social*, núm. 104, p. 205.

variantes. También asistimos a la puesta en marcha de múltiples medidas y estrategias públicas, orientadas a la misma finalidad, con una importante financiación por parte de las instituciones europeas y nacionales.

La aprobación del Reglamento europeo sobre IA en 2024 forma parte esencial de esa “construcción” del marco normativo digital y técnico de la IA. En este trabajo hemos analizado las implicaciones que supone tal norma sobre nuestro sistema de relaciones laborales, desde la perspectiva de los actores del mismo, esto es, empresas, sindicatos y el Estado en cuanto poder normativo, y la negociación colectiva como institución de participación en las relaciones laborales.

Algunas de las conclusiones apuntan a que el impacto de la nueva norma europea sobre IA va a ser diferente en cada modelo de sistema de relaciones laborales. Y ello porque la norma europea, que pretende una regulación técnica uniforme de la IA en el conjunto de los Estados miembros, deja completamente al margen la participación de los sindicatos y órganos de representación de las personas trabajadoras, en la implantación y despliegue de sistemas de IA en el trabajo. Lo anterior no significa que no se puedan llevar a cabo procesos de negociación, que puedan dar lugar a acuerdos o convenios colectivos que incorporen reglas en materia de IA. Sin embargo, esto se podrá producir en aquellos sistemas de relaciones laborales del sistema continental que cuenten con un fuerte sistema de negociación colectiva, de tradición participativa –como es el caso de Alemania y países nórdicos-. En cambio, en otros sistemas de relaciones laborales, como el nuestro, con apego y dependencia en gran medida de las reglas legales; de un marco mínimo de derechos, y de mandatos a la negociación colectiva, experimentará un importante retraso, cuando no ausencia de contenidos relacionados con la IA, salvando algunos sectores y grandes empresas.

Se observa, en segundo lugar y en relación con la anterior, un importante desequilibrio en cuanto a los marcos normativos de intervención en materia de IA: como hemos dicho, abundante producción de normas técnicas y medidas públicas que facilitan el despliegue de la IA, tanto a nivel europeo como nacional y, en contraposición, la ausencia de una renovación del marco laboral, de la construcción de un nuevo Derecho del trabajo digital. De forma dispersa y aislada se han aprobado algunas normas que tienen que ver con la digitalización y el trabajo, a todas luces parcial e insuficientes.

Por su parte la UE, no tiene entre sus prioridades renovar y actualizar el marco normativo de directivas de provienen de los años 80 y 90, sobre tiempo de trabajo, seguridad y salud, despidos, traspaso de empresas, información y consulta, teletrabajo, entre otras. El texto definitivo de Reglamento europeo sobre IA ha eliminado la participación anticipada de los representantes de las personas trabajadoras, mediante procesos e información, consulta y negociación, con carácter previo a la implantación de sistemas de IA en el lugar de trabajo. Esta postergación legal de la participación anticipada, dificultará sobremanera llevar a cabo una negociación preventiva de los impactos de la IA en el empleo y en el trabajo. Los sindicatos no aparecen en el texto, más de allá de su mención como una organización civil más que, junto a otras, podrán participar en la propuesta de códigos de buenas prácticas para ser aplicados voluntariamente por las empresas a sistemas de IA que no sean de alto riesgo.

Este desequilibrio entre marcos normativos técnico desarrollados y marcos normativos laborales obsoletos, produce además la paradoja de que se pueda considerar como “un producto seguro” a los sistemas de IA de alto riesgo que cumplan los requisitos técnicos que exige el Reglamento para, entre otros, el ámbito del empleo y el trabajo, pero en la práctica no resuelven los múltiples impactos y cambios que provocan en la forma de trabajar, los tiempos, los descansos, la retribución asociada a la productividad, el mantenimiento del empleo o su pérdida, el cambio de funciones, la ausencia de formación digital, la salud, etc. Dicho de otra manera, el cumplimiento de requisitos técnicos de la IA no asegura ni alcanza a resolver aspectos de la dinámica del trabajo y empleo que involucran derechos fundamentales en el trabajo, así como otros derechos laborales.

Del contenido del Reglamento europeo se desprenden numerosos aspectos en los que deberían poder participar quienes representan a las personas trabajadoras, para la defensa de sus derechos e intereses, algunos de los cuales hemos argumentado en este trabajo. Participación que, como hemos dicho, ha sido relegada por el Reglamento. Probablemente muchos de estos aspectos que tienen que ver con el despliegue de IA en el trabajo, en teoría, puedan ser objeto de participación a través de las normas nacionales y de los mecanismos participativos que contemplen. Pero, al menos en nuestro caso, esas normas han quedado en gran medida desfasadas, no acordes con el nuevo contexto y los tiempos en los que se aplican y, por tanto, no resultan suficientemente eficaces, y mucho menos ante transformaciones tan significativas de la economía y la sociedad.

Los ordenamientos nacionales no quedan armonizados en materia de IA en el trabajo; se segmenta la regulación técnica de la laboral. Pero la IA no es un “producto” como cualquier otra máquina, que permita este tipo de comportamiento normativo. Es una tecnología “transformadora” de todos los ámbitos de la vida en los que se aplica, y motor del nuevo paradigma tecno-económico, que también es o debe ser social, y que requiere la renovación de todos los marcos institucionales, entre ellos el marco normativo laboral.

Las grandes transformaciones a las que asistimos pueden provocar un aumento de las desigualdades si el Derecho del trabajo y de la protección social se desentiende de la necesidad de su renovación, sin que esto deba suponer su subordinación a las políticas económicas y monetarias, “...ni el desplazamiento del equilibrio entre los intereses respectivos de los trabajadores y de la libertad de empresa hacia éstas”⁸⁵.

“Hasta qué grado esta transición proporcione un mundo más sostenible dependerá del equilibrio de fuerzas y la direccionalidad que confieran a esta transición históricamente significativa”⁸⁶.

⁸⁵ CASAS BAAMONDE, María Emilia (2024): “*Introduction. Work in a changing world and labour and social security law*”, cit., p. 22.

⁸⁶ KAPLINSKI, Raphael (2023): “Cadenas globales de valor: el auge (¿y caída?) De la globalización profunda”, cit., p 2.

PONENCIA GENERAL TERCERA:

**TRATAMIENTO DE LA INTELIGENCIA
ARTIFICIAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

***TREATMENT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN
COLLECTIVE BARGAINING***

SALVADOR PERÁN QUESADA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

IR Grupo PAIDI SEJ-347 “Políticas de Empleo,
Igualdad e Inclusión Social”

IP Proyecto Autonómico de I+D+i PPRO-SEJ-347-G-2023
“Medidas de apoyo al empleo de las personas
mayores en la negociación colectiva”

ORCID: 0000-0002-0131-7726

SUMARIO:

1. DEVENIR DIGITAL DE LA ECONOMÍA
2. ¿LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DIGITAL CONTRIBUYE NECESARIAMENTE AL DEBILITAMIENTO DE LA PROSPERIDAD COMPARTIDA?
3. CONTENIDO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA RESPECTO AL USO DE LA IA EN LA GESTIÓN EMPRESARIAL
4. GARANTÍAS NORMATIVAS REGULADORAS DEL USO DE LA IA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA
5. REFLEXIÓN FINAL
6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

La revolución digital está significando una transformación radical de las empresas y de las formas de desempeño del trabajo, situando a la inteligencia artificial en el corazón mismo de la gestión empresarial. La labor de la negociación colectiva contemporánea no puede ser otra que la de favorecer una adecuación del derecho laboral a las nuevas realidades productivas, bajo una doble lógica, la garantista, a través de la regulación de un cuadro de derechos digitales fundamentales, y la reequilibradora, dado que la función de las normas colectivas de trabajo debe perseguir intereses colectivos. En este sentido encontramos una doble carencia, por una parte, el marco normativo es escaso, claramente insuficiente, y no especializado desde la perspectiva laboral, deudor de reglas de protección de datos de carácter individual, que no abordan convenientemente las implicaciones que el uso de la IA puede tener sobre las garantías de los derechos antidiscriminatorios, la salud, la autonomía o los derechos colectivos. Por otra, la negociación colectiva no ha sido capaz de suplir estas carencias y muestra un alcance limitado. Las partes sociales no han entendido aun la relevancia de la negociación colectiva en el correcto acompañamiento de los procesos de digitalización empresariales.

Palabras Clave: Inteligencia artificial, negociación colectiva, digitalización, derechos digitales fundamentales.

Abstract: The digital revolution is bringing about a radical transformation of businesses and the ways in which work is performed, placing artificial intelligence at the very heart of business management. The task of contemporary collective bargaining can only be to foster the adaptation of labor law to new productive realities, under a dual logic: one that guarantees rights, through the regulation of a framework of fundamental digital rights, and one that rebalances, given that the function of collective labor standards must pursue collective interests. In this sense, we find a double deficiency: on the one hand, the regulatory framework is scarce, clearly insufficient, and not specialized from a labor perspective, indebted to individual data protection rules, which do not adequately address the implications that the use of AI may have on the guarantees of non-discrimination rights, health, autonomy, or collective rights. On the other hand, collective bargaining has not been able to fill

these gaps and shows limited scope. The social stakeholders have not yet understood the importance of collective bargaining in properly supporting business digitalization processes.

Keywords: Artificial intelligence, collective bargaining, digitalization, fundamental digital rights.

Índice: 1. Devenir digital de la economía. 2. ¿La revolución tecnología digital contribuye necesariamente al debilitamiento de la prosperidad compartida? 3. Contenido de la negociación colectiva respecto al uso de la IA en la gestión empresarial. 3.1. La especial importancia de la negociación colectiva en el proceso de integración de la IA en la gestión empresarial. 3.2. Regulación del uso de la IA en la negociación colectiva nacional. 3.2.1. Caracteres generales contenidos en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva. 3.2.2. Contenidos específicos en la negociación colectiva. 3.3. Regulación del uso de la IA en la negociación colectiva transnacional. 3.3.1. Rasgos generales de los Acuerdo Marco Internacionales. 3.3.2. Acuerdos de negociación colectiva en el marco de la Unión Europea. 3.3.2. Acuerdos Marco globales. 4. Garantías normativas reguladoras del uso de la IA y negociación colectiva. 4.1. La necesidad de un marco normativo laboral que refuerce la función de la negociación colectiva en el uso de la IA. 4.2. La protección normativa laboral inespecífica frente al uso de la IA. 5. Reflexión final. Bibliografía.

1. DEVENIR DIGITAL DE LA ECONOMÍA

La digitalización de la economía y la sociedad en su conjunto está constituyendo una auténtica revolución social con consecuencias en las formas de producción de valor, la organización del sistema productivo y la distribución de riqueza entre los agentes implicados, que demandan respuestas legislativas de forma rápida y precisa, lo que choca frontalmente con el comportamiento lento y pausado de nuestro legislador, que suele mostrar una especial dificultad para anticiparse a fenómenos emergentes, por mucho que apunten importantes desajustes estructurales. Estos procesos van a ser acelerados de manera significativa por la integración de la inteligencia artificial (en adelante IA¹) en todos los ámbitos sociales, situándonos ante la mayor revolución que la humanidad valla a conocer, siendo una *transformación digital que está cambiando la faz del mundo*².

Este nuevo paradigma se configura como una estructura sistémica, dinámica y

¹ A estos efectos, se entiende por sistemas de IA aquellos basados en una máquina que están diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales - Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024.

² UNESCO (2022) *Inteligencia artificial y transformación digital. Competencias para funcionarios públicos*, Broadband Commission for Sustainable Development. Working Group on AI Capacity Building.

flexible capaz de producir un corpus normativo y un marco subjetivo legitimador³. Sin duda es el escenario apropiado para un futuro distópico: a las altas incertidumbres económicas y sociales causadas por la política disruptiva en EEUU⁴, se unen un marco político caracterizado por la falsedad, la demagogia y el populismo, que están poniendo sobre la mesa discursos de naturaleza racista⁵ junto con otros dirigidos al debilitamiento de los derechos sociales de adscripción democrática y los sistemas públicos de protección social. Los desafíos sociales, políticos y éticos a los que se enfrenta la humanidad, que tienen que ver con el reforzamiento de los valores democráticos y la lucha contra el cambio climático y la desigualdad social, van a quedar condicionados por los efectos globales de los crecientes cambios tecnológicos.

Los procesos de tecnologización social en el contexto de la globalización económica no son comprensibles desde una perspectiva exclusivamente política-económica, en el sentido de un poder legislativo capaz de operar reformas normativas liberalizadoras que disciplinen la actividad propia de los Estados -nación, sino que se acompaña y sedimenta de un sustrato profundamente subjetivo, en un cuerpo social tendente a normalizar, tolerar o desear un nuevo materialismo relacional, marcado en lo ideológico por un culto al mercantilismo, consumismo e individualismo⁶, y en lo político, por una atomización o directamente abandono de las prácticas y reivindicaciones colectivas.

De igual forma, la generalización del uso de los dispositivos móviles está modificando el acceso a los mercados de intercambio de bienes y servicios. Las versiones beta de aquellas legislaciones dirigidas a estructurar la *Big economy*, se hayan lejos de resolver de modo eficiente los numerosos problemas que plantean empresas gobernadas por máquinas, situadas de forma estratégica en el tráfico jurídico de tal modo que constituyen el escenario apropiado para el desarrollo de los intercambios de servicios propios de los mercados capitalistas.

El estudio de las condiciones materiales en las que se sustenta la sociedad hipertecnologizada nos permite conocer la dimensión estructural e institucional en las que formas contemporáneas de negocios muestran una capacidad tendencialmente hegemónica, mientras que observar sus condiciones “inmateriales” nos avocan a entender la dimensión subjetiva, ética y motivacional que otorga dicha posición predominante precisamente a estas empresas.

³ Perán Quesada, S. (2019) *Economía colaborativa: entre las relaciones laborales y la colaboración empresarial impropia*, Revista de Derecho Social, nº 87, pág.216.

⁴ Nos encontramos en un contexto de ralentecimiento de la economía mundial a causa de la incertidumbre ocasionadas por las tensiones comerciales y la inseguridad jurídica ocasionada por la política arancelaria de EEUU: Banco Mundial (2025) *Perspectivas económicas mundiales*.

⁵ El Observatorio de Recursos Humanos y RR.LL dibuja un contexto de altos niveles de desempleo en Europa, alta competencia por el talento y políticas severas anti-inmigración: Observatorio de Recursos Humanos y RR.LL (2017) *Gig economy, crowdworkers y relaciones laborales*.

⁶ Para una visión crítica y ciertamente desalentadora, ver: Lipovetsky, G. (2007) *La felicidad paradójica*, Anagrama.

El devenir tecnológico de la sociedad se traduce en una tendencia a la centralidad de la economía basada en el uso intensivo de software inteligente, en el acceso y análisis de datos característico de la economía big data y la inteligencia artificial, el desarrollo de la robótica. Este proceso no responde exclusivamente una forma de valor específica, sino más bien a un nuevo corpus social tecnocrático donde nuevos valores y formas de socialización catapultan a estas formas de intercambio económico frente a otras, especialmente aquellas de corte más tradicional, y con ello lo que se advierte es que la melancolía por marcos productivos y regulatorios del pasado es una estrategia menos adecuada que repensar la necesaria dimensión tuitiva del derecho del trabajo en el escenario actual.

Como sustrato vamos a encontrar los que se vino a caracterizar como una nueva *cultura empresarial* en la que se insertan las nuevas formas de *empresa red*⁷, la empresa descentralizada, las estrategias de agrupamiento empresarial flexible - más cooperativas que propiamente jerárquicas⁸ -, la organización en red de las actividades de todo tipo de empresas⁹ o, incluso novedosos sectores como el de la economía colaborativa o *digitalizada*¹⁰, y que van a caracterizarse bien por la precarización severa de las condiciones laborales, bien por hallarse directamente al margen de la laboralidad. De este modo, se nos presenta un cuadro diverso de estrategias que comparten su capacidad para modular un marco flexible entre la independencia y la interrelación empresarial¹¹ y que comprenden un enorme marco de innovación y de creatividad y de cambio permanente de su naturaleza económico-jurídica¹².

Un buen ejemplo de ello son las numerosas plataformas virtuales que conectan usuarios y ofertantes de servicios, con el objeto de facilitar los negocios entre ellos¹³. Las empresas capaces de sobrevivir en este medio se constituyen como entes complejos, volubles y flexibles, aptos de minimizar los riesgos y taras impuestas por las relaciones laborales y de ofrecer servicios competitivos en mercados altamente saturados. En este sentido, la economía tecnocrática tiene el indudable atractivo de ser económicamente muy eficaz, especialmente por una doble vía, en primer lugar, porque permite el aprovechamiento de recursos temporalmente en desuso, y, en segundo lugar,

⁷ En este sentido, siempre interesante: Castells, M. (2004) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Siglo XXI.

⁸ Soler Arrebola, J. A. (2015) *Aspectos laborales de las Uniones Temporales de Empresas en el contexto de las redes de empresas*, Revista Española de Derecho del Trabajo num.178/2015.

⁹ Incluso el ámbito mixto de la franquicia, a medio camino entre las subcontratas y los grupos de empresa - Molina Navarrete, C., (2011) *Teoría de las relaciones laborales*, CEF, pág. 190.

¹⁰ Trillo Párraga, F. (2017) *Uber, ¿sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte?*, Revista de Derecho Social, nº 80, pag. 127.

¹¹ Ojeda Avilés A. (2010) *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, pág. 121.

¹² Monereo Pérez, J.L. (2011) *Nuevas formas de organización de la empresa, entre centralización y descentralización (I). La empresa en transformación permanente*, Relaciones Laborales, núm. 6.

¹³ Airbnb, si deseamos alquilar una habitación turística; Glovo, si deseamos mandar mensajería urbana; Cheffy, para la compra de comida casera; etc,...

porque tiene la capacidad de reducir los costes de transacción prácticamente a la nada, si bien a precio de situarse en márgenes cercanos a los de la economía sumergida. El problema se suscita cuando estos caracteres se desnaturalizan para vehicular la actividad propia de la *economía tradicional* bajo nuevas formas de negocio que reconfiguran el marco normativo aplicable. En todo caso, no resulta sencillo reducir el modelo de empresa de la economía tecnocrática a una forma concreta, por lo que este fenómeno va a caracterizarse por estrategias o formas organizativas empresariales de corte distinto. Lo que si es cierto es que esta nueva configuración empresarial requiere de un nuevo marco definitorio del concepto de organización empresarial, en torno al cual jueguen los caracteres de subordinación, dependencia y ajenidad. Si el Derecho Social quiere seguir siendo la referencia apropiada para la prestación de servicios profesionales dependientes, deberá prestar especial atención a este cuadro innovador socialmente, así como a los cambios subjetivos y al reformismo normativo que lo acompaña.

Las implicaciones de la integración de la IA en el ámbito de las relaciones laborales son numerosas y no quedan reducidas únicamente al ámbito laboral y de la Seguridad Social, ya que su alcance se extiende a cualquier ámbito del negocio jurídico¹⁴.

En este texto se va a analizar la función, alcance y contenidos de la negociación colectiva sobre digitalización productiva, excluyendo aquellas dirigidas específicamente al trabajo de plataformas¹⁵, al trabajo a distancia¹⁶ y a la vigilancia y control de la empresa y su incidencia sobre la libertad sindical¹⁷. De este modo reflexionaremos críticamente sobre el futuro del mercado de trabajo, definido por la desaparición de numerosas profesiones y puestos de trabajo, pero bajo la esperanza de la creación de nuevos sectores productivos y oportunidades de empleo en el ámbito tecnológico, caracterizados por la alta cualificación, los contextos colaborativos o *hubs laborales* y espacios de *ultra-flexibilidad* en plantillas flexibles bajo el criterio de *workforce on demand*¹⁸, pero también sobre el impacto futuro y actual en el modo en que la prestación laboral y la organización empresarial va a desarrollarse, en especial ante la centralidad de los procesos de análisis de datos en las relaciones laborales, y el control de los procesos humanos por máquinas, con especial atención a la necesaria función reguladora de la negociación colectiva.

¹⁴ En este sentido ver: Monereo Pérez, J. L.; Vila Tierno, F.; Esposito, M.; Perán Quesada, S. (directores) (2021) *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo en el Siglo XXI*, Comares.

¹⁵ En este sentido ver: Perán Quesada, S. (2019) *Economía colaborativa: entre las relaciones laborales y la colaboración empresarial impropia*, Revista de Derecho Social, nº 87.

¹⁶ En este sentido ver: Monereo Pérez, J. L.; Perán Quesada, S. (directores) (2024) *Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Comares.

¹⁷ En este sentido ver: Perán Quesada, S. (2024) *Contenido y tutela de la libertad sindical en el siglo XXI. Cuestiones críticas en el contexto tecnológico*, Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum, nº extra 2: *Enfoque integral de la Libertad Sindical*.

¹⁸ Observatorio de Recursos Humanos y RR.LL (2017) *Gig economy, crowdworkers y relaciones laborales*.

2. ¿LA REVOLUCIÓN TECNOLOGÍA DIGITAL CONTRIBUYE NECESARIAMENTE AL DEBILITAMIENTO DE LA PROSPERIDAD COMPARTIDA?

Una mirada amable al futuro próximo, en el marco de las profundas transformaciones digitales en el ámbito laboral, nos permite prever su impacto positivo sobre el aumento de la productividad, la calidad de los servicios y productos o las nuevas oportunidades de empleo, y dependiendo de su orientación, mejoras en la organización del trabajo que puedan conciliarse con mejores condiciones laborales y un aumento en el empleo. En todo caso debemos ser conscientes que estos adelantos no serán automáticos, y que van a quedar condicionados por la capacidad de presentar un equilibrio entre los intereses de los trabajadores y empleadores y sus correlaciones de fuerzas, así como de otros elementos de naturaleza institucional que permitan un marco educativo y de capacitación adecuado a dichos retos, junto con sistemas de protección social eficaces para dar una respuesta adecuada a los desequilibrios que puedan producirse en dicha transición. Ciertamente nos hallamos en una fase embrionaria en la implementación de la IA, basada fundamentalmente en la optimización de los procesos de trabajo, lo que nos llevará a un cambio sustancial de la fisonomía empresarial, pero aún lejos de los nuevos modelos de negocio que serán desarrollados por esta vía.

Pero lo cierto es que la automatización del trabajo ha significado tradicionalmente un debilitamiento de la clase trabajadora frente al capital. Goldman Sachs¹⁹ ya nos advierte de los profundos efectos de la IA sobre el empleo, capaz de automatizar actividades equivalentes a unos 300 millones de empleos a tiempo completo, podemos ir despidiéndonos de trabajos administrativos, manufactureros, transportes, atención al cliente, pero incluso abogados y formadores verán amenazadas sus profesiones.

Con cierto carácter melancólico, podemos considerar a los modelos económico-político herederos de la II guerra mundial bajo el término genérico de *prosperidad compartida*. La reducción de las desigualdades asociadas a los estados de bienestar nada tuvieron de *natural y espontáneo*²⁰, respondieron a una relación de fuerzas equilibrada entre el factor trabajo y el capital, en un contexto geopolítico global condicionado por la tensión entre los bloques comunistas y capitalista. Como respuesta bismarckiana a la tensión revolucionaria, el estado de bienestar se convirtió en una sólida parte integrante del capitalismo moderno y de la moderna vida económica²¹. La prosperidad compartida se asentaba en dos pilares fundamentales, que debían complementarse necesariamente, por una parte, los procesos de automatización iban acompañados de nuevas formas de trabajo, que permitían una movilidad laboral orientada al pleno empleo, por otra, la distribución de la riqueza y los incrementos de la productividad tenían un efecto más equilibrado entre el beneficio del capital y los salarios.

El debilitamiento de la prosperidad compartida va a quedar definida por

¹⁹ Briggs, J.; Kodnani, D. (2023) *The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth*, Global Economics Analyst, Goldman Sachs.

²⁰ Piketty, T. (2014) *El capital en el siglo XXI*, Fondo de cultura económica, pág. 261 y sg.

²¹ Galbraith, J. K. (2011) *Historia de la economía*, Ariel, pág. 248.

importantes transformaciones en el ámbito de la distribución de la riqueza, el acceso a bienes sociales relevantes y la composición del poder en función de los distintos grupos sociales. Si bien es un fenómeno multifactorial, el avance de la tecnología digital ha sido el proceso que de un modo más determinante ha favorecido el fin de la prosperidad compartida, acompañada y potenciada por los procesos de la globalización y el paulatino debilitamiento sindical²². El incremento de la desigualdad salarial desde los años 80 ha tenido como consecuencia lógica un fuerte declive de la igualdad de oportunidades²³. En este periodo se ha producido, para EEUU, pero también para Europa, una importante transferencia de riqueza entre grupos sociales, alcanzando el 15% del ingreso nacional, entre el 90% de los más pobres y el 10% de los más ricos²⁴, lo que representaba cuatro veces el déficit comercial estadounidense en los años 2000. Por su parte, el crecimiento de los salarios reales en España se ha mantenido cercano a cero desde la década de 1990, e incluso se volvió ligeramente negativo en la década de 2010, al no poder seguir el ritmo del ya débil crecimiento de la productividad²⁵. Esta evolución salarial es expresión de importantes carencias en la mejora de la productividad, pero especialmente de la disminución de la influencia sindical sobre la fijación salarial, lo que ha favorecido una concentración de las ganancias derivadas de la mejora en la productividad en el ámbito empresarial²⁶.

Procesos que fueron acentuados por la crisis financiera global estallada en el año 2007, en un doble sentido: en primer lugar, como factor desencadenante – o al menos acelerador – de la crisis originada fundamentalmente por la deuda privada y reforzada por el debilitamiento de los ingresos de las clases populares y sus crecientes niveles de endeudamiento. En segundo lugar, por sus consecuencias corrosivas para las condiciones sociales a largo plazo y el empleo de larga duración. Los trabajadores cualificados que en el contexto de la crisis económica financiera del 2007 tuvieron que aceptar trabajos de baja cualificación, se vieron abocados a empleos de peor calidad a lo largo de toda su carrera profesional²⁷. La crisis financiera del 2007 se dio en un contexto donde las clases altas aumentaron sus rentas de manera *vertiginosa*²⁸ mientras que la mayoría de las clases populares y trabajadoras vieron como sus salarios reales quedaban estancados desde los años 90, lo que, unido a la expansión de los créditos personales y al consumo, hizo que la economía fuese más vulnerable a los impagos.

²² Acemoglu, D.; Johnson, S. (2023) *Poder y progreso. Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad*, Deusto, pág. 269.

²³ Stiglitz, J.E. (2015) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, debolsillo, pág. 65.

²⁴ En este periodo la brecha entre el salario del máximo directivo de las grandes empresas estadounidenses y el trabajador promedio ha pasado de 1 a 30 a 1 a 200. Stiglitz, J.E. (2015) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, debolsillo, pág. 69.

²⁵ OECD (2024) *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*, OECD.

²⁶ Ministerio de Trabajo y Economía Social (2024) *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España*.

²⁷ Krugman, P. (2012) *Acabad ya con esta crisis*, Crítica Booket, pág. 25.

²⁸ Chang, Ha-Joon (2015) *Economía para el 99% de la población*, Editorial Debate, pag. 292.

Son bien conocidos los efectos sociales y económicos de la desigualdad²⁹, especialmente en los supuestos más intensos, sobre la reducción de la cohesión social y el incremento de la inestabilidad política, económica y social. Ciertamente, los países con mayores niveles de desigualdad social les va peor en un cuadro amplio de factores sociales³⁰, lo que tiene consecuencias directas sobre las expectativas de las inversiones en el futuro.

En todo caso, el debilitamiento de la prosperidad compartida no es consecuencia de la automatización *per se*, sino de una agenda tecnológica descompensada³¹. Si el avance tecnológico ha venido acompañado de un aumentado en las desigualdades, estas han sido debidas a las decisiones que han tomado las empresas y las personas de poder. Los cambios tecnológicos han significado en principal factor en el incremento de las desigualdades salariales en EEUU, de hecho, la desigualdad salarial se ha debido de un 50 a 70 % a cambios tecnológicos, frente a otras cuestiones como las deslocalizaciones, o las importaciones de productos chinos, especialmente debido a que ha afectado de manera especial tareas que realizan trabajadores de las escalas medias e intermedias tanto en las empresas manufactureras, como en trabajos administrativos del sector servicios³².

Desde esta perspectiva crítica debemos señalar adicionalmente tres elementos clave en el futuro próximo. Primero, en los periodos marcados por profundos cambios tecnológicos, la capacidad de reciclaje profesional va a quedar definido por circunstancias estructurales y personales. Los trabajadores no cualificados no tendrán oportunidades de acceso a los nuevos empleos basados en un uso intensivo de saberes y capacidades que no poseen, lo que significa que la brecha digital dificulta la movilidad social y favorece la pérdida de oportunidades, tanto para empresas como para las personas trabajadoras. Segundo, las capacidades profesionales, en especial sus niveles de educación y sus competencias tecnológicas son determinantes para la formación de los salarios, en especial en economías orientadas a la demanda interna, donde los salarios de los trabajadores adquieren una mayor relevancia, frente a aquellas dirigidas a la demanda externa, donde lo central en el beneficio empresarial³³. Tercero, la colaboración entre empresas privadas e instituciones públicas de investigación puede ser un enfoque eficaz para promover la innovación³⁴, pero es posible que la

²⁹ Para un concepto heterogéneo de desigualdad social, que supere las visiones basadas exclusivamente en la distribución de renta, y especialmente orientado al acceso de bienes sociales relevantes en especial para satisfacer las necesidades y potenciar las capacidades ver: Sen, A. (2001) *La desigualdad económica*, Fondo de cultura económica.

³⁰ Taltes como obesidad, enfermedades mentales, mortalidad infantil, rendimiento estudiantil, esperanza de vida, tasa de criminalidad: Wilkinson, R.; Pickett, K. (2009) *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad compartida*, Turner.

³¹ Acemoglu, D.; Johnson, S. (2023) *Poder y progreso. Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad*, Deusto.

³² Acemoglu, D.; Restrepo, P. (2022) *Tasks, automation and the rise in US wage inequality*, *Econometrica*, journal of econometric society, vol. 90, Iss. 5, pág. 1974.

³³ Bhaduri, A.; Marglin, S. (1990) *Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14.

³⁴ OCDE (2023), Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023.

tecnología no pueda aprovechar el conjunto de calificaciones socialmente disponibles, en especial en contextos donde crece la desigualdad social.

Para comprender la dinámica de la desigualdad salarial será necesario analizar el papel de las diferentes instituciones, en especial las dirigidas a favorecer las capacidades formativas y los mecanismos de protección social y las reglas que determinan el funcionamiento del mercado de trabajo, reforzando la función de negociación de los agentes sociales. La reducción de la prosperidad compartida viene de la mano necesariamente del debilitamiento sindical, por lo que revertir estos procesos solo puede ser posible con mecanismos que reequilibren las fuerzas y reduzcan las desigualdades sociales.

3. CONTENIDO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA RESPECTO AL USO DE LA IA EN LA GESTIÓN EMPRESARIAL

3.1. La especial importancia de la negociación colectiva en el proceso de integración de la ia en la gestión empresarial

Como se ha señalado, la economía deviene tecnológica, lo que significa que todas las actividades productivas y de servicios van a integrar de modo central elementos de digitalización y uso intensivo de la IA, independientemente de la naturaleza de su actividad productiva. El proceso de cambio digital está significando una transformación radical de las empresas y de los lugares de trabajo, situando al algoritmo en el corazón mismo de la gestión empresarial y confiriéndole las tareas de cargos intermedios que realizaban la selección de los trabajadores, controlan la carga e intensidad y calidad del trabajo realizado, la disponibilidad y el tiempo de trabajo efectivos de las personas trabajadoras o adoptaban decisiones como la asignación de tareas, la promoción e incluso los despidos. ¿Qué implicaciones tiene la falta de control humano sobre estas tareas? ¿podría la IA tomar decisiones de naturaleza discriminatoria o establecer condiciones de trabajo no adecuadas para la salud de los trabajadores, en especial en circunstancias particulares?, ¿o qué vulnera derechos básicos como la intimidad?, el riesgo es más que evidente.

Pero debemos hacer otra consideración. La integración de la digitalización y el uso intensivo de la IA puede aparecer *a priori* un aliado fiel para el desarrollo de las empresas, pero en un proceso de competencia digital intenso, el éxito empresarial no está en absoluto garantizado³⁵, sino que va a depender de su capacidad para integrar satisfactoriamente la tecnología en el proceso productivo, lo que tiene implicaciones técnicas, pero también sociales que atañen al personal de las empresas. Es por ello que las empresas deben entender la importancia de la implicación sindical, y los sindicatos deben entender y asumir su rol y espacio en estas materias. La forma que adopta el trabajo digital no está determinada en última instancia por las características de la tecnología digital, sino que pueden ser modeladas y configuradas³⁶ para cada

³⁵ EL 42% de las empresas abandonaron sus programas piloto de IA: S&P Global (2024) *Generative AI experiences rapid adoption, but with mixed outcomes – Highlights from VotE: AI & Machine Learning*.

³⁶ West, K-W.; Hilpert, U.; Sandulli, F. (2025) *Perspectivas de actuación de los comités*

contexto productivo, y en este diseño aparece la acción colectiva como el medio más adecuado y privilegiado. La digitalización empresarial es un proceso riesgoso, en el que la empresa puede manifestar dos circunstancias que le conducen necesariamente al fracaso, falta de conocimientos o capacitación, entendido de una forma amplia, o incapacidad de aplicación y rentabilización del conocimiento.

Pero nos encontramos ante dos graves carencias. Por una parte, las medidas legislativas son escasas e insuficientes y no se abordan desde la perspectiva laboral, centrándose en la protección de datos de carácter individual, pero no afrontando cuestiones de especial relevancia como pueda ser las garantías de los derechos antidiscriminatorios, la protección de la salud o el fomento de la autonomía y la acción colectiva. Por otra, la negociación colectiva no ha sido capaz de suplir estas carencias y muestra un alcance limitado - menos de una cuarta parte (el 24%) de los sindicalistas europeos encuestados por la CES señalaron que los sindicatos participan como un grupo de interés importante en tales iniciativas, a su vez, menos del 20% de los representantes sindicales españoles encuestados manifiestan conocer la existencia de convenios colectivos de empresa o sectoriales relacionados con la digitalización, y cuando lo conocen están relacionadas con el teletrabajo y la formación de trabajadores en contextos tecnológicos³⁷.

Como señalaremos más adelante, la información y consultas, muestra una doble significación más allá del cumplimiento de una obligación empresarial para con los representantes legales de los trabajadores sobre la incorporación de herramientas digitales, software y hardware, nuevas tecnologías, formas de producción, maquinarias o dispositivos tecnológicos, que requieran capacidades y competencias necesarias para su uso e impliquen cambios en la organización del trabajo y las estrategias de negocio que afecten al empleo y los lugares de trabajo. Por una parte, refuerza la función de representación y la participación de los trabajadores a distintos niveles, por otra, mejora la comprensión de los trabajadores de los cambios acaecidos en la empresa, lo que favorece su compromiso con el desarrollo de las competencias tecnológicas y la adaptabilidad a los cambios.

En todo caso, es un proceso que genera incertidumbre, especialmente dado el limitado alcance normativo de la obligación de información, consultas y en su caso negociación, lo que refuerza que las empresas no cumplan con ello, o cuando la información se remita a los sindicatos, la decisión haya sido ya adoptada y las nuevas tecnologías implantadas efectivamente en la empresa. Lo que hace que los sindicatos europeos se muestran bastante escépticos en relación con las políticas públicas que abordan la digitalización, - por ejemplo en España se halla en torno al 80% -, y además, casi la mitad de los representantes de los trabajadores encuestados piensan que las oportunidades superarán a los riesgos en su respectivo país o empresa, mientras que una minoría considerable —más de una tercera parte de los encuestados— piensa lo

de empresa europeos en los procesos de la digitalización. Optimizar los derechos de información y consulta, Hans Böckler Stiftung, nº 365.

³⁷ CES (2018) *Digitalización y participación de los trabajadores: la opinión de los sindicatos, los trabajadores de empresa y los trabajadores de plataformas digitales de Europa*, Confederación Europea de Sindicatos.

contrario, siendo los representantes sindicales del sector de la alimentación y bebida los más optimistas, con aproximadamente un 50% de los encuestados que afirman que esperan más oportunidades, mientras que el resto de federaciones sindicales sectoriales europeas se muestran más escépticas, y en especial los sindicalistas de los sectores públicos (FSESP), del transporte (ETF) y de la construcción (FETCM) que esperan que haya muchos más riesgos derivados de la digitalización que afecten a las empresas de su sector³⁸.

En este sentido, los representantes de los trabajadores van a identificar como principal riesgo la destrucción de puestos de trabajo, señalando con menos entusiasmo la creación de nuevas oportunidades de empleo, alertando igualmente del posible debilitamiento de la representación de los trabajadores y la jornada de trabajo, tal y como vemos en la siguiente tabla, en la que aparecen las principales oportunidades y riesgos apreciados por la presentación sindical que pueden generar la digitalización de las actividades productivas.

Fuente: CES (2018) *Digitalización y participación de los trabajadores: la opinión de los sindicatos, los trabajadores de empresa y los trabajadores de plataformas digitales de Europa*, Confederación Europea de Sindicatos.



³⁸ CES (2018) *Digitalización y participación de los trabajadores: la opinión de los sindicatos, los trabajadores de empresa y los trabajadores de plataformas digitales de Europa*, Confederación Europea de Sindicatos.

3.2. Regulación del uso de la ia en la negociación colectiva nacional

3.2.1. *Caracteres generales contenidos en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva*

El V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva³⁹ va a definir los parámetros generales sobre los que debe sedimentarse la negociación colectiva en materia de transformación digital, bajo el prisma de la participación social. Este documento es importante dado que la negociación colectiva está mostrando una especial lentitud a la hora de afrontar dichos contenidos, lo que muestra que los interlocutores sociales no han entendido la importancia de la transición digital, y lo que es más grave, la importancia que estos procesos sea acompañado de la participación de las partes implicadas.

Como norma general, establece la necesidad de impulsar mecanismos de información previa a la representación legal de los trabajadores, en coherencia con lo determinado en el art. 64.4 ET que instaura el deber legal de informar al comité de empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles. La realidad contrasta con este deber, dado que la práctica se caracteriza por una información insuficiente y tardía. Sin duda, la información es un elemento básico clave cuando implica cambios estructurales, pero especialmente importantes cuando implica sacrificios para la parte social. Destacable es que este Acuerdo Marco establezca un cuadro de materias objeto de dicha comunicación cómo, por ejemplo: los proyectos empresariales de digitalización y de sus efectos sobre el empleo, las condiciones de trabajo o las necesidades de formación y adaptación profesional de las plantillas, sin que determine el nivel negocial adecuado para asumirlo, señalando la conveniencia que tanto los convenios colectivos de empresa como los sectoriales asuman dichas funciones⁴⁰.

Desde un punto de vista operativo, destacan diferentes elementos estratégicos con una perspectiva transversal.

- A) La necesidad de impulsar e integrar en la vida cotidiana de las empresas, sistemas de formación continua para la mejora de las competencias digitales que facilite la transición en la empresa.
- B) Una política de igualdad de oportunidades capaz de asegurar que la tecnología digital resulte beneficiosa para todas las personas trabajadoras, con especial atención a la brecha digital por razón de edad.
- C) Medidas de acción positiva para evitar la brecha digital entre mujeres y hombres, particularmente en competencias avanzadas, garantizando los procesos de formación necesarios para la adaptación a las modificaciones operadas en el

³⁹ Resolución de 19 de mayo de 2023, código de convenio 99100015092012.

⁴⁰ Bastante Velázquez, C.C.; Rodríguez Fernández, M^a. L. (2025) *Los derechos digitales y la inteligencia artificial en la negociación colectiva*, Revista Temas Laborales nº 176, pag. 245.

puesto de trabajo como consecuencia de las transformaciones digitales de la empresa.

Pero quizás el de mayor relevancia sea el establecimiento del principio de control humano sobre la acción de la IA como refuerzo y retroalimentación del derecho a la información sobre los algoritmos. En este sentido, se es consciente del potencial sesgo discriminatorio que pueden contener la IA en las relaciones laborales, por ello, el despliegue de sistemas de IA en las empresas deberá seguir el principio de control humano respecto a la IA y ser seguro y transparente, informándose a la representación unitaria, de forma transparente y entendible, sobre los procesos que se basen en ella en los procedimientos de recursos humanos (contratación, evaluación, promoción y despido) y garantizar que no existen prejuicios ni discriminaciones. Como dice el Acuerdo Marco, la negociación colectiva debe desempeñar un papel fundamental estableciendo criterios que garanticen un uso adecuado de la IA y sobre el desarrollo del deber de información periódica a la representación de los trabajadores.

Las aristas son numerosas. En primer lugar, los procesos de transición digital van a tener la suficiente intensidad como para merecer en muchos casos la necesidad de seguir un proceso de modificación sustancial de condiciones de trabajo para su implementación, en los términos definido en el art. 41 ET, sobre lo que la negociación colectiva puede tener un papel relevante estableciendo procedimientos específicos, que desborden la obligación de consultas en el supuesto de su carácter colectivo. En segundo lugar, porque implican una revolución en materia de vigilancia y control sobre la actividad de las personas trabajadoras. En tercer lugar, porque la digitalización de las empresas va a tener importantes efectos sociales, que va a implicar una sustitución de trabajadores, un proceso segregacionista y una brecha digital materializada en aquellos sectores más vulnerables. Aunque estamos en una fase incipiente, la mayoría de los convenios colectivos ni siquiera mencionan el proceso de digitalización y plataforma⁴¹.

Pero el art. 64.4 ET no agota las competencias del comité de empresa en estos asuntos, el art. 64.5 ET reconoce su derecho a ser informado y consultado sobre la situación y estructura del empleo en la empresa o en el centro de trabajo, así como a ser informado trimestralmente sobre la evolución probable del mismo, incluyendo la consulta cuando se prevean cambios al respecto. De este modo la representación de los trabajadores deberá conocer las decisiones de la empresa que pudieran provocar cambios relevantes en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo en la empresa, debiendo emitir informe previo ante aquellas decisiones que afecten tanto los planes de formación profesional en la empresa, como la implantación y revisión de sistemas de organización y control del trabajo, estudios de tiempos, establecimiento de sistemas de primas e incentivos y valoración de puestos de trabajo.

⁴¹ Tascón López, R. (2025) *Plataformización de los ecosistemas productivos: nuevos modelos laborales*, en Álvarez Cuesta, H. (Directora) *Digitalización y teletrabajo en la negociación colectiva. Resumen ejecutivo*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de Trabajo y Economía Social, pag. 25.

3.2.2. *Contenidos específicos en la negociación colectiva*

Es aun escasa la negociación colectiva que ha afrontado esta materia, entre ella podemos encontrar, en primer lugar, un mayor desarrollo en la negociación colectiva sectorial de carácter estatal, y, en segundo lugar, compromisos de naturaleza programática y general dirigidos a realizar un uso legal, transparente, razonado y ético de la inteligencia artificial⁴².

Como señala el convenio colectivo del sector de la banca⁴³, los procesos de transformación digital deben ser asociados a los fenómenos de reestructuración de las empresas, en este sentido, el convenio colectivo general de la industria química⁴⁴, va más allá, al identificar dichas transformaciones con una modificación sustancial de condiciones de trabajo, o al menos con proceso que requieran un periodo de formación o adaptación técnica no inferior a un mes. Esto es, son procesos estructurales, con previsible efectos profundos sobre la sobre el empleo y la composición de las plantillas y sobre los modos, características y condiciones de trabajo.

Estos convenios van a establecer reglas de gobernanza para dicha transición digital, y lo hacen reconociendo a la negociación colectiva como instrumento adecuado, por su naturaleza y funciones, en especial para anticipándose a los cambios y efectos, y equilibrando la relación de dichas relaciones laborales, previniendo y mitigando los posibles riesgos de segmentación y exclusión, pero sin dotarles de funciones y competencias subsidiarias más allá de las determinadas legalmente, esto es, reconocen el deber de informar a la representación legal de los trabajadores en los procesos de transformación digital, sobre los cambios tecnológicos que vayan a producirse en las mismas, cuando éstos sean relevantes y puedan tener consecuencias significativas sobre el empleo y/o cambios sustanciales en las condiciones laborales⁴⁵, eso sí, con carácter previo y con plazo suficiente para poder analizar y prever sus consecuencias en relación con el empleo, la salud laboral, la formación y organización del trabajo⁴⁶, pero no le otorga una participación activa en su diseño e integración.

Respecto al empleo de IA, en los procesos productivos deben hacerse las siguientes consideraciones:

- Configuración del derecho a no ser objeto de decisiones basadas única y exclusivamente en variables automatizadas, así como el derecho a la no discriminación en relación con las decisiones y procesos, cuando ambos estén basados únicamente en algoritmos, pudiendo solicitar, en estos supuestos, el concurso e intervención empresarial (CC Banca).

- Contenido y alcance de la información: uso de la analítica de datos o los

⁴² III Convenio colectivo de ámbito estatal de la industria de producción audiovisual (código de convenio 99012985012002).

⁴³ XXV Convenio colectivo del sector de la banca (código de convenio 99000585011981).

⁴⁴ XXI Convenio colectivo general de la industria química (código de convenio 99004235011981).

⁴⁵ XXV Convenio colectivo del sector de la banca.

⁴⁶ XXI Convenio colectivo general de la industria química.

sistemas de inteligencia artificial cuando los procesos de toma de decisiones en materia de recursos humanos y relaciones laborales se basen, exclusivamente en modelos digitales sin intervención humana. Dicha información, como mínimo, abarcará los datos que nutren los algoritmos, la lógica de funcionamiento y la evaluación de los resultados; sistema concreto de IA a implantar; objetivos y razones para la implantación del sistema de IA; evaluación de los posibles impactos en el empleo, especificando los puestos de trabajo que puedan verse afectados.; análisis de los posibles cambios en las condiciones de trabajo; parámetros, reglas e instrucciones en los que se basen los algoritmos o sistemas de IA que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles, al objeto de evaluar su impacto sobre el empleo y las condiciones de trabajo.

- Facultad de la representación unitaria de emitir un informe con sus observaciones y sugerencias sobre la implantación de la nueva tecnología o sistema de IA, que deberá ser valorado por la dirección de la empresa con carácter previo a proceder con la implementación.

- Reconocimiento expreso de los derechos de información y consulta periódica a la representación de los trabajadores en relación con los cambios organizativos o productivos derivados de la digitalización o la innovación aplicada a sus procesos y cuando la implementación de IA afecte a contrataciones y despidos por causas tecnológicas; tiempo de trabajo; distribución irregular de la jornada; flexibilidad y autogestión; nuevas formas y estándares de control (acceso a los equipos y comunicaciones, videovigilancia, geolocalización etc.); conciliación; derecho a la desconexión digital; movilidad y clasificación profesional; estructura retributiva; lugar de trabajo (indeterminación, teletrabajo etc.); adaptación y adquisición de competencias; gestión de la edad e igualdad de género; evaluación de nuevas realidades como trabajo con robots, inteligencia artificial, estrés tecnológico, diferentes lugares de trabajo etc.; uso de algoritmos que afecten a la igualdad y no discriminación por razones de género, edad y adaptabilidad tecnológica etc., con especial atención a la venta digital y salarial de género; subcontratación y externalización a plataformas digitales, tratamiento de datos personales⁴⁷.

- Reconocimiento de derechos de naturaleza digital, tales como, el derecho a la desconexión digital y laboral; el derecho a la intimidad y al uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral o el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia, grabación de sonidos y geolocalización en el ámbito laboral⁴⁸.

⁴⁷ Convenio colectivo del sector del comercio de alimentación de A Coruña (código de convenio 15000295011982).

⁴⁸ La implantación por parte de las Empresas de tecnologías de la información para el control de la prestación laboral, tales como videovigilancia, grabación de sonidos, controles biométricos, controles sobre el ordenador (monitorización remota, indexación de la navegación por internet, o la revisión o monitorización del correo electrónico y/o del uso de ordenadores) o controles sobre la ubicación física de la persona trabajadora mediante geolocalización, se realizará conforme a la legislación vigente. Además, dichas medidas deberán ser proporcionales a la finalidad de verificar el cumplimiento por parte de las personas trabajadoras de sus obligaciones

- Reconocimiento de la formación profesional continua y el derecho a la educación digital. En primer lugar, implica un reconocimiento a que los medios formativos favorecen la adaptación a los cambios operados en los procesos productivos para favorecer la recualificación antes que la sustitución, contemplando entre sus prioridades planes de formación durante toda la vida laboral⁴⁹. En segundo lugar, porque se refuerza como objetivo general, el de evitar y erradicar las brechas digitales y garantizar la empleabilidad de todos los grupos sociales que componen las plantillas profesionales.

- Integración en la evaluación de riesgos laborales de los factores relativos a los efectos de la transición digital.

- Protocolos de actuación que regulen la implantación de herramientas digitales o nuevas formas de gestión del trabajo en los que se contemple: información previa y suficiente a la RPLT, diagnóstico de afectación, propuestas de adaptación, formación específica necesaria y de recualificación, así como seguimiento y evaluación periódica de dichos protocolos⁵⁰.

- Cuando los procesos de implantación de nuevas tecnologías y sistemas de IA impliquen una modificación sustancial de condiciones de trabajo deberá aplicarse tanto el art. 41 ET como las reglas del propio convenio (convenio colectivo general de la industria química).

Respecto al contenido de otros aspectos no específicos, pero que

- Facultad de consulta a la Comisión Mixta en materias como: la implantación o revisión de sistemas de organización y control de trabajo; estudio de primas o incentivos, valoración de puestos de trabajo o modificación de los criterios actuales; los cambios provenientes de organización o tecnológicos; a través de la emisión de informe con carácter previo antes de la toma de decisión por parte del empresario⁵¹.

- Facultad de información y consultas al Comité de empresa, en materias como: introducción de nuevos sistemas de trabajo o incentivos; incorporación de nuevas

y deberes laborales.

Para los casos de grabaciones de imágenes y sonidos, se procurarán establecer los medios necesarios para grabar aquellas imágenes y/o conversaciones consideradas como necesarias por la Empresa para garantizar la seguridad y/o la calidad de la actividad desarrollada en el centro de trabajo y/o la exigible cuando así sea requerido por la normativa legal en materia de protección de la clientela. XXV Convenio colectivo del sector de la banca.

Objetivo GPS: garantizar una organización más eficiente de la flota, una mejor coordinación de los equipos técnicos y la seguridad y salud de los trabajadores, *sin que su finalidad sea la de monitorizar la actividad o el comportamiento habitual de los trabajadores*. Convenio colectivo para el personal de flota de la empresa Compañía Trasmediterránea, SA (código de convenio 90005020011981).

⁴⁹ Ordóñez Pascua, N. (2025) *Competencias digitales y empleabilidad. especial énfasis en las brechas digitales y sus efectos*, en Álvarez Cuesta, H. (Directora) *Digitalización y teletrabajo en la negociación colectiva. Resumen ejecutivo*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de Trabajo y Economía Social, pag.35.

⁵⁰ Convenio colectivo del sector del comercio de alimentación de A Coruña.

⁵¹ Convenio Colectivo de la empresa Aplicación Nuevas Tecnologías ANTEC, S.A., (código de convenio 48004432011996).

tecnologías que puedan afectar al empleo, condiciones de trabajo, salud laboral o formación⁵².

- Deber de informar a la representación legal de los trabajadores de la evolución de las ratios de productividad establecidas en el sistema de producción⁵³.

- Creación de comisión paritaria de tiempos, dirigida a valorar los procedimientos de cronometraje y valoración empleados por los servicios técnicos de la empresa⁵⁴.

- Establecimiento de reglas específicas para la implantación de nuevos sistemas de organización. Debiéndose, en todo caso: informar con carácter previo al comité de empresa, sobre la implantación o cambio de gamas de trabajo que decida efectuar y constituir una comisión paritaria específica, que elaborará un informe en relación al sistema de organización que se pretenda implantar, manifestando su acuerdo o desacuerdo de forma razonada en cuanto al sistema a adoptar⁵⁵.

3.3. REGULACIÓN DEL USO DE LA IA EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRANSNACIONAL

3.3.1. Rasgos generales de los Acuerdo Marco Internacionales

Hace unas décadas nos hubiese resultado difícil prever una política limitadora del libre comercio proveniente de los EEUU. Lo cierto es que la coyuntura actual de incertidumbre económica y debilitamiento de la seguridad jurídica en el comercio internacional generadas por las medidas proteccionistas norteamericanas, nos están llevando a una redirección de la globalización económica y no tanto a un cuestionamiento general de sus premisas, en especial en el marco de una creciente digitalización de la economía que favorece la globalización de los recursos humanos y las políticas corporativas, acelerando los procesos de racionalización y automatización orientados a incrementar la productividad y la eficiencia. En este sentido, va a seguir manteniéndose la importancia del comercio internacional en el ámbito económico, así como la disposición de distintos países a la especialización productiva orientada a las exportaciones en el marco de la división social del trabajo a escala planetaria, donde las economías de los países periféricos se especializan en la manufacturación de bienes de consumo y sus Estados y gobiernos en la creación de las condiciones sociales y económicas necesarias para que las empresas multinacionales se instalen en sus territorios⁵⁶.

Sin lugar a dudas, las empresas multinacionales van a seguir operando y dirigiendo el comercio global, por lo tanto, vamos a seguir demandado de instrumentos

⁵² Convenio colectivo de la empresa Ojmar, S.A. (código 20100402012013).

⁵³ Convenio colectivo para el centro de trabajo de Martos (Jaén) de la empresa Valeo España S.A.U. (código convenio 23000761011989).

⁵⁴ Convenio colectivo da empresa Magna Seating Vigo SAU (código de convenio 36001182011981).

⁵⁵ Convenio colectivo para el centro de trabajo de Martos (Jaén) de la empresa Valeo España S.A.U. (código convenio 23000761011989).

⁵⁶ Perán Quesada, S. (2010) *La Responsabilidad Social de las Empresas en materia de prevención de riesgos laborales*, Comares.

capaces de permitir la universalización de los derechos laborales fundamentales más básicos. Pero debemos ser conscientes de otra circunstancia, la IA va a afectar de modo muy importante al conglomerado productivo global, en especial en las cadenas de suministros y servicios. De este modo a las clásicas preocupaciones por la existencia de condiciones de trabajo extenuantes, la utilización de mano de obra infantil, el trabajo en condiciones físicas insalubres, el establecimiento de niveles salariales absolutamente insuficientes para la misma subsistencia, deberemos añadir los efectos de una gestión algorítmica inhumana, dirigida a la maximización extraordinaria de los beneficios empresariales. Estas dinámicas son, evidentemente, muy peligrosas, al menos desde la óptica de los Derechos Humanos, ya que generalmente están originando competencias *a la baja*, tanto en costes salariales y fiscales, como en la protección y control de los Derechos laborales. Quizás no resulte exagerado hacer un paralelismo con el capitalismo primitivo característico de la revolución industrial en Europa y EEUU, especialmente por la importancia de ciertos fenómenos como la migración masiva del campo a la ciudad, la creación gradual de un sistema bancario, especialmente en China, y la concentración en las áreas metropolitanas de nuevos proletarios que a modo de grandes reservas de mano de obra, se ven abocados a aceptar bajos salarios, largas jornadas y condiciones laborales espantosas⁵⁷.

En este difícil contexto, el Derecho Social busca maneras de implementar las normas laborales y mejorar las condiciones de trabajo en aquellos lugares donde, o bien no existen, o bien no se materializan. Y la acción colectiva va a pugnar por encontrar espacios donde materializarse. Aquí surgen los Acuerdos Marco Internacionales o Pactos Globales, que han sido impulsados en el marco de los códigos de conducta adoptados por las compañías internacionales con los que comparten contenidos, ya que suelen tener una base mínima común, como es el reconocimiento de las normas laborales fundamentales.

Varios han sido en el tiempo los instrumentos internacionales dirigidos a orientar el funcionamiento de las empresas multinacionales, como los diseñados por la OIT (Declaración Tripartita de la OIT de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de 1977, revisada en 2022), la OCDE (Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 1976, revisada en 2023), y la ONU (Pacto Mundial). Sin embargo, existen diferencias esenciales que justifican que las federaciones sindicales europeas e internacionales prefieran adoptar la denominación de Acuerdos Marcos Internacionales, antes que considerarlos como *códigos de conducta*⁵⁸. Y es que los códigos de conducta pertenecen, en el imaginario de las empresas, al campo de las decisiones unilaterales, y cuya supervisión viene siendo controlada, directa o indirectamente, por la dirección.

Ahora bien, los Acuerdos Internacionales significan un reconocimiento de que la compañía involucrará a la organización sindical internacional relevante y discutirá

⁵⁷ Walker, R., Buck, D. (2007) *La vía China. Ciudades en transición al Capitalismo*, New Left Review, nº 46, 2007, pág. 38.

⁵⁸ Merino Segovia, A. (2005) *Responsabilidad Social Corporativa: su dimensión laboral*, DL, nº 75.

sobre las cuestiones que preocupan de manera fundamental a ambas partes⁵⁹. Lo que significa, que son dispositivos negociados, desde la idea, de que solo a través de la integración de las organizaciones sindicales se podrán garantizar de un modo efectivo los derechos laborales y asegurar que los contenidos de los Acuerdos se materialicen. En todo caso, ambas formas integran el compromiso de las sociedades multinacionales, no sólo de respetar ellas mismas, sino de hacer respetar a su red de filiales y empresas colaboradoras, un núcleo básico de Derechos Laborales Fundamentales, incorporando de este modo los contenidos de los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre Libertad Sindical y negociación colectiva, o el Convenio 135 OIT sobre representantes de los trabajadores, a los que suelen añadirse otros, enunciados no obstante con mucha mayor flexibilidad como declaraciones de intenciones o enumeración muy genérica de políticas de empresa⁶⁰.

3.3.2. *Acuerdos de negociación colectiva en el marco de la Unión Europea*

A) Acuerdo Marco de los Interlocutores Sociales Europeos sobre Digitalización

Una referencia especial merece el acuerdo marco de los interlocutores sociales europeos⁶¹ sobre digitalización. Si bien es un documento programático, que establece las bases de la negociación colectiva a nivel comunitario, es un documento importante dado su doble objetivo, por una parte, identificar las oportunidades y los retos del mundo laboral derivados de la transformación digital, en especial combinando los intereses empresariales en mejora de la productividad, la eficacia de la organización empresarial y la mejora en los procesos productivos, con la mejora en las condiciones laborales y en general la creación de empleo, por otra, reforzar el enfoque colaborativo entre trabajadores, empresas y representación legal de los trabajadores.

Resulta de interés el esfuerzo por señalar e identificar ámbitos especialmente sensibles al uso intensivo de las tecnologías digitales. De este modo, la negociación colectiva deberá tomar especial atención a materias como competencias y contenido propiamente dicho del trabajo, condiciones laborales, en especial en términos de empleo, conciliación de la vida laboral y familiar, entorno laboral, salud y seguridad, las relaciones laborales y la organización del trabajo. Al menos desde un punto de vista formal, se establece un marco negocial dirigido a fomentar una cultura empresarial emprendedora y tecnologizada, capaz de impulsar la inversión constante en el tiempo en competencias digitales y promover un enfoque orientado a las personas, en particular, sobre su formación y capacitación, las modalidades de conexión y desconexión, el uso de sistemas de IA seguros y transparentes, así como la protección de la privacidad y la dignidad de las personas trabajadoras.

⁵⁹ CIOLS (2002) *Guía Sindical sobre Mundialización*, Bruselas, pág. 102.

⁶⁰ Baylos Grau, A. (2004) *Los Acuerdos-Marco de empresas globales: una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva*, Revista de Derecho Social, nº 28, pág. 201.

⁶¹ Business Europe, SM Eunitid, CEEP, CES y el comité de enlace EUROCADRES/CEC.

Junto con la configuración de un cuadro de derechos digitales, establece como principal salvaguarda para una digitalización respetuosa con la dignidad humana la garantía del principio de control humano. Si bien puede comprender aspectos técnicos que dificulten su articulación efectiva, este principio responde a otros dos fundamentales. El principio de equidad, que evite actuaciones arbitrarias, discriminatorias y cargadas de sesgos, no potenciales, sino ya conocidas y acontecidas⁶², y el principio de transparencia que permita acreditar una supervisión efectiva. Del principio de equidad se deriva que la IA comprenda los caracteres necesarios de licitud y justicia, del principio de transparencia se derivan los rasgos de seguridad y fiabilidad, respetando como marco normativo general los derechos humanos y fundamentales.

Este Acuerdo Marco, representa los nuevos caracteres que comprende la negociación colectiva contemporánea, y su función para la adecuación del derecho laboral a las nuevas realidades productivas, por una parte por su fuerte impacto en la regulación de los derechos digitales fundamentales, por otra, porque es expresión de la función de las normas colectivas de trabajo de perseguir intereses colectivos, y no solo particulares o de parte⁶³, en este sentido responde a una lógica aplastante, el bienestar de los trabajadores, comprende no solo la reducción de la exposición a condiciones de trabajo perjudiciales, sino también una mejor asignación de tareas, un aumento del desarrollo de la competencia, productividad y la capacidad de trabajo.

Se debe señalar, por último, dos aspectos especialmente relevantes, la necesaria integración de la lógica preventiva, en especial para minimizar los riesgos sobre integridad física de las personas, la seguridad psicológica, el sesgo de confirmación o la fatiga cognitiva y la especial sensibilidad de estos instrumentos aplicados en los procedimientos de recursos humanos, como la contratación, la evaluación, el ascenso y el despido, y el análisis de la actuación profesional.

B) Los Comité de Empresa Europeos

Las carencias en este ámbito de negociación son más que evidentes y esto viene motivado por una práctica empresarial inadecuada y por una legislación deficitaria. Las empresas transnacionales, en especial en el caso comunitario, deben entender la importancia que implica la participación de los trabajadores y sus representantes en el diseño de estrategias de integración de la digitalización y automatización a través del uso de la IA. Un estudio de la Fundación Hans Böckler⁶⁴, señala como las empresas europeas, no han entendido tanto los beneficios como las tensiones productivas, que pueden derivarse de un correcto o incorrecto diseño del trabajo digital. La Directiva

⁶² Para un catálogo de ejemplos de decisiones discriminatorias de la IA ver: UGT (2021) *Las decisiones algorítmicas en las relaciones laborales*, Servicio de estudios de la confederación, nº 20, pág. 3.

⁶³ Monereo Pérez, J.L. (2024) *La negociación colectiva en España: un modelo de negociación colectiva para el siglo veintiuno*, Atelier, pág. 313.

⁶⁴ West, K-W.; Hilpert, U.; Sandulli, F. (2025) *Perspectivas de actuación de los comités de empresa europeos en los procesos de la digitalización. Optimizar los derechos de información y consulta*, Hans Böckler Stiftung, nº 365.

2009/38/CE⁶⁵, principal norma que regula la obligación legal de establecer Comités de Empresa Europeo (en adelante CEE) para empresas de dimensión comunitaria, tampoco ha sabido reforzar la participación de la representación unitaria en esta materia, al menos a través del ejercicio de información y consulta de los representantes de los trabajadores. Por desgracia, la práctica habitual se caracteriza o bien por la ausencia de la más mínima información o bien por informar de manera insuficiente o a destiempo.

Cierto en que esta Directiva muestra carencias importantes, en especial por una delimitación abierta, flexible y débil del contenido de la obligación de información y consulta, y que nos encontramos en un periodo de nueva codificación⁶⁶, con el objeto de reforzar el papel de la representación de los trabajadores en las grandes empresas multinacionales. La nueva propuesta de Directiva pone sobre la mesa la necesidad de reforzar dos aspectos, por una parte, que cuestiones como la inversión, la formación, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección de datos y la transición climática, puedan formar parte los acuerdos de CEE; por otra, que, dados los cambios en la cultura de empresa, deba modificarse la definición de *empresa que ejerce el control*, de modo que las empresas que venden bienes o prestan servicios mediante acuerdos de franquicia o licencia también entren en el ámbito de aplicación de la Directiva.

3.3.3. *Acuerdos Marco globales*

Como se ha señalado, el alcance de los AMG pueden tener un alcance desigual, tanto en contenidos como en garantías para la efectividad de sus acciones, pero significan un marco normativo mínimo dirigido a asegurar derechos laborales básicos y la posibilidad de la acción sindical global, en los últimos tiempo la Global IMF⁶⁷ ha firmado un conjunto de AMG que han sido objeto de análisis y que muestran un alcance más bien limitado respecto a la integración de la IA y la adaptación a la digitalización en los procesos productivos. Veamos esquemáticamente los principales avances:

- Reconocimiento del derecho de las organizaciones sindicales de ser informadas y consultadas para la mejor gestión de la implantación de los cambios tecnológicos⁶⁸.

- Creación de una nueva sección dirigida al análisis de la transformación digital en la empresa⁶⁹, que, si bien no define competencias y funciones tanto de participación

⁶⁵ Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 6 de mayo de 2009 sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria

⁶⁶ Dictamen Comité Económico y Social Europeo Comité de empresa europeo, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/38/CE en lo que se refiere a la constitución y al funcionamiento de los comités de empresa europeos y a la aplicación efectiva de los derechos de información y consulta transnacional [COM(2024) 14 final – 2024/0006 (COD)].

⁶⁷ De la que forman parte en España: CCOO de industria; Industria Eta Eraikuntza - ELA; USO industria; Federación UGT de Industria, Construcción y Agro.

⁶⁸ Acuerdo Marco Global de 25 de agosto de 2023, Aker ASA & Global IMF.

⁶⁹ Acuerdo Marco Global sobre responsabilidad social y ambiental empresarial para el

como de vigilancia y control de los agentes sociales, si establece un cuadro de materias que serán su objeto principal, entre ellas, y con especial importancia, las dirigidas a favorecer la integración de competencias digitales, el impacto de la IA, y cuestiones sobre la ciberseguridad. En este sentido, se hace referencia al concepto de transición justa, sobre el que se debe poner especial atención, y que deje conjugar intereses empresariales en torno a la utilización de la IA con otros de carácter social, que permitan un acompañamiento y facilitación en el reciclaje profesional de los trabajadores y una protección en el ámbito laboral.

- Reglas en el manejo de la IA⁷⁰, de fuerte carácter programático, establece principios muy generalistas sobre el modo en que la IA se integra en su proceso productivo. Esta deberá girar en torno al enfoque que garantiza que el control humano sobre la IA, y que se traducirá en un cuadro de parámetros éticos y legales para el desarrollo y el uso de la IA, en especial en torno al uso responsable, la transparencia, la protección de la privacidad, la seguridad y la fiabilidad de la IA.

- Reglas para una transformación digital responsable⁷¹. En este sentido la empresa entiende que la transformación digital va a constituir un factor clave en un triple sentido, para la mejora de la productividad y el funcionamiento operativo, para el desarrollo de mejores condiciones laborales y para la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios para sus clientes. Estos acuerdos contienen unos compromisos de básicos dirigidos a garantizar en el uso de la IA, en tres líneas, primero, favorecer la preparación de sus trabajadores en competencias digitales y el uso de las nuevas herramientas digitales, segundo, mejorar la seguridad informática y la protección de los datos personales y tercero, favorecer un diálogo social constructivo sobre los proyectos de transformación digital. que tienen que ver con su función negociadora, en especial, el mantenimiento y el desarrollo de las competencias, la formación en las herramientas digitales, el acompañamiento en el cambio de los modos de trabajo, la reafirmación de la importancia de la calidad de vida en el trabajo, el respeto de las libertades individuales, la seguridad informática y la protección del patrimonio intangible.

- Reconocimiento de la importancia de la formación profesional en contextos de cambio tecnológico⁷² y compromiso a desarrollar instrumentos de recualificación profesional y formación profesional⁷³.

- Cuadro de garantías concretas en el ámbito de la libertad sindical, en especial reforzando la necesidad de diálogo social en torno a proyectos de transformación digital, así como las garantías de indemnidad e intimidad de las comunicaciones digitales de los sindicatos, salvo en caso de violación de una regla ética y la

período 2025-2030, AMG & Global IMF.

⁷⁰ Principios de RSC y respeto de Derechos Humanos, Mercedes Benz Group.

⁷¹ Revisión del Acuerdo Marco Global de 5 de julio de 2021, EDF Group & Global IMF.

⁷² Acuerdo Marco Global de 2 de marzo de 2004, Boch & Global IMF; Acuerdo Marco Global de 2 de marzo de 2004, Boch & Global IMF; Acuerdo Marco Global de junio de 2005, The European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) & Global IMF.

⁷³ Acuerdo Marco Global de 25 de agosto de 2023, Aker ASA & Global IMF.

disposición de herramientas digitales necesarias para la actividad sindical⁷⁴, así como el establecimiento de canales confiables de denuncia⁷⁵.

- Garantías para el mantenimiento de niveles adecuados de privacidad tanto en el trabajo como en el hogar⁷⁶, así como el fomento del trabajo en equipo basado en el respeto⁷⁷.

- Reconocimiento genérico de derechos de representación y libertad sindical⁷⁸, así como compromisos para respetar los derechos laborales fundamentales, en particular los relativos a la sindicalización y la negociación colectiva, si bien sin ninguna mención al derecho de información y consulta de estas materias⁷⁹.

4. GARANTÍAS NORMATIVAS REGULADORAS DEL USO DE LA IA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

4.1. La necesidad de un marco normativo laboral que refuerce la función de la negociación colectiva en el uso de la IA

La fase actual de digitalización e integración de la IA en la esfera empresarial está teniendo un impacto incipiente⁸⁰, principalmente sobre la *inteligencia de negocios*, más que sobre la creación de nuevos sectores productivos y nichos de empleabilidad⁸¹, o lo que es lo mismo, sobre distintos ámbitos nucleares de la gestión empresarial, que permiten mejorar la eficiencia y rapidez de los procesos productivos, generando cambios paradigmáticos sobre la naturaleza del trabajo, y la relación entre máquinas pensantes, capaces de asumir funciones humanas y la organización empresarial, creando una figura moderna del panoptismo laboral, capaz de vigilar la acción profesional o el seguimiento de los trabajadores a través de distintos métodos⁸² de forma intensa.

La acción normativa dirigida al establecimiento de garantías frente al uso e impacto de la digitalización sobre las personas trabajadoras ha mostrado importantes

⁷⁴ Revisión del Acuerdo Marco Global de 5 de julio de 2021, EDF Group & Global IMF.

⁷⁵ Acuerdo Marco Global de 3 de octubre de 2023, ASOS.com Limited & Global IMF.

⁷⁶ Acuerdo Marco Global de 25 de agosto de 2023, Aker ASA & Global IMF.

⁷⁷ Daimler Truck Group Código de conducta: *generar progreso para el beneficio de nuestros clientes*.

⁷⁸ Acuerdo Marco Global de 25 de abril de 2012, Ford & Global IMF; Acuerdo Marco Global de 25 de mayo de 2012, BMW & Global IMF.

⁷⁹ Acuerdo Marco Global de 14 de junio de 2013, Enel Group & Global IMF, con una participación importante en Endesa.

⁸⁰ El 9,2% de las empresas españolas usan IA, por el 8% de las de la UE: European Commission (2024) *Digital Decade 2024: Country Report*, Brussels, European Commission.

⁸¹ Metz, C. (2025) *The A.I. Frenzy Is Escalating. Again. Companies like OpenAI, Amazon and Meta have supersized their spending on artificial intelligence, with no signs of slowing down*, New York Time de 27 de junio.

⁸² Rivas Vallejo, P. (2021) *Geolocalizar a los trabajadores no es invasión de su intimidad si el dispositivo utilizado para ello es propiedad de la empresa*, Revista de jurisprudencia laboral, nº 3.

carencias y debilidades y en especial por no ser normas propiamente laborales, sino estar dirigidas fundamentalmente a la protección de datos personales y la privacidad, de fuerte inspiración comunitaria, como por ejemplo el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD)⁸³ y el Reglamento de Inteligencia Artificial (en adelante RIA)⁸⁴.

Ciertamente, sin un soporte legal concreto, la negociación colectiva puede mostrarse insuficiente para hacer frente al reto de la digitalización y la IA en la empresa⁸⁵, en especial porque no existe la obligación de que el convenio colectivo *regule las condiciones de uso de la inteligencia artificial*⁸⁶, mientras no se establezca legalmente, sin que dicha ausencia regulatoria en el convenio colectivo, implique una discriminación indirecta ni una insuficiente protección de datos personales.

De este modo, se muestra necesario una acción normativa laboral más intensa, dirigida a asegurar la acción de la representación unitaria de los trabajadores en el diseño y control de la IA en las empresas, y en el establecimiento de garantías a la no discriminación y a la supervisión humana de la acción de la IA, superando aquel tratamiento actual especializado en las empresas de plataformas⁸⁷ o al trabajo a distancia⁸⁸. Si la transición digital quiere ser justa, ética y democrática debe asegurarse la participación de los agentes sociales, pero estos también deben entender las cargas que deberán asumir, en especial en la formación y capacitación continua, y en la reivindicación de un lugar privilegiado en el diseño de los instrumentos de IA en las empresas.

4.2. LA PROTECCIÓN NORMATIVA LABORAL INESPECÍFICA FRENTE AL USO DE LA IA

Como se ha señalado, el derecho comunitario ha asumido el protagonismo en esta primera fase regulatoria de la digitalización empresarial. Significación especial merece el art. 26.7. del RIA, - que entrará en vigor en esta materia el 2 de agosto de 2026-, que identifica al uso de la IA en los contextos laborales como un sistema de

⁸³ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

⁸⁴ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828.

⁸⁵ Todolí Signes, A. (2024) *Democracia en el trabajo y codeterminación ante el uso de la IA en la empresa: algo más que negociar el algoritmo*, Revista crítica de relaciones laborales, Laborum, n° extraordinario 2.

⁸⁶ SAN 56/2025 de 21 de abril.

⁸⁷ Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

⁸⁸ Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

alto riesgo, e impone necesariamente el deber de información tanto a los trabajadores que se vean sometidos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo como a sus representantes, conforme a las normas comunitarias y nacionales y las prácticas en materia de información a los trabajadores y sus representantes.

Esta medida ya viene contemplada en la normativa española, dado que la conocida como Ley rider⁸⁹ vino a modificar el art. 64.4 ET en la que entre las materias en las que el comité de empresa debe ser informado, con la periodicidad que proceda, se encuentran los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

Por su arte, el art. 88 RGPD va a diseñar un mecanismo de garantías en materia de protección de los derechos y libertades en relación con el tratamiento de datos personales de los trabajadores en el ámbito laboral, con especial incidencia tanto del marco codificador como de la negociación colectiva. Señala materias especialmente sensibles, en particular aquel uso de los datos personales recopilados en los procesos de contratación de personal, la extinción del contrato de trabajo, así como la gestión, planificación y organización del trabajo, la igualdad y diversidad en el lugar de trabajo, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de los bienes de empleados o clientes, o los efectos del ejercicio y disfrute, individual o colectivo, de los derechos y prestaciones relacionados con el empleo. Deberán respetarse preservarse la dignidad humana los intereses legítimos y sus derechos fundamentales de los interesados, prestando especial atención a la transparencia del tratamiento y transferencia de los datos personales dentro de un grupo empresarial y a los sistemas de supervisión en el lugar de trabajo.

Como norma de desarrollo nacional, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDPGDD), vino a desarrollar y profundizar la regulación de estos principios en nuestro país. Lo que tuvo reflejo en un escueto y novedoso art. 20 bis. ET configurador de los derechos de los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital, referido a dos supuestos, el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador y el uso por parte del empresario de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital. Resulta llamativa la sistematización de dichos derechos de naturaleza digital, en la sección 2.^a del ET dirigida a regular los derechos y deberes derivados del contrato y encuadrada en el Capítulo II, configuradora del contenido del contrato de trabajo, lejos del art. 4 dirigido a los derechos laborales básicos, entre los que se encuadra el derecho a la

⁸⁹ 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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales, actual Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

intimidad y la dignidad.

Más allá de esta cita al ET, el marco normativo de referencia de estos contenidos, sigue siendo la LOPDPGDD, regulador de cinco aspectos importantes:

- 1º Derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral. Esta norma reconoce tanto para las relaciones por cuenta ajena, como en la de los empleados públicos, el alcance y garantía del derecho a la intimidad de los trabajadores, respecto de los medios tecnológicos puestos a su disposición, lo que no resulta cuestión menor ya que pueden ser objeto de vigilancia y control por parte de la empresa, pero también puede existir una expectativa legítima de los trabajadores sobre su invulnerabilidad, es especial cuando se funde con su uso personal. En este sentido, las empresas solo podrán acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a los trabajadores para controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o garantizar la integridad de los dispositivos.

En este sentido resulta relevante determinar los criterios de utilización de los distintos dispositivos digitales pertenecientes a la empresa que estarán puestos a disposición de los trabajadores, y especialmente el deber de informar a los trabajadores sobre los mismos. Debemos tener en cuenta que estamos haciendo referencia a dispositivos electrónicos, de uso tan generalizado que en muchos casos resulta difícil distinguir el uso privado del profesional, imaginemos que un trabajador hace uso de un dispositivo móvil de empresa y a su vez instala una tarjeta móvil personal y responde comunicaciones personales, mientras que utiliza aplicaciones o grupos de whatsapp profesionales. Parece evidente que la negociación colectiva deberá jugar un papel muy relevante en el establecimiento de los criterios de utilización de los dispositivos digitales, así como en la determinación tanto de sus usos autorizados, como de los períodos en que dichos dispositivos podrán utilizarse para fines privados. En primer lugar, por la relevancia de los derechos puestos en juego, en especial la a intimidad como derecho laboral básico y su relevancia constitucional como derecho fundamental. E segundo lugar, por la obligación legal a que dichos criterios sean acordados con la representación de los trabajadores.

- 2º Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. La determinación de la jornada laboral, y por consiguiente el fin de la disponibilidad laboral ha tendido a indeterminarse en los ámbitos profesionales en general y en especial en aquellos de naturaleza inmaterial. En los primeros por la conectividad intensiva que desarrollamos en nuestras vidas, que nos hace estar localizables en todo momento, el segundo, porque el trabajo intelectual puede desbordar los límites clásicos de jornada de trabajo y lugar de trabajo. Este derecho viene a buscar cortafuegos al alargamiento de la jornada laboral, garantizando los periodos de descansos legal y convencionalmente establecidos. Pero si bien el derecho al descanso podría ser suficiente no es el único derecho protegido, a su vez, la desconexión digital busca garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, la protección a la salud en especial en lo referente a minimizar el riesgo de fatiga informática y el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar.

- 3º Derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo. Con carácter general se permite el uso de

sistemas de cámaras dirigido al ejercicio de control y vigilancia en las empresas. Esta medida deberá ser conocida por los trabajadores y sus representantes, estableciendo la LOPDPGDD especiales garantías sobre la naturaleza de dicha comunicación, que deberá ser expresa, clara y concisa y en todo caso, previa. También podrán hacer uso de micrófonos ocultos, dirigidos a evitar riesgos para la seguridad de las instalaciones, bienes y personas, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad y de intervención mínima. Como el derecho al que se está dando amparo es el de la intimidad, quedarán prohibido instalar dichos instrumentos, en lugares destinados al descanso o esparcimiento de los trabajadores, tales como vestuarios, aseos, comedores y análogos.

- 4º Derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral. De igual modo, se regula las formas legítimas en que las empresas podrán hacer uso de sistemas de geolocalización, exclusivamente con fines de control de los trabajadores. En este sentido, los trabajadores deberán ser informados de forma previa, expresa, clara e inequívoca sobre el funcionamiento del dispositivo localizador y sobre el posible ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento y supresión.

- 5º Legítima la función de la negociación colectiva para la regulación de garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral⁹⁰.

En adicción debemos hacer referencia a un documento de carácter programático la Carta de Derechos Digitales, aprobada el 24 de julio de 2021 por Consejo de ministros y ministras, que pretende actualizar y adelantar un marco normativo garantista respecto al uso democrático de las nuevas tecnologías de la comunicación, en especial garantizando la neutralidad de la red, así como el principio de igualdad y no discriminación en el marco de la era digital. Su contenido es ciertamente ecléctico, y su naturaleza jurídica no normativa, pero contiene principios generales que nos hacen pensar o aventurar nuevos marcos regulatorios. En todo caso, es un documento de profunda inspiración democrática, que señala anhelos, retos y carencias del modo en que la digitalización está siendo llevada a cabo. Debemos ser conscientes de las dificultades y resistencias que presenta la regulación del marco digital y la fuertes implicaciones éticas y sociales que presentan estas cuestiones. Es un documento heterogéneo, que incorpora objetivos y medidas de muy distinta naturaleza y que pretende una participación que garantice la libertad y, la igualdad en los contextos digitales, no solo en lo referente a la accesibilidad, sino especialmente en lo referido a la diversidad e inclusividad consistente en la participación real de los distintos grupos sociales.

Contiene también un capítulo dedicado a los Derechos en el ámbito laboral y a la empresa en el entorno digital. En este ámbito se hace referencia a elementos ya normativizados y a medidas que deberán ser abordadas normativamente.

⁹⁰ Fernández Ramírez, M. (2024) *La negociación colectiva ante la digitalización de las condiciones de trabajo*, Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum, nº 10.

Por una parte, establece un marco genérico de garantías del derecho fundamental a la dignidad y demás derechos fundamentales que puedan verse afectados en los entornos digitales. Por otra, configura un cuadro de derechos laborales en los entornos digitales y el teletrabajo, en los que se referencian algunos ya mencionados como el derecho a la desconexión digital, en especial en su relación con el derecho al descanso y a la conciliación de la vida personal y familiar, el derecho a la intimidad personal y familiar, el honor, la propia imagen, la protección de datos y el secreto de las comunicaciones en el uso de dispositivos digitales, así como frente al uso de dispositivos de videovigilancia, de grabación de sonidos, establecidos de un modo mucho más amplio y genérico e incluso novedoso, ya que, por ejemplo al hacer referencia a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales configura un derecho al secreto de las comunicaciones en el uso de dichos dispositivos, que desborda sin dudas el marco regulatorio actual. Con este principio se pretende una garantía subsidiaria y extraordinaria a las comunicaciones de naturaleza personal que puedan ser realizadas empleando medios tecnológicos de la empresa, sin hacer referencia a la necesidad de conocer previamente por parte del trabajador la posibilidad de actos de vigilancia y control empresarial por parte de la empresa⁹¹, cierto es, que también hace referencia al uso lícito, leal, proporcionado y transparente de los controles empresariales digitales, pero no determina y concreta el modo en que estos dos principios deban conjugarse, pero si establece normas de referencia al régimen anteriormente mencionado al determinar el deber de ser informados sobre las condiciones de uso de los entornos digitales destinados a la prestación laboral con particular atención a aquellas obligaciones ordenadas a garantizar la seguridad y la resiliencia de los sistemas y sobre la política de uso de tales dispositivos digitales, incluidos los criterios para una eventual utilización para fines privados⁹².

Pero sin dudas resulta novedoso el modo en que configura el uso de herramientas de monitoreo, analítica y procesos de toma de decisión en materia de recursos humanos y relaciones laborales, y en particular, la analítica de redes sociales. En primer lugar, porque lo hace de un modo integral, con más o menos intensidad, pero reconociendo los aspectos individuales y colectivos puestos en juego. En segundo lugar, porque establece una salvaguarda a la acción colectiva, en términos no especialmente novedosos, ya que por una parte sigue el contenido del art. 91 LOPDPGDD respecto a las facultades de la negociación colectiva para establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de las personas trabajadoras y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral, y por otra, el contenido del art. 64.4 ET respecto al derecho a la información de la representación

⁹¹ Ciertamente el derecho a la privacidad de las comunicaciones a través de medios tecnológicos empresariales no tiene carácter absoluto, implicarán una vulneración del derecho a la intimidad, solamente cuando el trabajador desconociese que podía ser sometido a dichos actos de control empresarial: STEDH caso Barbulescu v. Rumanía nº 61496/08 de 12 de enero de 2016.

⁹² Así como otros derechos como la obligación empresarial de aportar los medios tecnológicos necesarios para poder desarrollar la actividad profesional sin que las personas trabajadoras deban aportar los propios, o la protección frente al acoso por razón de sexo, por causa discriminatoria y acoso laboral utilizando medios digitales o la cualificación digital.

legal de los trabajadores, sobre el uso de tales dispositivos o herramientas. En todo caso, resulta positivo que se potencie la acción sindical como medio para favorecer la participación de los trabajadores en los procesos de transformación digital y en la determinación de las consecuencias laborales que la misma pueda implicar.

Hubiese sido conveniente avanzar en este punto, en especial por el carácter programático del documento y reforzar la posición negociadora de la representación colectiva en la adopción y avance de la digitalización en las empresas y en especial, en la garantía de la revisión humana de las decisiones y la integración de criterios garantistas frente al posible efecto discriminatorio, en términos similares a los que el art. 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, impone para las administraciones públicas. Señalando la necesidad de que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, por una parte, para favorecer la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos, lo que incluye su diseño y datos de entrenamiento, por otra, promoviendo una IA ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales, capaz de adelantar potenciales impactos discriminatorios, promoviendo la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio⁹³.

5. REFLEXIÓN FINAL

Existe una tendencia a favorecer un modelo de negociación dinámica y flexible, atenta a las transformaciones en la organización del trabajo, las formas de producción, los mercados y las empresas, que ha sabido enriquecerse en sus contenidos, en especial en la determinación nuevos derechos digitales y en la redefinición y reconfiguración de los derechos sociales existentes en el marco de la digitalización⁹⁴.

Dado que estamos en una fase inicial del proceso de integración de la digitalización en los ámbitos productivos, parece razonable pensar que estas materias irán ganando protagonismo en la negociación colectiva paulatinamente, lo relevante es entender la dinámica, y, sobre todo, entender los fundamentos de esta negociación colectiva, y si tendrá capacidad para favorecer una integración digital social y laboralmente sostenible. Los procesos de automatización del trabajo han significado históricamente un debilitamiento de la clase trabajadora frente al capital, y desde la revolución neoliberal de los años 80, ha significado la dinámica general de la economía. Como dicen Acemoglu y Johnson el debilitamiento de la prosperidad compartida no es consecuencia de la automatización *per se*⁹⁵, sino de un marco institucional que ha

⁹³ El tratamiento de dicha información deberá comprender los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles, así como la utilización de sistemas biométricos y de geolocalización y decisiones automatizadas en los procesos de selección de personal.

⁹⁴ Monereo Pérez, J.L. (2024) *La negociación colectiva en España: un modelo de negociación colectiva para el siglo veintiuno*, Atelier, pag. 306.

⁹⁵ Acemoglu, D.; Johnson, S. (2023) *Poder y progreso. Nuestra lucha milenaria por la*

favorecido un desplazamiento de riqueza y poder de las clases populares a las élites económicas. Parecería aventurado pensar que la negociación colectiva vaya a revertir estos procesos, aquí lo que se pretende es algo más humilde, como es entender si los contenidos, compromisos y alcances que están asumiendo las partes sociales en la negociación colectiva van en el camino de favorecer un acompañamiento adecuado del proceso tecnológico. Por ahora con más oscuros que claros.

Los procesos de cambios tan acelerados e intensos como los que estamos por vivir generan incertidumbre, aunque estemos en una fase embrionaria de la IA, orientada aun a la optimización de los procesos de trabajo, podemos presuponer que habrá nuevos modelos de negocio que serán desarrollados por esta vía. Parece previsible que vendrán acompañados de aumentos en la productividad, con destrucción de puestos de trabajo, pero a su vez nuevas oportunidades de empleo, y siendo optimistas, mejoras en la organización del trabajo desde la perspectiva empresarial y social. En todo caso, el éxito no está en absoluto garantizado, y seguramente quedarán condicionados por la capacidad de presentar un equilibrio entre los intereses de los trabajadores y empleadores y sus correlaciones de fuerzas.

Como se ha señalado, las primeras expresiones normativas dirigidas a configurar un novedoso cuerpo de derechos digitales fundamentales en el trabajo, no son específicamente laborales, sino que están dirigidas principalmente a la protección de datos de carácter individual, lo que ha venido acompañada por una negociación colectiva que no ha sido capaz de suplir estas carencias y muestra un claro alcance limitado.

Desde un punto de vista técnico jurídico, debemos destacar la configuración de este cuadro de derechos digitales, y como principal salvaguarda para una digitalización respetuosa con la dignidad humana, la garantía del principio del control humano. Por ahora es el mayor avance normativo, dado que responde a dos caracteres fundamentales, el de equidad, dirigido a desterrar actuaciones arbitrarias, discriminatorias y cargadas de sesgos, no potenciales, sino ya conocidos y acontecidos, y el de transparencia que permita acreditar una supervisión efectiva. Del principio de equidad se deriva que la IA comprenda los caracteres necesarios de licitud y justicia, del principio de transparencia se derivan los rasgos de seguridad y fiabilidad, respetando como marco normativo general los derechos humanos y fundamentales.

Este esquema va a necesitar de mayores garantías operativas, que parece difícil que puedan ser establecidas convencionalmente. Si la transición digital quiere ser justa, ética y democrática debe asegurarse la participación de los agentes sociales, lo que va a requerir una acción normativa laboral más intensa, dirigida a asegurar la acción de la representación unitaria de los trabajadores en el diseño y control de la IA en las empresas, y el establecimiento de garantías a la no discriminación y supervisión humana de la acción de la IA.

Hemos vivido en los últimos tiempos un intervencionismo selectivo en la negociación colectiva⁹⁶ que ha venido a condicionar la libertad de las partes para determinar el contenido de los convenios colectivos, y, en un orden distinto, por la vía del deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o protocolos de actuación que recojan medidas de prevención de riesgos específicamente referidas a la actuación frente a catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adversos⁹⁷, pudiendo este marco ser adecuado para articular medidas de transición digital. Pero además es necesario que se incorpore la perspectiva preventiva y se obligue a la creación de Comités mixtos de vigilancia y control de los algoritmos y auditorías en línea con el art. 35 RGPD, que impone una evaluación previa del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.; Johnson, S. (2023) *Poder y progreso. Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad*, Deusto.

Acemoglu, D.; Restrepo, P. (2022) *Tasks, automation and the rise in US wage inequality*, *Econometrica*, journal of econometric society, vol. 90, Iss. 5.

Banco Mundial (2025) *Perspectivas económicas mundiales*.

Baylos Grau, A. (2004) *Los Acuerdos-Marco de empresas globales: una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva*, *Revista de Derecho Social*, nº 28.

Bastante Velázquez, C.C.; Rodríguez Fernández, M^a. L. (2025) *Los derechos digitales y la inteligencia artificial en la negociación colectiva*, *Revista Temas Laborales* nº 176,

Bhaduri, A.; Marglin, S. (1990) *Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14.

Briggs, J.; Kodhani, D. (2023) *The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth*, *Global Economics Analyst*, Goldman Sachs.

Castells, M. (2004) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Siglo XXI.

CES (2018) *Digitalización y participación de los trabajadores: la opinión de los sindicatos, los trabajadores de empresa y los trabajadores de plataformas digitales de Europa*, Confederación Europea de Sindicatos.

⁹⁶ Perán Quesada, S. (2013) *La preferencia aplicativa del Convenio Colectivo de Empresa y sus efectos sobre la estructura de la Negociación Colectiva*, *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 33.

⁹⁷ Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

Chang, Ha-Joon (2015) *Economía para el 99% de la población*, Editorial Debate.

CIOLS (2002) *Guía Sindical sobre Mundialización*, Bruselas.

European Commission (2024) *Digital Decade 2024: Country Report*, Brussels, European Commission.

Fernández Ramírez, M. (2024) *La negociación colectiva ante la digitalización de las condiciones de trabajo*, Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum, nº 10.

Galbraith, J. K. (2011) *Historia de la economía*, Ariel.

Krugman, P. (2012) *Acabad ya con esta crisis*, Crítica Booket.

Lipovetsky, G. (2007) *La felicidad paradójica*, Anagrama.

Merino Segovia, A. (2005) *Responsabilidad Social Corporativa: su dimensión laboral*, DL, nº 75.

Metz, C. (2025) *The A.I. Frenzy Is Escalating. Again. Companies like OpenAI, Amazon and Meta have supersized their spending on artificial intelligence, with no signs of slowing down*, New York Time de 27 de junio.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2024) *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España*.

Molina Navarrete, C., (2011) *Teoría de las relaciones laborales*, CEF.

Monereo Pérez, J.L. (2024) *La negociación colectiva en España: un modelo de negociación colectiva para el siglo veintiuno*, Atelier.

Monereo Pérez, J.L. (2011) *Nuevas formas de organización de la empresa, entre centralización y descentralización (I). La empresa en transformación permanente*, Relaciones Laborales, núm. 6.

Monereo Pérez, J. L.; Perán Quesada, S. (directores) (2024) *Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Comares.

Monereo Pérez, J. L.; Vila Tierno, F.; Esposito, M.; Perán Quesada, S. (directores) (2021) *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo en el Siglo XXI*, Comares.

Observatorio de Recursos Humanos y RR.LL (2017) *Gigeconomy, crowdworkers y relaciones laborales*.

OECD (2024) *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*, OECD.

OCDE (2023), Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023.

Ojeda Avilés A. (2010) *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley.

Ordóñez Pascua, N. (2025) *Competencias digitales y empleabilidad. especial*

énfasis en las brechas digitales y sus efectos, en Álvarez Cuesta, H. (Directora) *Digitalización y teletrabajo en la negociación colectiva. Resumen ejecutivo*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Perán Quesada, S. (2024) Contenido y tutela de la libertad sindical en el siglo XXI. Cuestiones críticas en el contexto tecnológico, *Revista crítica de relaciones de trabajo*, Laborum, nº extra 2: Enfoque integral de la Libertad Sindical.

Perán Quesada, S. (2019) *Economía colaborativa: entre las relaciones laborales y la colaboración empresarial impropia*, *Revista de Derecho Social*, nº 87.

Perán Quesada, S. (2013) *La preferencia aplicativa del Convenio Colectivo de Empresa y sus efectos sobre la estructura de la Negociación Colectiva*, *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 33.

Perán Quesada, S. (2010) *La Responsabilidad Social de las Empresas en materia de prevención de riesgos laborales*, Comares.

Piketty, T. (2014) *El capital en el siglo XXI*, Fondo de cultura económica.

Rivas Vallejo, P. (2021) *Geolocalizar a los trabajadores no es invasión de su intimidad si el dispositivo utilizado para ello es propiedad de la empresa*, *Revista de jurisprudencia laboral*, nº 3.

Soler Arrebola, J. A. (2015) *Aspectos laborales de las Uniones Temporales de Empresas en el contexto de las redes de empresas*, *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.178/2015.

Stiglitz, J.E. (2015) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, debolsillo.

S&P Global (2024) *Generative AI experiences rapid adoption, but with mixed outcomes – Highlights from VotE: AI & Machine Learning*.

Tascón López, R. (2025) *Plataformización de los ecosistemas productivos: nuevos modelos laborales*, en Álvarez Cuesta, H. (Directora) *Digitalización y teletrabajo en la negociación colectiva. Resumen ejecutivo*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Todolí Signes, A. (2024) *Democracia en el trabajo y codeterminación ante el uso de la IA en la empresa: algo más que negociar el algoritmo*, *Revista crítica de relaciones laborales*, Laborum, nº extraordinario 2.

Trillo Párraga, F. (2017) *Uber, ¿sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte?*, *Revista de Derecho Social*, nº 80.

UGT (2021) *Las decisiones algorítmicas en las relaciones laborales*, Servicio de estudios de la confederación, nº 20

UNESCO (2022) *Inteligencia artificial y transformación digital. Competencias para funcionarios públicos*, Broadband Commission for Sustainable Development. Working Group on AI Capacity Building.

Walker, R., Buck, D. (2007) *La vía China. Ciudades en transición al Capitalismo*, New Left Review, nº 46, 2007

West, K-W.; Hilpert, U.; Sandulli, F. (2025) *Perspectivas de actuación de los comités de empresa europeos en los procesos de la digitalización. Optimizar los derechos de información y consulta*, Hans Böckler Stiftung

Wilkinson, R.; Pickett, K. (2009) *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad compartida*, Turner.

PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO ANDALUZA:

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN ITALIA: IL CASO DEL LAVORO MEDIAMENTE PIATTAFORMA

EDOARDO ALES,
FEDERICA PALMIROTTA,
ILARIA PURIFICATO,
IACOPO SENATORI¹

SOMMARIO:

1. INTRODUZIONE
2. LA QUALIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO
3. GESTIONE ALGORITMICA, PROTEZIONE DEI DATI, TRASPARENZA EX ANTE ED EX POST
4. BIBLIOGRAFÍA

¹ Il saggio è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, a Edoardo Ales sono attribuibili il par. I; a Federica Palmirotta i parr. III, III.1 e III.2; a Ilaria Purificato i parr. III.3 e III.4; a Iacopo Senatori il par. II.

1. INTRODUZIONE

Il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge con la legge 2 novembre 2019, n. 128, ha modificato il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, introducendo un capo *V-bis* (articolo 1, comma 1, lettera c)). In tale Capo, per la prima volta, l'ordinamento giuridico italiano si è confrontato con le questioni relative alla tutela del lavoro su piattaforma, sebbene con riferimento specifico, se non esclusivo, ai servizi di consegna a domicilio forniti da lavoratori autonomi. L'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 2, del decreto legge n. 101/2019 ha inoltre previsto l'estensione dell'ambito di applicazione personale della normativa in materia di collaborazione autonoma etero-organizzata al lavoro su piattaforma, che gode quindi della stessa tutela dei lavoratori subordinati.

L'articolo 11 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Legge di delegazione europea 2025), delega al Governo l'attuazione della Direttiva UE 2024/2831 sul miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (d'ora in avanti la Direttiva), stabilendo principi che si riferiscono a: l'adeguamento del Capo *V-bis*, compresa la definizione di piattaforme digitali di lavoro; la previsione di procedure efficaci per garantire la corretta qualificazione giuridica e contrattuale dei lavoratori delle piattaforme; l'introduzione di un sistema adeguato di protezione dei dati nel caso in cui le piattaforme utilizzino la gestione algoritmica; la messa a disposizione di informazioni ai lavoratori delle piattaforme, ai loro rappresentanti e alle autorità pubbliche, se necessario, in materia di gestione algoritmica; l'adozione di sistemi di monitoraggio e controllo dei meccanismi decisionali algoritmici; l'adeguamento delle norme su salute e sicurezza sul lavoro ai lavoratori delle piattaforme; la previsione di informazioni trasparenti sulle condizioni di lavoro.

Questi sono gli argomenti che saranno trattati nei paragrafi seguenti.

2. LA QUALIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO

L'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro nel lavoro su piattaforma, come affermato dalla Direttiva (art. 1, par. 1), è stato perseguito in Italia attraverso una combinazione di interventi giurisprudenziali su norme di portata generale e di interventi legislativi settoriali mirati specificamente al fenomeno.

Il riferimento centrale, in questo senso, è l'art. 2 del decreto legislativo n. 81/2015, che prevede l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato a qualsiasi persona che fornisca servizi nell'ambito di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, svolta personalmente e in maniera continuativa, quando la prestazione sia organizzata dal committente, senza che il lavoratore abbia possibilità di determinare tempi e modalità di esecuzione (la cosiddetta "etero-organizzazione"). Tale disposizione è stata poi modificata dal decreto-legge n. 101/2019, che ne ha esteso l'ambito al lavoro tramite piattaforma, chiarendo che si applica anche quando l'organizzazione della prestazione avviene tramite piattaforme digitali.

I giudici hanno spesso fatto ricorso a questa norma per superare i limiti e le lacune delle procedure di qualificazione del rapporto di lavoro, i cui criteri tradizionali si adattano poco alle specificità del lavoro svolto mediante piattaforme digitali.

In effetti, la giurisprudenza che inizialmente ha deciso azioni inerenti allo *status* occupazionale dei lavoratori delle piattaforme (in particolare i rider del *food delivery*) li aveva qualificati come lavoratori autonomi, basandosi sulla loro libertà di rifiutare le consegne assegnate dalla piattaforma. Questa libertà era ritenuta, difatti, incompatibile con la subordinazione tipica del lavoro dipendente, come definita dall'art. 2094 del codice civile².

Il potenziale del concetto di etero-organizzazione, previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, è emerso chiaramente in successive pronunce. Pur continuando a considerare i lavoratori delle piattaforme come autonomi, i tribunali hanno riconosciuto che le modalità concrete di organizzazione del lavoro (come l'assegnazione unilaterale delle consegne e la programmazione dei turni da parte del committente) configuravano una etero-organizzazione, garantendo quindi a tali lavoratori tutte le tutele previste per i lavoratori subordinati³. In questo modo, la libertà del lavoratore di rifiutare una consegna – considerata una prova della sua autonomia – perdeva rilevanza. Come affermato dalla Corte di Cassazione in una sentenza storica, l'autonomia esiste solo nella fase iniziale dell'accordo, ma non nella fase esecutiva, e ciò è sufficiente per soddisfare i criteri dell'art. 2⁴.

Altri giudici, soprattutto in decisioni più recenti, hanno invece optato chiaramente per la qualificazione dei lavoratori delle piattaforme come dipendenti. Questa linea interpretativa propone una “modernizzazione” del concetto di subordinazione *ex* art. 2094 c.c., adattandolo alle nuove forme di organizzazione rese possibili dalle tecnologie digitali, che spesso implicano un esercizio più insidioso e opaco del potere datoriale⁵. In particolare, i giudici, attingendo anche alla nozione (più ampia) di lavoratore elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁶⁷, hanno osservato che la combinazione di sorveglianza a distanza e gestione algoritmica consente alle piattaforme di esercitare direzione, controllo e perfino potere disciplinare, tratti caratteristici del lavoro subordinato, nonostante l'autonomia meramente formale riconosciuta ai lavoratori.

In questo contesto, se da un lato si può dire che il legislatore italiano abbia predisposto strumenti solidi per garantire protezione ai lavoratori delle piattaforme, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica⁸, dall'altro la mancanza di coerenza negli orientamenti giurisprudenziali alla classificazione dei lavoratori delle piattaforme come dipendenti o collaboratori autonomi (anche se etero-organizzati) dimostra che il sistema non dispone ancora delle “misure atte a facilitare la determinazione del corretto *status* occupazionale” richieste dalla Direttiva (art. 1, par. 1, lett. a).

² Trib. Torino, 7 maggio 2018.

³ C. App. Torino, 4 febbraio 2019; Trib. Milano, 19 ottobre 2023.

⁴ C. Cass., 24 gennaio 2020, n. 1663.

⁵ Trib. Torino, 18 novembre 2021.

⁶ Menegatti 2019, p. 71.

⁷ Trib. Milano, 28 settembre 2023.

⁸ A questo proposito vale la pena menzionare l'insieme di tutele speciali concesse ai lavoratori delle piattaforme che non rientrano nella categoria dell'etero-organizzazione dagli articoli 47-bis e seguenti del d. lgs. n. 81/2015.

Più specificamente, il sistema italiano sembra rispettare solo in parte i requisiti previsti dalla Direttiva in materia di corretta qualificazione dei lavoratori delle piattaforme. È un principio consolidato del diritto del lavoro italiano, costantemente ribadito dai giudici anche nei casi di lavoro tramite piattaforma, che l'accertamento di un rapporto di lavoro debba basarsi sulla "prevalenza dei fatti", come richiesto dalla Direttiva (art. 4, par. 2). In questo senso, le procedure vigenti in Italia per accertare lo *status* di un lavoratore possono considerarsi "appropriate ed efficaci" (art. 4, par. 1), soprattutto nella misura in cui le recenti pronunce, come sopra menzionato, hanno dimostrato la propensione dei giudici a prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e a valutare le circostanze concrete anche considerando l'uso di sistemi automatizzati di monitoraggio e decisione da parte delle piattaforme.

Diverso è il discorso sulla presunzione legale richiesta dalla Direttiva (art. 5)⁹.

Sebbene autorevole dottrina ha sostenuto che il meccanismo previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 costituisca di fatto una presunzione di subordinazione¹⁰, la Corte di Cassazione non ha avallato questa interpretazione, che nell'unica (finora) sentenza in cui si è pronunciata sul rapporto di lavoro dei lavoratori delle piattaforme¹¹. La decisione della Corte definisce l'art. 2 come norma "di rimedio", volta a superare i limiti delle procedure tradizionali di accertamento del rapporto di lavoro. Questo approccio è stato molto criticato, soprattutto per la mancata distinzione tra il concetto di etero-direzione (tipico del lavoro subordinato) e quello di etero-organizzazione¹². Tuttavia, dal punto di vista della Cassazione, l'art. 2 adotta un approccio regolatorio diverso rispetto alla Direttiva: mentre quest'ultima si basa ancora sulla dicotomia subordinazione/autonomia, la norma italiana amplia il campo di applicazione del diritto del lavoro attraendo al suo interno alcune aree di lavoro autonomo¹³.

Anche ammettendo che l'art. 2 introduca una presunzione, questa non prevede la possibilità per il datore di lavoro di fornire prova contraria¹⁴. Di conseguenza, non può essere considerato coerente con i requisiti della Direttiva.

Inoltre, l'art. 2 prevede alcune eccezioni che escludono l'applicazione delle tutele del lavoro subordinato ai lavoratori etero-organizzati, che appaiono intrinsecamente incompatibili con la Direttiva, che non ammette deroghe di questo tipo. Queste eccezioni riguardano attività svolte in settori specifici e, soprattutto, casi in cui i contratti collettivi fissano condizioni particolari in base alle esigenze produttive e organizzative. Nella misura in cui tale disposizione autorizza i contratti collettivi a derogare alla (presunta) presunzione legale, essa costituisce una chiara violazione del requisito della Direttiva secondo cui i contratti collettivi volti a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi genuini che svolgono un lavoro

⁹ Un diverso orientamento è espresso da Falsone, p. 104.

¹⁰ Nogler, p. 60. Per un diverso orientamento, più in linea con l'interpretazione giurisprudenziale prevalente, Perulli, p. 127.

¹¹ C. Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663.

¹² Ales, p. 20.

¹³ Perulli, p. 126.

¹⁴ Nogler, p. 60.

mediante piattaforme digitali non devono comprometterne la corretta qualificazione (considerando 29).

Un approccio alternativo per conformarsi alla presunzione giuridica richiesta potrebbe essere quello tradizionalmente utilizzato dai tribunali per determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro nei casi in cui l'esercizio delle prerogative manageriali di direzione e controllo non sia chiaramente dimostrabile. In tali casi, i tribunali si basano su elementi fattuali sussidiari che possono indicare in via presuntiva l'esistenza di un rapporto di lavoro, una tecnica spesso denominata "metodo tipologico"¹⁵. Tuttavia, a parte il fatto che l'applicazione di questo metodo non è obbligatoria per i giudici, il principale ostacolo al suo utilizzo è che gli elementi fattuali tipicamente considerati dai tribunali, quali la stabile organizzazione nella struttura organizzativa dell'azienda, l'orario di lavoro regolare e l'esclusività del rapporto di lavoro, non colgono adeguatamente le caratteristiche distintive del lavoro svolto attraverso le piattaforme digitali.

Alla luce di queste considerazioni, la strategia che il legislatore italiano adotterà per recepire la Direttiva rimane incerta. L'art. 11 della Legge n. 91/2025 attribuisce al governo una delega molto ampia in materia.

Il comma 1, lett. c), impegna il governo a "individuare procedure adeguate ed efficaci per verificare e garantire la determinazione della situazione occupazionale delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali". Tuttavia, non chiarisce se tali procedure debbano includere una presunzione legale, che è la principale lacuna del sistema italiano rispetto alla Direttiva.

Il comma 1, lett. a), del medesimo articolo autorizza inoltre il governo ad apportare tutte le modifiche necessarie per garantire la piena attuazione della Direttiva, indicando espressamente come *focus* il Capo V-bis del d.lgs. n. 81/2015.

Questa normativa, introdotta dal d.l. n. 101/2019, mira a fornire protezioni minime ai *rider* che non rientrano tra gli etero-organizzati, perché lavorano solo in modo occasionale¹⁶. La formulazione dell'art. 11, lett. a), suggerisce che il legislatore intenda fare del Capo V-bis il quadro centrale per regolare il lavoro tramite piattaforma in Italia.

Tale scelta appare maggiormente ragionevole rispetto a una modifica dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, dato che tale disposizione copre un ambito più ampio del solo lavoro tramite piattaforma. Tuttavia, può generare un paradosso: i lavoratori delle piattaforme che non soddisfano i criteri delle nuove norme potrebbero comunque essere qualificati come etero-organizzati e ricevere le tutele del lavoro subordinato tramite l'art. 2.

Una questione correlata è se il recepimento della Direttiva imponga l'abrogazione delle attuali disposizioni del Capo V-bis che garantiscono protezioni minime a un gruppo di lavoratori autonomi genuini. La risposta è negativa, poiché la Direttiva non

¹⁵ C. Cass. 30 aprile 2021, n. 11424.

¹⁶ Per un'analisi dettagliata si veda la sezione successiva di questo capitolo.

si applica ai diritti dei lavoratori autonomi, salvo che in materia di protezione dei dati. Pertanto, sebbene la clausola di non regressione prevista dalla direttiva non possa essere invocata per risolvere la questione, in quanto si riferisce solo al mantenimento di disposizioni più favorevoli per i “lavoratori delle piattaforme digitali”,¹⁷ si può sostenere che qualsiasi intervento legislativo che ecceda l’ambito di applicazione della Direttiva rappresenterebbe una violazione dei criteri di delega stabiliti nella legge di delegazione europea.

Un requisito specifico, previsto dall’art. 11, lett. b), è l’allineamento della definizione di “piattaforma di lavoro digitale” alla definizione europea.

La definizione italiana attuale, sancita dall’art. 47-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, descrive la piattaforma digitale come “i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”.

Sebbene questa definizione condivida con quella europea il ruolo centrale della piattaforma nell’organizzazione del i due concetti differiscono in modo significativo. Per la normativa italiana, la piattaforma è concepita come l’infrastruttura tecnologica utilizzata per fornire un servizio. Al contrario, per la Direttiva, la piattaforma è il soggetto giuridico che fornisce il servizio e agisce come controparte del lavoratore. Inoltre, la definizione europea adotta una nozione più ampia e completa di organizzazione del lavoro, che potenzialmente comprende qualsiasi forma di prerogativa manageriale, a condizione che sia esercitata attraverso sistemi automatizzati di decisione e monitoraggio. La definizione italiana, invece, è più ristretta e si riferisce esclusivamente alle funzioni di determinazione della remunerazione e delle condizioni di svolgimento dell’attività.

In conclusione di questa sezione, la legge di delegazione europea prevede anche l’adattamento del sistema di sicurezza sociale, calibrando le tutele a seconda che i lavoratori delle piattaforme siano qualificati come dipendenti o autonomi.

3. GESTIONE ALGORITMICA, PROTEZIONE DEI DATI, TRASPARENZA *EX ANTE* ED *EX POST*

Le tutele riconosciute dalla Direttiva alle persone che svolgono un lavoro tramite piattaforma, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica, sono raccolte nel Capo III della Direttiva, intitolato “Gestione algoritmica”. Con l’obiettivo di mitigare e regolare la capacità delle piattaforme digitali di lavoro di gestire i lavoratori attraverso sistemi algoritmici, tale Capo si concentra principalmente sul rafforzamento delle garanzie fondamentali in quattro aree: protezione dei dati, trasparenza *ex ante* ed *ex post*, salute e sicurezza, nonché coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori.

Per comprendere la reale portata di queste norme, è innanzitutto essenziale comprendere il concetto di “gestione algoritmica” come definito dalla Direttiva. Nonostante la sua natura apparentemente ridondante, questa premessa è fondamentale

¹⁷ Art. 26, Direttiva (UE) 2024/2831.

alla luce delle considerazioni esposte nel paragrafo precedente poiché questa interpretazione si riflette inevitabilmente nello statuto protettivo offerto dal sistema legislativo italiano ai lavoratori delle piattaforme e, di conseguenza, influenza il grado di protezione nelle quattro garanzie summenzionate.

La gestione algoritmica si riferisce comunemente all'uso di sistemi algoritmici di gestione – processi informatici automatizzati o semi-automatizzati – per gestire i rapporti di lavoro e supportare decisioni organizzative in tutte le operazioni connesse al rapporto stesso. All'interno della Direttiva, tali operazioni di gestione sono comprese in:

1. monitoraggio, supervisione e valutazione della prestazione lavorativa attraverso o con il supporto di sistemi automatizzati;
2. operazioni decisionali assunte mediante l'uso o il supporto di sistemi automatizzati, relative a qualsiasi aspetto che influisca in modo significativo sulle persone che svolgono lavoro su piattaforma, comprese le condizioni di lavoro (ad esempio: decisioni sul reclutamento del personale, sull'assegnazione degli incarichi, sulla sicurezza e salute sul lavoro, ecc.).

Tali funzioni riflettono inevitabilmente il potere di organizzare il lavoro, che non è solo una prerogativa unilaterale della piattaforma digitale, ma piuttosto una “componente necessaria ed essenziale” (considerando 20 e art. 2, par. 1, lett. a, iii) affinché una piattaforma possa rientrare nell'ambito di applicazione della Direttiva. Inoltre, questo potere organizzativo non implica necessariamente l'esercizio di direzione e controllo, ma può anche assumere la forma di un condizionamento organizzativo unilaterale da parte della piattaforma delle modalità estrinseche di esecuzione del servizio, senza eliminare la libertà del lavoratore di organizzare i mezzi utilizzati per lo svolgimento del proprio lavoro¹⁸.

Ne consegue che il requisito del “potere organizzativo” delle piattaforme digitali, come stabilito dalla Direttiva, implica che qualsiasi lavoratore tramite piattaforma – e, di fatto, quasi chiunque svolga attività tramite piattaforma – sia soggetto a etero-organizzazione secondo la legislazione italiana, beneficiando così delle tutele del lavoro subordinato, anche se formalmente qualificato come autonomo.

Alla luce di quanto affermato, è possibile passare ai contenuti specifici di ciascun nucleo di garanzia, tenendo conto delle differenze legate alla qualificazione giuridica e analizzando come le previsioni della Direttiva si inseriscano nell'attuale quadro normativo italiano e quali modifiche siano richieste dalla Legge di delegazione europea.

3.1. Protezione dei dati

La tutela dei dati personali di ciascun individuo che presta la propria attività lavorativa mediante piattaforma digitale è uno degli obiettivi principali della Direttiva, insieme al miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori su piattaforma. Essa, infatti, è considerata un presupposto fondamentale per garantire protezione ai lavoratori, indipendentemente dal rapporto contrattuale con la piattaforma digitale.

¹⁸ Si tratta del concetto di “etero-organizzazione” secondo Perulli, p. 372.

In questo contesto, la prima strategia di protezione è la limitazione al trattamento di determinate categorie di dati (art. 7). A questo proposito, l'art. 11, comma 1, lett. d), della Legge di delegazione europea incarica il Governo di stabilire procedure per limitare il trattamento dei dati personali attraverso sistemi di monitoraggio o di decisione automatizzati. Tuttavia, tale obbligo di limitazione sembra rientrare nel divieto già stabilito nel quadro normativo italiano, ai sensi dell'art. 8 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), che vieta al datore di lavoro di svolgere indagini, anche tramite terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore o su fatti irrilevanti per la sua capacità professionale¹⁹.

Tale divieto, la cui violazione costituisce anche reato²⁰, dovrebbe applicarsi non solo ai lavoratori delle piattaforme (i lavoratori dipendenti), ma anche a chi svolge lavoro tramite piattaforma come etero-organizzato (art. 2, d.lgs. n. 81/2015), a chi opera tramite collaborazione coordinata e continuativa (art. 409, n. 3, c.p.c.) e persino ai lavoratori autonomi che svolgono consegne tramite piattaforme digitali (art. 47-ter, Capo V-bis, d.lgs. n. 81/2015)²¹. Tuttavia, l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 7 della Direttiva, in termini di materie il cui trattamento è vietato, è più ampio, in quanto include anche le informazioni inerenti allo stato emotivo e psicologico dei lavoratori, nonché i dati biometrici.

Oltre a questo limite di natura "sostanziale", l'ordinamento italiano riconosce anche un vincolo teleologico e procedurale nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, che disciplina il potere di controllo del datore di lavoro. Da quest'ultimo, infatti, discende inevitabilmente anche il trattamento di dati personali²². Più precisamente, l'uso di impianti audiovisivi e di altri strumenti idonei al controllo a distanza – e dunque anche di qualsiasi sistema di monitoraggio automatizzato – è consentito solo previo accordo con le organizzazioni sindacali o, in alternativa, previa autorizzazione dell'autorità amministrativa competente, ed esclusivamente per finalità connesse alle esigenze organizzative e produttive, alla sicurezza sul lavoro e alla tutela del patrimonio aziendale. Tale garanzia procedurale prevista dall'art. 4, Statuto dei lavoratori, rappresenta attualmente l'unico caso nella legislazione nazionale in cui ai sindacati è riconosciuto un diritto formale di codecisione²³.

Inoltre, la Direttiva introduce regole più specifiche per la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti durante la valutazione di impatto sulla protezione dei dati²⁴ (art. 8), che dovranno essere recepite a livello nazionale.

¹⁹ Aimo LD, p. 585; Donini LLI, p. 35.

²⁰ Art. 171, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

²¹ L'art. 47-*quinquies*, Capo V-bis, del d. lgs n. 81/2015 prevede che le norme a tutela della libertà e della dignità dei lavoratori previste per i subordinati – e quindi anche l'art. 8 inserito nel titolo I della Legge n. 300/1970 – si applichino anche ai lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione del Capo V-bis. Perulli, p. 204; Senatori, p. 313.

²² Ingrao; Sartori, pp. 220 ss.

²³ Bellavista, p. 717; Sartori, p. 220.

²⁴ Spinelli DLMint, pp. 470-471; Trojsi, ILLeJ p. 366.

Infine, va evidenziato che le garanzie di trasparenza *ex ante* ed *ex post* si pongono come corollario del rafforzamento della protezione dei dati. Tuttavia, stante la loro ampiezza, meritano un'analisi autonoma nel paragrafo che segue.

3.2. Trasparenza *ex ante* ed *ex post*

La mancanza di trasparenza e la spiccata asimmetria informativa che caratterizzano la gestione algoritmica in generale, e in particolare le condizioni delle persone che svolgono un lavoro tramite piattaforma, rappresentano un aspetto critico affrontato dalla Direttiva attraverso l'introduzione di garanzie mirate a rafforzare la trasparenza, sia individuale che collettiva, *ex ante* e *ex post*.

Per quanto riguarda la trasparenza *ex ante*, si osserva che con il decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104, adottato per recepire la Direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, il legislatore italiano ha ampliato la portata delle tutele, riconoscendo un obbligo specifico di fornire informazioni sui sistemi di monitoraggio e decisione integralmente automatizzati utilizzati dall'impresa, quando incidono sull'esecuzione della prestazione, ai sensi dell'art. 1-*bis* del d.lgs. n. 152/1997²⁵.

Questo obbligo informativo corrisponde in gran parte ai diritti previsti dall'art. 9 della Direttiva, sia in relazione ai destinatari sia rispetto all'oggetto delle informazioni. Inoltre, ha lo stesso ambito soggettivo dell'art. 8 dello Statuto dei lavoratori poiché non riguarda solo i lavoratori subordinati, ma anche i collaboratori etero-organizzati e i *rider* autonomi.

Come osservato, tuttavia, tale disciplina non coincide pienamente con quanto richiesto dalla Direttiva. Restano infatti due aspetti da colmare, come previsto dall'art. 11, lett. f), della Legge di delegazione europea:

1. l'inclusione dei sistemi di monitoraggio e decisione non integralmente automatizzati;
2. l'introduzione del requisito della forma scritta.

Nonostante la necessità di adeguamenti, questa disciplina nazionale ha dimostrato di avere un grande potenziale. Da un lato, estende la tutela a qualsiasi lavoratore assoggettato a gestione algoritmica, anche al di fuori del lavoro tramite piattaforma digitale. Dall'altro, duplicando i canali informativi, mette a disposizione delle organizzazioni sindacali una quantità significativa di informazioni. Non a caso, essa è già stata utilizzata dai sindacati per contestare la natura antisindacale del rifiuto, da parte di una piattaforma di *food delivery*, di fornire le informazioni in esame ai propri *rider*²⁶. Inoltre, grazie alle informazioni ottenute ai sensi dell'art. 1-*bis*, come

²⁵ Recchia LLI, 2023; Carinci, Giudici, Perri L, 2023; Dagnino in Biasi, p. 147. Alcuni studiosi hanno sostenuto che il legislatore non abbia rispettato l'"*effet utile*" della Direttiva: a questo proposito si veda Faioli F, p. 104 (107 ss.).

²⁶ Il riferimento è a: Trib. Palermo, 31 marzo 2023, tra Nidil CGIL Palermo, FilcamsCGIL Palermo e Filt CGIL Palermo, come parti ricorrenti, e UberEats, come convenuta; Trib. Palermo, 20 giugno 2023, tra Nidil CGIL Palermo, FilcamsCGIL Palermo e Filt CGIL Palermo, come parti ricorrenti, e Foodinho, come convenuta; Trib. Torino, 5 agosto 2023, tra Filcams

disposto dal giudice nella sentenza del 20 giugno 2023, i sindacati Nidil CGIL Palermo, Filcams CGIL Palermo e Filt CGIL Palermo hanno potuto raccogliere gli elementi necessari a ricorrere in giudizio contestando la sussistenza di una discriminazione collettiva²⁷.

Inoltre, relativamente ai dispositivi di monitoraggio adottati per esercitare direttamente o indirettamente il potere di controllo sulle prestazioni dei lavoratori, l'art. 4, comma 3, dello Statuto dei lavoratori obbliga già i datori di lavoro a fornire ai lavoratori adeguate informazioni sulle modalità d'uso degli strumenti e sulle procedure con cui vengono svolte le attività di monitoraggio. Tale disposizione si applica non solo ai dipendenti delle piattaforme, ma anche ai collaboratori su piattaforma etero-organizzati, nonché ai *rider* autonomi che prestano servizi di consegna attraverso piattaforme digitali²⁸.

Al contrario, si prevede che il maggiore impatto dell'attuazione della Direttiva si registrerà sugli strumenti giuridici volti a promuovere la trasparenza *ex post*, previsti dagli artt. 10 ("Supervisione umana dei sistemi di monitoraggio automatizzati e dei sistemi decisionali automatizzati") e 11 ("Riesame umano"). L'ordinamento italiano attualmente non prevede infatti né un diritto di spiegazione, né un diritto di revisione delle decisioni algoritmiche, ad eccezione della possibilità di contestazione delle sanzioni disciplinari, prevista dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, che tuttavia ha lo stesso ambito soggettivo dell'art. 4. Analogamente, manca un quadro procedurale per valutare l'impatto delle decisioni assunte o supportate mediante sistemi di monitoraggio o decisionali automatizzati sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforma digitale.

Pertanto, nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 11, lett. a) e g), della Legge di delegazione europea le modifiche più rilevanti riguarderanno nello specifico questi aspetti, incluso l'obbligo secondo cui ogni decisione che limiti, sospenda o interrompa il rapporto contrattuale o che produca conseguenze di pari gravità dovrà necessariamente comportare l'intervento umano, come stabilito dalla Direttiva. Finora, le tutele minime previste dal Capo V-*bis* del d.lgs. 81/2015 per i *rider* autonomi si sono limitate a vietare l'esclusione dalla piattaforma e la riduzione delle opportunità di lavoro per mancata accettazione di consegne²⁹.

3.3. Salute e sicurezza

I rischi per la salute e la sicurezza connessi al lavoro tramite piattaforma sono affrontati dalla Direttiva all'art. 12, sebbene esclusivamente con riferimento

CGIL Torino, Filt CGIL Torino e Nidil CGIL Torino, come parti ricorrenti, e Foodihno S.r.l., come convenuta.

²⁷ Trib. Palermo, 17 novembre 2023, tra Nidil CGIL Palermo, Filcams CGIL Palermo e Filt CGIL Palermo, come parti ricorrenti, e Foodinho, come convenuta.

²⁸ Come osservato *supra*, l'art. 47-*quiquies* prevede che le norme a tutela della libertà e della dignità dei lavoratori previste per i lavoratori subordinati, e quindi anche l'art. 8 inserito nel titolo I della L. n. 300/1970, si applichino ai lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione del Capo V-*bis*: Perulli, pp. 204 ss.; Sartori, pp. 313 ss.

²⁹ Art. 47-*quinquies* (2), Capo V-*bis*, d. lgs n. 81/2015.

ai lavoratori (subordinati) delle piattaforme digitali, già inclusi nell'ambito di applicazione della Direttiva quadro 89/391/CEE in materia di sicurezza sul lavoro. A questo proposito, la Direttiva richiede una valutazione specifica dei rischi derivanti dai sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione, in particolare i rischi connessi ad infortuni sul lavoro, i rischi psicosociali ed ergonomici, nonché la violenza e le molestie, al fine di individuare le misure preventive e di protezione appropriate. Nello svolgimento di tale procedura di valutazione specifica dei rischi, la Direttiva garantisce anche il coinvolgimento non solo dei rappresentanti dei lavoratori, ma anche dei lavoratori stessi, una precisazione non irrilevante in un settore caratterizzato da bassa sindacalizzazione e dall'assenza di rappresentanza diretta sul luogo di lavoro.

Con la Legge di delegazione europea, il Parlamento italiano ha incaricato il Governo di adottare le modifiche e le integrazioni necessarie al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro), per assicurare che le tutele previste si applichino anche ai lavoratori delle piattaforme digitali.

Tuttavia, va riconosciuto che in Italia, grazie all'estensione dello statuto protettivo del lavoro subordinato, i collaboratori etero-organizzati e i co.co.co. (collaboratori coordinati e continuativi) che offrono la prestazione lavorativa mediante piattaforma già beneficiano degli obblighi in materia di salute e sicurezza applicabili ai dipendenti. Quanto ai co.co.co., occorre precisare che la tutela si applica solo quando il lavoro si svolge nei locali del committente³⁰.

Inoltre, alcune tutele residuali, ma di natura tassativa, sono previste anche per i collaboratori autonomi delle piattaforme di consegna che non rientrano nell'ambito dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, ma che, ai sensi dell'art. 47-*septies*, svolgono un'attività lavorativa occasionale³¹.

La vaghezza della disposizione solleva interrogativi circa la portata del rinvio al Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul lavoro, in particolare se esso comprenda l'intero quadro normativo o ne implichi un'applicazione selettiva. In quest'ultimo caso, l'obbligo imposto al committente sarebbe limitato all'organizzazione e al sostegno finanziario della formazione e della sorveglianza sanitaria per i lavoratori autonomi che scelgano di avvalersi di tali misure, senza includere la fornitura dei dispositivi di protezione individuale³². Un'altra interpretazione, invece, vedrebbe trasferito l'intero onere dei costi per la sicurezza sul committente, compresa la dotazione dei dispositivi di protezione individuale³³.

³⁰ Art. 3, comma 7, d. lgs. 81/2008; Cfr. Ferraro AD, 2023, pp. 1 ss.

³¹ Rota, LLI, 2020, pp. 62 ss; Lazzari RDSS, 2018, pp. 455 ss.

³² Pascucci DSL, 2019, p. 37 (48).

³³ Questa interpretazione è condivisa da Perulli, p. 218 e Biasi DRI, p. 841 (847). Inoltre, è stata avallata dalla giurisprudenza: Trib. Firenze, 01 aprile 2020; Trib. Bologna, 14 aprile 2020, che riconoscono il diritto dei corrieri di ricevere dispositivi di protezione individuale per prevenire il Covid-19 e, più recentemente, Trib. Milano, 8 luglio 2025, che riconosce l'obbligo di consultare il rappresentante locale dei lavoratori anche per i rider autonomi.

3.4. Ruolo e coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori

La Direttiva disciplina diverse forme di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori (o degli stessi lavoratori), siano essi lavoratori delle piattaforme o persone che svolgono un lavoro tramite piattaforma. Nei paragrafi precedenti si è già fatto cenno alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (DPIA) e al loro ruolo nella tutela della salute e sicurezza, ma la Direttiva prevede anche altre forme di partecipazione, alcune delle quali già riconosciute dall'ordinamento italiano.

Il presente paragrafo si focalizza su due istituti in particolare: informazione e consultazione (I&C) e supervisione umana.

I diritti di I&C rappresentano una forma di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori prevista dalla Direttiva per tutelare i lavoratori subordinati³⁴. In Italia, tali diritti sono disciplinati dal d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25³⁵, che recepisce la Direttiva 2002/14/CE (Direttiva I&C). Il decreto appena citato stabilisce un quadro generale, individuando le materie oggetto di informazione e consultazione, le regole procedurali³⁶ e i casi in cui il datore può invocare la riservatezza o essere esonerato dall'attivare la procedura. Inoltre, affida ai contratti collettivi³⁷ il compito di definire tempi, modalità e contenuti concreti di tali diritti³⁸.

L'art. 13, par. 1, della Direttiva precisa che essa non pregiudica la Direttiva 89/391/CEE e le Direttive 2002/14/CE e 2009/38/CE. In seguito, identifica sia gli elementi della Direttiva I&C a cui si riferisce (in particolare, la definizione di I&C, le modalità operative) sia nuovi elementi (come le decisioni sull'introduzione o la modifica sostanziale dei sistemi di monitoraggio e decisione automatizzati). Queste questioni, a loro volta, hanno implicazioni per il recepimento della Direttiva in Italia.

Più specificamente, ci si può chiedere se gli aspetti non espressamente menzionati dalla Direttiva, ma disciplinati dalla legislazione nazionale vigente, debbano continuare ad essere applicati, tenendo conto sia della premessa iniziale enunciata dalla Direttiva stessa che della sua clausola di non regresso.

Infatti, le disposizioni dell'art. 13 della Direttiva possono influire sull'ambito di applicazione delle norme attuali. Da un lato, la Direttiva conferma che i beneficiari restano i soli lavoratori dipendenti e i loro rappresentanti³⁹; dall'altro, non fissa limiti dimensionali come quello dei 50 dipendenti, oggi previsto dal d.lgs. 25/2007.

³⁴ Purificato, Senatori HLLeJ, pp. 1 ss.; Otto ILLeJ, 2022; Aimo LDE, pp. 1 ss. (5-11).

³⁵ Lunardon, 2008; Zoli RIDL, 2008 pp. 161 ss.; Corti.

³⁶ Art. 4 d. lgs n. 25/2007.

³⁷ Art. 5 d. lgs n. 25/2007.

³⁸ La definizione di contratto collettivo è fornita all'art. 2 del d. lgs. n. 25/2007 e coincide con "il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

³⁹ In particolare rilevano sia l'art. 13 (informazione e consultazione), che fa riferimento ai rappresentanti dei lavoratori su piattaforma e non anche alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, sia l'art. 15, che non ricomprende l'art. 13 nell'ambito delle norme e, dunque, degli istituti estendibili anche ai rappresentanti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali.

Quanto alle procedure, il testo della Direttiva coincide con l'impianto vigente, che (*ex art. 4*) rinvia la regolamentazione dettagliata alla contrattazione collettiva, fermo il principio generale che l'I&C debba avvenire in modo appropriato per tempi e contenuti, come sancito anche dall'art. 27 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁴⁰.

Una questione specifica affrontata dalla Direttiva riguarda le materie che rientrano nell'ambito di applicazione dell'informazione e consultazione. La Direttiva dispone espressamente che vi rientrino anche "le decisioni che possono comportare l'introduzione di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati o modifiche sostanziali al loro utilizzo".

Tuttavia, sulla scorta della dir. 2002/14/CE, il d.lgs. n. 25/2007 già ricomprende, all'art. 4, co. 3, lett. c), "le decisioni suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro o dei contratti", così che le misure previste dall'art. 13 della Direttiva possono ritenersi già assorbite in tale previsione. Ne consegue che, in linea di principio, l'ordinamento italiano non richiederebbe interventi sostanziali su questo punto – eventualmente solo chiarificazioni testuali, come avvenuto in altri casi⁴¹ – continuando ad affidare ai contratti collettivi la definizione delle modalità di I&C, in questo caso tenendo conto della "complessità tecnica dei sistemi di gestione algoritmica"⁴².

L'elemento di novità rispetto al diritto interno è la possibilità, riconosciuta ai rappresentanti dei lavoratori, di avvalersi dell'assistenza di un esperto per esaminare la questione e predisporre un parere nella fase di consultazione⁴³. Questa soluzione dovrebbe rafforzare non solo la tutela sostanziale, ma anche la capacità tecnica delle rappresentanze sindacali di comprendere scelte altamente tecnologiche, favorendo una contrattazione più "qualificata".

Sul piano attuativo, criticità possono emergere nell'individuazione dei soggetti titolari dei diritti, vale a dire i "rappresentanti dei lavoratori". In base alla definizione interna, si tratta dei rappresentanti individuati dalla normativa applicabile, dagli accordi interconfederali del 20.12.1993 e 27.07.1994 (e successive modifiche) o dai CCNL laddove detti accordi non trovino applicazione. Nella pratica, essi coincidono con le rappresentanze sindacali aziendali (RSA) e le rappresentanze sindacali unitarie (RSU). Tuttavia, le caratteristiche organizzative e strutturali del lavoro su piattaforma ostacolano l'insediamento di RSA/RSU, indebolendo così l'effettività delle disposizioni legislative, in quanto mancherebbe un interlocutore collettivo con

⁴⁰ Spinelli DLMint, pp. 461 ss. (470-472); Ales in Ales et al., 2018, pp. 214 ss.; Senatori, 2018, p. 69.

⁴¹ Ad esempio, l'art. 5 del d. lgs n. 81/2015. In questo caso, il comma 1 è stato integrato dalla disposizione che recita "Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali" con la legge 24 febbraio 2023, n. 14.

⁴² Considerando n. 52 della Direttiva.

⁴³ L'art. 13 dispone anche che in caso di imprese con più di 250 dipendenti il costo dell'esperto è a carico dell'impresa stessa.

cui poter instaurare un dialogo.

Un' ulteriore criticità deriva dalla difficoltà in questo settore di concludere accordi collettivi, che, come si è detto, svolgono un ruolo centrale nella definizione delle procedure di informazione e consultazione.⁴⁴

Come rilevato nel § III.2 di questo Capitolo, l'ordinamento italiano attualmente non conosce un vero e proprio sistema di "riesame umano". Tale istituto – da svolgersi, secondo la Direttiva, con il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori – mira ad assicurare una trasparenza *ex post*, con effetti potenzialmente significativi giacché potrebbe condurre ad una modifica del sistema di monitoraggio o decisionale automatizzato, o alla cessazione del suo utilizzo qualora esso comporti rischi di discriminazione o violazioni dei diritti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforma digitale. Pertanto, in sede di attuazione della Legge di delegazione europea, occorrerà introdurre una procedura partecipativa, da svolgersi almeno ogni due anni e che coinvolga i rappresentanti dei lavoratori su piattaforma e le risorse umane delle piattaforme digitali, nonché la piattaforma digitale stessa. In particolare, i primi dovranno ricevere le informazioni raccolte da tali risorse umane; mentre le modalità di partecipazione dei lavoratori dovranno essere specificate, poiché questo aspetto non è chiarito dalla Direttiva. In ogni caso, il coinvolgimento non dovrebbe limitarsi alla mera ricezione di informazioni, ma dovrebbe consentire anche l'espressione di opinioni.

Il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori al di là della semplice informazione sembra essere confermato dalla stessa Direttiva, che all'art. 15 include tra le disposizioni applicabili alle persone che svolgono lavoro su piattaforma, non integralmente l'art. 10, ma unicamente la parte che impone la condivisione con i rappresentanti delle informazioni raccolte per la valutazione.

4. BIBLIOGRAFÍA

Ales, 'Article 27 CFREU. Workers' right to information and consultation within the undertaking' in Ales et al. (eds), *International and European Labour Law. Article by Article Commentary*, Verlag 2018, p. 214.

Ales, 'In favore dell'etero-organizzazione come "concetto" autonomo: *timeo danos et remedia ferentes*', *Massimario di giurisprudenza del lavoro (MGL)*, 2020, special issue, p. 19.

Aimo, 'Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per i diritti collettivi nella proposta di direttiva in discussione?', *Lavoro Diritti Europa (LDE)*, 2024, n. 2, p. 2.

Aimo, 'Dalle schedature dei lavoratori alla profilazione tramite algoritmi: serve ancora l'art. 8 dello Statuto dei lavoratori?', *Lavoro e Diritto (LD)*, 2018, p. 585.

Bellavista, 'Il nuovo art. 4 dello Statuto dei Lavoratori' in Zilio Grandi/Biasi (eds), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova 2016, p. 717.

⁴⁴ Delfino F, pp. 174 ss.

Biasi, 'La salute e la sicurezza dei riders al tempo del Covid-19', *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)* 2020, n. 3, 841.

Carinci, Giudici, Perri, 'Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 1-bis "Decreto Trasparenza"): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici?', *Labor (L)* 2023, n. 1, 7.

Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e pensiero, Milan, 2012.

Dagnino, 'Il diritto interno: i sistemi decisionali e di monitoraggio (integralmente) automatizzati tra trasparenza e coinvolgimento' in Biasi (ed), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milan 2024.

Delfino, 'Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale', *Federalismi.it (F)* 2023, n. 23, 174.

Donini, 'Profilazione reputazionale e tutela del lavoratore: la parola al Garante della Privacy', *Labour & Law Issues (LLI)*, 2017, 3,1, p. 35.

Faioli, 'Trasparenza e monitoraggio digitale. Perché abbiamo smesso di capire la norma sociale europea', *Federalismi.it (F)* 2022, n. 25, 104.

Falsone, 'What Impact Will the Proposed EU Directive on Platform Work Have on the Italian System?', *Italian Labour Law e Journal (ILLeJ)*, 2022, 1, p. 99.

Ferraro, 'Collaborazione coordinata e obbligo di sicurezza del committente', *AmbienteDiritto (AD)* 2023, n. 4, 1.

Lazzari, 'Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro: Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»', *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (RDSS)*, 2018, 3, p.455.

Lunardon (eds), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*, Milano, 2008.

Menegatti, 'The Evolving Concept of "worker" in EU law', *Italian Labour Law e Journal (ILLeJ)*, 2019, n. 1, p. 71.

Nogler, 'La subordinazione nel d.lgs. n. 81 del 2015: alla ricerca dell'"autorità del punto di vista giuridico"', *Argomenti di diritto del lavoro (ADL)*, 2016, n. 1, p. 47.

Otto, 'A step towards digital self- & co-determination in the context of algorithmic management systems', *Italian Labour Law e Journal (ILLeJ)*, 2022, n. 2, p. 51.

Pascucci, Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co, *DSL* 2019, n. 1, 37.

Pascucci (ed.), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019.

Perulli, 'The legal and jurisprudential evolution of the notion of employee', *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2020, n. 2, p. 117.

Perulli, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Lavis 2021.

Purificato/Senatori, 'The Position of Collective Rights in the "Platform Work" Directive Proposal: Commission v Parliament', *Hungarian Labour Law e-Journal (HLLeJ)*, 2023, n. 1, p. 1.

Recchia, 'Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa uno strumento di tutela collettiva', in *LLI* 2023, 19, C.34.

Rota, 'La tutela prevenzionistica dei riders nella legge n. 128/20190, *Labour & Law Issues (LLI)*, 2020, 6,1, p. 62.

Sartori, *Il controllo tecnologico sui lavoratori. La nuova disciplina italiana tra vincoli sovranazionali e modelli comparati*, Giappichelli, Turin 2020.

Senatori, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e ordinamento europeo. La prospettiva dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Turin 2018.

Spinelli, 'Industrial Relations Practices in the Digital Transition: What Role for the Social Partners?', in *Diritti Lavori Mercati International (DLM.int)*, 2024, n. 2, p. 461.

Trojsi, 'The confirmed, indeed reinforced, Centrality of the GDPR for the Protection of Workers' Personal Rights in the light of subsequent EU Legislative Acts', *Italian Labour Law e-Journal (ILLeJ)*, 2024, 2, p. 355.

Zoli, 'I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25', in *Rivista italiana di diritto del lavoro (RIDL)*, 2008, I, p. 161.

PONENCIAS GENERALES DEL SEGUNDO PANEL:
RETOS ECOLÓGICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA:

**EMERGENCIA CLIMÁTICA ANTRÓPICA
Y TRANSICIÓN HÍDRICA JUSTA: ¿QUÉ
ECOSISTEMA JURÍDICO-SOCIAL PARA EL
TRABAJO SOSTENIBLE EN EL CAMPO? (*1)**

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Jaén

“El agua es vida. (...). En la actualidad, sin embargo, el acceso al agua no puede darse por sentado, lo que afecta a la ciudadanía, a las empresas y al medio ambiente. (...). Si no se abordan, las desigualdades hídricas pueden perjudicar la cohesión económica, social y territorial general de la UE... (...). Invertir en una gestión sostenible del agua y en innovación fortalecerá las empresas europeas e impulsará su competitividad. (...). La gestión insostenible de este recurso supone una amenaza para la seguridad general de nuestro suministro y para nuestra competitividad... (...). Solo en 2022, el sector del agua contaba con 1,6 millones de trabajadores en 81. 500 empresas —en su mayoría pymes— y generó 111. 700 millones € en valor añadido. (...)”.

Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica, junio de 2025

1* Esta ponencia se ha desarrollado en el marco del Proyecto de la Agencia Española de Investigación: *Hacia un nuevo ecosistema jurídico para una transición verde socioeconómicamente justa: análisis y propuestas de mejora*. Ayuda PID2022-142620OB-I00 (<https://www.ecoiurasocial.com/temas>)

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: GESTIÓN JUSTA DEL AGUA, CLAVE DE BÓVEDA DE LA “NUEVA CUESTIÓN SOCIAL AGROALIMENTARIA”
2. HACIA UNA “ECONOMÍA INTELIGENTE” DEL AGUA EN EL SECTOR AGRARIO “SIN DEJAR ATRÁS A NADIE”: ¿OTRA FRACTURA ENTRE EL DEBER SER Y EL (NO) SER PRÁCTICO?
3. ¿UN ENFOQUE CONCILIADOR O CONFLICTUAL?: LA TRANSICIÓN HÍDRICA, FUENTE DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN EN SOLUCIONES PACTADAS
4. “UBERIZACIÓN” DEL MODELO DE PRODUCCIÓN AGRARIA: ¿HACIA UNA AGRICULTURA SIN PERSONAS AGRICULTORAS?
5. LA NUEVA PAC ¿ALIADA PARA LA TRANSICIÓN HÍDRICA JUSTA U OBSTÁCULO?
6. SEQUÍA Y CONFLICTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO: ¿RELEER LAS NORMAS EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD INTEGRAL?
7. EL RETO DE LOS CULTIVOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE TRABAJOS AGRARIOS SOSTENIBLES: ¿OLIVAR DEL ALTO CUADALQUIVIR VS. ARROZ DE SUS MARISMAS?
8. ¿MÁS ALLÁ DE EMPLEOS VERDES?: LA “THSJ” COMO MOTOR DE (AUTO) TRABAJOS AGRARIOS SOSTENIBLES
9. ¿QUIÉN CONTAMINA PAGA?: CANON VOLUMÉTRICO, GARANTÍA JURÍDICO-ECONÓMICA PARA EL REGADÍO SOSTENIBLE
10. LOS CONVENIOS DE THJ COMO ÚTILES PARA UNA GESTIÓN DEL AGUA CON JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL
11. REFLEXIÓN FINAL

1. INTRODUCCIÓN: GESTIÓN JUSTA DEL AGUA, CLAVE DE BÓVEDA DE LA “NUEVA CUESTIÓN SOCIAL AGROALIMENTARIA”

En su día, el profesor Ramón Tamames consideró que la política agraria española, entre la Restauración y la Segunda República (1874-1931) se redujo a un solo aspecto: la “política hidráulica”. Pero lo cierto es que la regulación y política de regadíos ha venido concitando, desde antaño, una escasa atención, científica y político-institucional. Ya Joaquín Costa (insigne reformista social, especialmente para el mundo rural y agrario), vislumbró las virtudes de vincular la política de regadíos con la política de reforma agraria (hoy agroalimentaria y socioambiental). De haber sido así, hubiera permitido -decía- no solo reducir el problema de pobreza, precariedad y desempleo de las zonas rurales, sino también asegurar un modelo global de desarrollo socioeconómico de esas zonas, basado en la estabilidad de la población y en el progreso sociocultural de estos territorios, en ese momento mayoría en España. Pudo ser, pero no fue.

Lo cierto es que *las políticas de reforma agraria y los planes hidráulicos fueron cada uno por su lado*, aunque resulte chocante para cualquier mentalidad mediana y para un/a jurista no especializado/a en esta materia (hay muy pocas personas especializadas, pese a ser un ámbito muy demandado socialmente y que proporciona oportunidades relevantes de negocio, dicho sea de paso). En suma, el regadío, la gestión del agua en su uso agrario, careció históricamente, y sigue adoleciendo, de la debida y necesaria contextualización en un proyecto global de progreso equilibrado y estable socioeconómico, y ambiental, esto es, *de sostenibilidad integral de una economía y sociedad* para España y la UE². Ni la Política Agraria Común (PAC), con su doble condicionalidad, ambiental -reforzada- y social -innovadora-, ni, mucho menos, la planificación hidrológica (que en este momento va por los planes hidrológicos de tercer ciclo de planificación, 2022-2027³) han revertido sustancialmente este déficit, manteniendo un estado crónico de estrés hídrico fruto de un modelo errado de desarrollismo agropecuario y planificación hidráulica.

En el plano científico, extra y metajurídico, existe un fuerte convencimiento sobre la evidencia de los impactos negativos que, en esa situación, han tenido tanto el modelo de intensificación del regadío, que ha acompañado a su indudable modernización, como la política estatal (en parte también autonómica) de construcción grandes infraestructuras hidráulicas. El resultado habría sido la emergencia de una situación hidro-territorial incompatible con una realidad sostenible social y climáticamente del país en general, y especialmente en determinadas zonas⁴. La que

² Vid. Nadal Reimat, Eugenio (1981). “El regadío durante la restauración. La política hidráulica 1875-1902”. En *Agricultura y Sociedad*, n. 19, 129-163.

https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_ays%2Fa019_04.pdf

³ Toda la información en la web del Ministerio para la Transición Hidrológica y el Reto Demográfico. Vid. https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/pphh_tercer_ciclo.html

⁴ Paneque Salgado, Pilar (2022). “El componente social de la sequía”. The Conversation. <https://theconversation.com/el-componente-social-de-la-sequia-184962>

cabe considerar como una “nueva cuestión social agraria” no es solo el riesgo de insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo agrario (dimensión ambiental), sino también el de insostenibilidad socioeconómica, en los debidos términos de cohesión social (dimensión sociolaboral), afectando en última instancia la seguridad alimentaria (dimensión de interés general, estatal y comunitario)⁵. Una vez más, la emergencia climática que sufrimos, resultado del cambio climático antrópico (deriva, sobre todo, no en exclusiva, de la acción humana⁶) agrava el problema (genera sequías recurrentes, seguidas cada vez más de lluvias torrenciales y el derivado riesgo de inundaciones), pero no sería, en última instancia, el factor más determinante, lo sería más la irracionalidad del modelo de gestión del agua de regadío.

En efecto, la causa más determinante del problema, que exige soluciones tan debidas o necesarias como urgentes, pese a que se van aplazando, está en el estado de estrés hídrico de buena parte de las cuencas españolas. Este problema, como tal, análogamente al estrés psicosocial (desequilibrio entre la capacidad laboral -oferta- y la carga exigida -demanda de trabajo-, en un escenario de escaso apoyo -empresarial-) sería el resultado del desequilibrio creado entre la limitada disponibilidad de agua dulce (no solo limitada, sino decreciente) y su alta demanda, no solo, pero, sobre todo, agropecuaria (no solo, de por sí, muy elevada, el 80 por ciento del consumo, sino en crecimiento exponencial). En suma, el problema (el riesgo mayor) no serían tanto la “sequía” (riesgo natural de sequía meteorológica -previsible en gran medida científicamente-), sino, sobre todo, la escasez (sequia hidrológica). En otros términos, es un típico riesgo socioambiental fabricado (U. Beck), al derivar en su mayor parte de un sistema productivo extractivo-intensivo y de una demanda (consumo) tendencialmente ilimitado, insostenible per se, pero más en un escenario de emergencia climática.

Gráficamente, nuestras esperanzas de sostenibilidad del modelo de economía primaria o agropecuaria, y agroalimentaria, no deberían estar puestas en el comportamiento del cielo. Tampoco habría que fiarlo todo a los recurrentes planes de inversión en faraónicas infraestructuras hidráulicas, mastodónticas, interminables, para afrontar con la eficacia debida el problema de déficit hídrico. Las miradas deberían dirigirse a las condiciones de ordenación y gestión del modelo socioeconómico, corrigiendo sus marcos de regulación normativa y de políticas de intervención⁷.

⁵ Pimentel, Manuel (2023). *La venganza del campo: ¿Por qué el sector primario es pisoteado y perseguido por la misma sociedad a la que da de comer?*, Editorial Almuzara. El desprecio social del sector llevará a la escasez de alimentos y altos precios. Se quiere “comida buena, bonita y barata, pero sin agricultura ni agricultores; carne sin ganadería ni ganaderos; pescado sin pesca ni pescadores.”. Las razones de la crisis son más sistémicas e inducidas, no tan maniqueas de “buenos” (el sector) y “malos” (la ciudadanía y las instituciones que despreciarían al sector). Una imagen obviamente tan simplista como falaz.

⁶ Vid. AAVV. (2021). *La sociedad española ante el cambio climático. Percepción y comportamientos en la población*, Ideara, pp. 80 y ss. https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/2021_04_05_informe_sociedad_espanola_cc_2020.pdf

⁷ “...hemos actuado como si nuestra geografía pudiera plegarse a los intereses de un sistema económico en permanente expansión. Llegados a esta situación, es necesario dejar de mirar al cielo y avanzar en nuevos marcos de análisis.”. Vid. Paneque Salgado, Pilar. *Ob. cit.*

En definitiva, la racionalización de los usos del agua, sobre todo agrarios, debería protagonizar procesos análogos a los insitos en el paradigma de “*transición ecológica justa*”, a través de la *reconstrucción de una economía hídrico-sostenible integralmente de las actividades agrarias, también agroalimentarias, que no deje atrás a nadie* (Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica, 2025). O lo que es lo mismo, es tiempo de crear las condiciones para un ecosistema jurídico-institucional para una transición hídrica socialmente justa, con especial incidencia en la promoción y aseguramiento de trabajos integralmente sostenibles en el sector agrario (primario).

En este escenario, también causa cierta perplejidad que siendo esta cuestión de la transición ecológica justa, conforme a la comprensión que de la misma hace la OIT y que se refleja en las “leyes de cambio climático”, aun de forma difusa e insuficiente, como es el caso español, uno de los tópicos o lugares comunes más transitados por la comunidad jurídico-social del trabajo, la dimensión transversal de la transición hídrica justa apenas haya concitado interés doctrinal alguno. Como es habitual en este ámbito de las cuestiones socioambientales, sí se ha iniciado un movimiento político-social y sindical dirigido a tal fin, como la “*Mesa Social del Agua de Andalucía*”, en el marco de la red andaluza relativa a la nueva cultura del agua⁸. Pero, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de estas cuestiones ambientales, no existe una suficiente atención científica que lo sustente.

Quizás expresión de la aceptación resignada de la imagen del trabajo en el campo como un espacio lleno de particularismos, en gran medida fuente de especialidades de regulación, incluso de excepciones, por tanto incómodo para un orden jurídico nacido de la industrialización y para ella (es decir, del éxodo masivo del campo a las ciudades), como el Derecho del Trabajo, también el Derecho de la Seguridad Social, los procesos de organización y condiciones del trabajo en el campo (hoy en el sector agroalimentario) apenas atraen a quienes cultivan ambos subsectores jurídicos de la llamada “rama social del Derecho”. Un déficit de atención jurídico-laboral (en el ámbito de la seguridad social los estudios han sido más nutridos, por su configuración como un régimen especial que ha ido evolucionado hacia la integración en el régimen general, pero manteniendo siempre notables peculiaridades, incluso en las prestaciones, pese a ser ya solo un sistema especial de cotización) que se ha mantenido en el tiempo por la persistencia de esas singularidades, aún con líneas erráticas en diferentes reformas⁹, laborales y de seguridad social. Buena prueba de ello es el escasísimo interés mostrado, hasta el momento, por la innovación, de regulación y de políticas y prácticas de gestión, de la actividad en el campo que supone el cumplimiento de

⁸ <https://redandaluzaagua.org/msa/>

⁹ Para la persistencia de la “excepción normativa del campo”, en este caso contractual laboral, bien pudiera traerse a colación, solo por citar ejemplos recientes, la reforma del art. 15.2 ET, mediante la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario (permite contratos de trabajo para campañas que no superen los 120 días -discontinuos-). Para la tendencia a la equiparación, de interés la referencia al nuevo intento de eliminación de la “excepción normativa del campo” a la protección por desempleo, tanto contributivo como asistencial que supone el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo (medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo)

un año desde la vigencia en España de la condicionalidad social de las ayudas en el marco de la PAC, máxima expresión normativa, institucional y financiera de la búsqueda de un nuevo sistema de trabajo en el campo integralmente sostenible, esto es, económica, ambiental y socialmente, aun con sus límites y deficiencias.

Este estudio pretende contribuir, en lo posible, a alentar una corrección de este déficit de contribución jurídico-laboral a estos procesos. No es pura especulación, sino una exigencia, como se expresa en los discursos estratégicos multinivel más recientes, así como los marcos legislativos futuros. En este sentido, merece la pena recordar que, en cumplimiento del nuevo marco de gobernanza económica de la Unión, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, evolución a su vez del mecanismo de coordinación del Semestre Europeo en el marco del mecanismo de recuperación y resiliencia, se dictó la Recomendación del Consejo Europeo de 21 de octubre de 2024, *relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de España*. En virtud de ella, se propone (recomienda) a España que adopte medidas para, entre otros fines:

*“3.- **Mejorar la gestión del agua para abordar mejor la adaptación a los efectos... del cambio climático y garantizar la resiliencia económica, social y medioambiental a largo plazo, mejorando la coordinación entre todos los niveles del Gobierno y la Administración, ampliando las soluciones existentes para la reducción del riesgo de sequía y la gestión sostenible del agua en la agricultura, la eficiencia hídrica y las inversiones en infraestructuras, y apoyando el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza.**”.*

2. HACIA UNA “ECONOMÍA INTELIGENTE” DEL AGUA EN EL SECTOR AGRARIO “SIN DEJAR ATRÁS A NADIE”: ¿OTRA FRACTURA ENTRE EL DEBER SER Y EL (NO) SER PRÁCTICO?

2.1. El sorprendente espacio residual de la racionalización del agua en general, y de su uso agrario en particular, en la Estrategia de Transición Justa

Que no solo la seguridad energética y la seguridad alimentaria, sino la economía en general y la calidad de vida en un entorno saludable dependen, en gran medida, de la garantía efectiva de un derecho al suministro estable de agua, limpia y asequible, es un dato de evidencia, una obviedad. Como obviedad es que esta garantía hoy está amenazada o en riesgo por diversos procesos socioeconómicos y demográficos, así como también por el cambio climático, especialmente en la Europa mediterránea, como España. Cada vez con más intensidad y cada vez más personas quedan expuestas a la escasez de agua, por lo que deberán enfrentar condiciones más severas bajo un clima cambiante, exigiendo la adopción de medidas adaptativas¹⁰.

¹⁰ La escasez de agua se mide mediante el *Índice de Explotación del Agua Plus (WEI+)*, donde valores superiores a 0.2 indican escasez. Vid. Bisselink B., Bernhard J., Gelati E., Adamovic M., Guenther S., Mentaschi L., Feyen L., and de Roo, A, *Climate change and Europe's water resources*, EUR 29951 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg,

Así lo percibió, demasiado difusamente, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética dispone. Su art. 19 prevé la estricta necesidad de elaborar una serie de orientaciones estratégicas sobre el agua y cambio climático a fin de establecer las directrices y medidas a contemplar en la planificación y la gestión del agua en España. La planificación y la gestión hidrológica, a efectos de su adaptación al cambio climático:

“...tendrán como objetivos conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia.”.

Estos criterios se aprobaron el 19 de julio de 2022¹¹: Estrategia del Agua para la Transición Ecológica (sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas). Una vez se identifican los riesgos/retos asociados al cambio climático con los que se enfrenta la gestión del agua trata de definir las líneas de acción para superarlos, a través de diversos instrumentos de gestión, exigidos de financiación: recuperar, restaurar y proteger las masas de agua, incrementar la seguridad hídrica, mayor eficiencia en el uso de los recursos hídricos, *la reducción de la demanda*, sin perjuicio de mejorar la disponibilidad de agua (mediante aguas reutilizadas y ampliación de plantas desaladoras existentes, construyendo nuevas instalaciones. Por supuesto, especial énfasis se pone en avanzar en la gestión del riesgo de sequías (identificando indicadores objetivos y predictivos, mejorando los planes de acción) y del riesgo de inundaciones.

Todo bajo la palabra hoy de orden, la sostenibilidad de la economía, en todos sus sectores. A tal fin, incluso se advierte que la clave estratégica no está en la dotación de más infraestructuras, ya existente en nuestro país, porque deja poca utilidad marginal para que nuevas infraestructuras puedan dotar al sistema de gestión de agua de la resiliencia adecuada. Por lo que la estrategia en estas zonas deberá:

1. Dar preferencia a la gestión de la demanda, mediante un uso eficiente del recurso y a la recuperación ambiental de las masas de agua¹².
2. Adecuaciones más efectivas (mejor transposición y aplicación) al conjunto de leyes del vigente marco normativo comunitario (ej. Directiva 2000/60 Marco del Agua, Directiva 2007/60 de Evaluación y Gestión del Riesgo de Inundaciones, Directiva 91/676, Protección de las Aguas contra la Contaminación por Nitratos)
3. Procurar cumplir con la Recomendación «Primero la Eficiencia Hídrica»,

2020, Doi:10.2760/15553, JRC118586 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118586>.

¹¹ Todo ello en el marco de la componente 5 (Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos (del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

¹² El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (22 de septiembre de 2020) y Programa de Trabajo 2021-2025 (Orden TED/132/2022, de 21 de febrero): incluye 24 de medidas asociadas a la gestión del agua y los recursos hídricos.

en cuanto esta primacía de la eficiencia de gestión debe actuar como un principio rector “para reducir el consumo de agua” a 2030.

Como vemos, no hay un ánimo de reforma legislativa de innovación en el discurso estratégico, centrándose en compromisos muy generales de impulso de objetivos propios de la técnica de la planificación racionalizadora, mejora de instrumentos de gobernanza y previsión financiera, siempre apelando a la digitalización de todo como la vía principal para ganar en eficacia y eficiencia, pero sin mucha concreción. Los conceptos dominantes de “racionalización”, “sostenibilidad” y “seguridad” más traducen grandes palabras que garantías de efectividad para conseguir los objetivos prácticos de cambio que subyacerían a aquéllos. Nada que se parezca al paradigma de “transición hídrica justa”. Paradigma que tampoco hallaremos muy concretado o preciso en la “Estrategia de Transición Justa”, donde aparece, pero es residual, marginal.

Se recordará, brevemente, porque es muy socorrido en el análisis doctrinal, tópico, que el paradigma de transición social justa (OIT, 2013) implica que, ya desde el diseño, no solo en su aplicación, de las políticas y medidas de sostenibilidad ambiental se debe atender, de forma equilibrada, de justo equilibrio, a los impactos socioeconómicos. El objetivo es optimizar los efectos beneficiosos y reducir (en todo caso compensados) los negativos¹³. Las *Directrices sobre Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles* (OIT, 2015) propone un modelo de ecologización de la economía como “un nuevo motor de crecimiento global” (países más desarrollados y en desarrollo), y como un “generador neto de empleos decentes y verdes”, que contribuyan tanto a la sostenibilidad ambiental como a la dignificación sociolaboral (Resolución sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes, OIT 2013).

En suma, se propone un modelo de ecologización de lo social, o socialización de lo ecológico. La transición ecológica es transformada, desde este enfoque tan conciliador como optimista, de amenaza a oportunidad para la creación de empleos verdes, garantes de condiciones de trabajos sostenibles (después veremos que la OIT crea una distinción entre los conceptos de “empleos verdes” y “trabajos sostenibles”, que ayuda a crear más confusión en un entramado conceptual, carente de normativización en todo caso, de por sí ya algo confuso). La Estrategia de Transición Justa ni ignora ni silencia la proyección, en un contexto de recursos naturales limitados, como el agua, de este paradigma en el sector de la agricultura y en el del agua. Pero si, como se anticipó, respecto al primero es muy genérico, en el segundo es extremadamente parco.

¹³ La transición generará numerosas oportunidades y beneficios, pero puede provocar también impactos negativos en ámbitos específicos. Por ejemplo, el abandono de energías contaminantes por otras renovables puede suponer impactos sobre actividades localizadas en áreas y regiones donde dichas actividades representan empleos de calidad con importante efecto tractor y tener un impacto demográfico negativo. Es el caso de las cuencas mineras. No aparece la cuestión agraria y la racionalización social agraria.

En efecto, respecto de la Agricultura, ganadería, pesca y sector forestal, tras recordar el dato de que España es el tercer país de la UE-15 en importancia por su valor en términos de producción agraria, al apelar a una transición ecológica global del sector, nos recuerda que España tiene un especial problema de estrés hídrico crónico. Desde esta perspectiva, presenta la transición ecológica no solo como una oportunidad para el empleo

“...sino también un factor de mejora en la salud de los trabajadores y para la transición hacia un sistema agroalimentario que genere más bienestar. En España se presentan los niveles más elevados de tensión hídrica de la OCDE debido a la elevada huella hídrica de la cadena de producción agroalimentaria.”

Ahí se queda la transcendencia de una racionalización socioeconómica del uso agrario del agua. En vez de centrar su referencia en este reto, prefiere destacar lo positivo que habría sido la modernización de los sistemas de regadíos, para reducir “su huella hídrica y energética”, para luego llamar a procesos para la transición ecológica del sector basados en la eficiencia energética y en la reducción de emisiones (reclama un plan de reducción de emisiones y de eficiencia de la fertilización agrícola que tienda a favorecer el impulso de la fertilización orgánica). Por supuesto, su mirada se dirige en positivo hacia la consideración de la ganadería extensiva, la pesca artesanal¹⁴ o la gestión forestal, incluso la pesca artesanal sostenible, como yacimientos (lo prefiero al más siniestro de “nichos”, que es el que usa el documento) de “empleos verdes”, a fomentar mediante las políticas activas adecuadas (aunque no concreta cuáles ni define qué entiende por empleo verde). Lo programático y exceso de idealismo se verifica en la cita de la España forestal.

Una vez más, tras recordar un dato cierto (la cobertura forestal ocupa el 55,2% del territorio, segundo país de la UE con mayor superficie forestal, detrás de Suecia, abarcando el 15% de la superficie forestal de toda la Unión Europea) hace un augurio, no tanto un compromiso, que suena a “cuento de la lechera”, más tras el aciago verano que hemos tenido de incendios devastadores. En efecto, asume que esta riqueza forestal puede ser una gran oportunidad “de cara a la creación de empleo”. ¿Qué se precisa para ello? Lo de siempre, una “adecuada gestión de los terrenos forestales”,

¹⁴ En este subsector tendría la virtud de crear “oportunidades a comunidades rurales pesqueras con graves problemas de desempleo”. Lo que “reviste especial importancia dado que el sector pesquero español, uno de los más importantes a nivel europeo, observa una clara disminución de las capturas y una importante reducción del número de empleos”. La importancia de la sostenibilidad integral se refleja en el propio título de la ley reguladora (Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera). Un ejemplo claro de esta interacción entre sostenibilidad ambiental y sostenibilidad sociolaboral lo hallamos respecto de la solución adoptada para que la flota de arrastre mediterránea pudiera seguir faenando un número de días suficiente para que fuese rentable y sostener sus (auto)empleos. Vid. Orden APA/558/2025, de 27 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición de copos para la mejora de la selectividad en los buques de la modalidad de arrastre de fondo del caladero mediterráneo para las pesquerías de costera y de profundidad para el año 2025, y por la que se convocan dichas ayudas para el año 2025.

porque al tiempo que genera empleos¹⁵:

“aumentará la resiliencia frente a viejas amenazas como los incendios forestales o nuevas como las provenientes del cambio climático, del abandono forestal y del despoblamiento rural”.

4 años después, y pese a la reiteración de incendios devastadores y reformas muy adecuadas a las nuevas circunstancias, incluido el cambio climático, lo que nos permite disponer de un marco normativo más que coherente y adaptado (ej. ley de montes, 2003, profundamente reformada, además de en 2015, en 2022. para prepararnos de futuro antes los fuegos devastadores de 2022), el desastre de este verano ha destapado no solo las vergüenzas de estas previsiones estratégicas, sino la fractura que hay entre lo planificado y lo real en materia de empleos derivados de la transición verde socialmente justa. De modo que indudables “yacimientos de empleos verdes” se yuxtaponen con “nichos de empleos precarios” (agentes ambientales, bomberos/as forestales, etc.). Por cierto, que este ámbito ilustra la poca atención que desde la ciencia jurídica laboralista se pone a estos temas, en la medida en que leyes con intensos y extensos contenidos sociolaborales, como la, apenas han concitado interés doctrinal, al menos antes de los incendios.

Pero volvamos a la gestión del agua. ¿Qué dice la ETJ al respecto? Poco y obvio:

“...el cambio climático va a afectar notablemente los recursos hídricos y por tanto se debe modificar profundamente como se gestionan estos, obligando al cambio de políticas hidráulicas y sistemas de gestión. El sector de la gestión de agua puede generar oportunidades de empleo ligadas a las medidas de adaptación al cambio climático, la mejora de eficiencia, nuevos sistemas de gobernanza y la digitalización del sector” (p.18).

Pero ¿cómo? ¿cuándo? Nada se dice. En su necesidad hay amplio acuerdo ¿pero a través de qué medidas específicas se puede avanzar realmente en esa dirección, para que no se quede solo en palabras grandilocuentes, sin sustrato real, como para la España forestal, que ha pasado a la España vaciada y quemada? Las medidas no pueden depender del cielo (aleatoriedad), tampoco de construir más embalses o pantanos (aunque puede entenderse que subyace a la recomendación de mejorar las inversiones e infraestructuras), en un país que ya tiene una “*hiperregulación hidrológica*” sin que, hasta el momento, haya evitado ni las sequías, ni las inundaciones ni la escasez de forma efectiva¹⁶.

¹⁵ Aunque en el documento se destaca que aunque los impactos del cambio climático en el sector agropecuario “van a ser muy significativos, existe poca información sobre los impactos en el empleo.”.

¹⁶ De ahí, sus falacias y contradicciones: nunca hemos tenido más capacidad de embalse y nunca hemos sufrido mayores riesgos de inundaciones y de las sequías. Además, su construcción tiene costes socioambientales añadidos. Vid. Fundación Nueva Cultura del Agua. “Desmontando falacias sobre agua y cambio climático”. <https://fnca.eu/desmontandofalacias/falacia-3/>. El ej. del Tajo-Segura es ilustrativo.

2.2. La transición hídrica justa como una condición necesaria (componente) para un paradigma de gestión resiliente del agua, según la Unión Europea

Vemos que el continuo y consensuado, recurrente, uso de unas palabras que sirven como una suerte de conceptos extrajurídicos indeterminados para orientar la “transición” (a su vez una forma de neolenguaje para presentar una imagen positiva de cuestiones que exigen decisiones difíciles, como en su día fueron las “reconversiones”), tales como la “racionalización del uso del agua”, la “gestión sostenible e inteligente”, la mejora de la “eficiencia hídrica”, etc., no terminan de precipitar en medidas concretas, garantizadas, no solo financiadas. Con frecuencia se insiste en las inversiones en infraestructuras y en la digitalización para mejorar la eficiencia. Pero la más solvente investigación científica (FAO) evidencia que el exceso de infraestructuras hídricas es una fuente principal de escasez artificial (fabricada o construida) de agua¹⁷. La Recomendación del Consejo a España, también apela a esas infraestructuras, aunque ya contempla un abanico mucho más amplio de medidas. De modo que:

- *Para la reducción del riesgo de sequía hidrológica* (escasez), que es la que se puede controlar más que la meteorológica, exige adaptarse *mediante reducción socioeconómicamente racional de las demandas de agua*, fundamentalmente agrarias (también del resto), recuperando y protegiendo las fuentes naturales de agua (ríos, manantiales, acuíferos).

Pero para ello hay que fijar criterios justos, en términos sociales y de empleo. Pero no se dan en ningún sitio.

- Frente a las inundaciones se exige respetar las zonas inundables, devolviendo a los ríos su espacio y promoviendo SBN a en zonas agrarias y urbanas

Pero tampoco se precisa en ningún lugar, de ahí que poco después sufriéramos la DANA.

Desde hace más de una década (FAO, 2013) se habla de la necesidad de tomar *decisiones político-institucionales que anticipen el riesgo de escasez y sus efectos de estrés hídrico, para mejorar la resiliencia ante los cambios*. La anticipación de cambios y la gestión adaptativa son cruciales para enfrentar la escasez de agua y, por lo tanto, la gran incertidumbre en su disposición-gestión que crea. De ahí la necesidad

¹⁷ FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Informe sobre temas hídricos: Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria, n. 38, 2013. <https://www.fao.org/4/i3015s/i3015s.pdf>. Este informe pretende aportar un marco conceptual para tratar la cuestión de la seguridad alimentaria en condiciones de escasez de agua para la agricultura. Conceptualmente distingue entre “escasez” (y diferentes modalidades) y “estrés hídrico”. Por la primera entiende el “desequilibrio” en sí entre agua disponible (oferta o potencial) y demanda (consumo), por la segunda el síntoma de la escasez de agua (ej. restricciones frecuentes y generalizadas en el uso, aumento de la competencia y de los conflictos entre usuarios, empeoramiento de la calidad y fiabilidad del servicio, pérdida de cosechas e inseguridad alimentaria).

de creación de escenarios estimados, que ayuda a identificar anticipadamente y mitigar riesgos. Pero ¿cómo? Una y otra vez emerge la misma pregunta, sin respuesta.

La Comisión parece querer avanzar en esta respuesta a través de la Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica (EERH)¹⁸. Su objetivo es construir una Europa más preparada frente a la crisis hídrica. De sus tres ejes, muy parecidos a los ya anticipados por la citada Estrategia Española, como son (1) restaurar y proteger el ciclo hidrológico desde el origen hasta el mar, “mediante la aplicación efectiva de la legislación de la UE ya existente en materia de agua dulce”, (2) *promover una economía inteligente de gestión del agua capaz de conciliar el objetivo de la sostenibilidad con el de la competitividad*, proporcionando “orientaciones sobre cómo reducir el consumo de agua y mejorar la eficiencia hídrica” en la UE (en un 10 % de aquí a 2030) y (3) garantizar el acceso universal a agua limpia y asequible a todas las personas, aquí nos detendremos brevemente en el segundo. En este sentido, es importante reseñar que, con este instrumento de planificación, las instituciones comunitarias reconocen que el acceso al agua no puede darse por seguro, sino que exige una respuesta integral, coherente y justa (inclusiva y solidaria). El programa es ambicioso (quizás algo idílico o irrealista), abarca *desde el plano regulador* a la planificación a largo plazo, pasando por el desarrollo tecnológico.

Para contribuir a la construcción de ese paradigma de *economía hidro-inteligente de la gestión del agua que no deje a nadie atrás* y fortalezca la competitividad de la UE, trayendo inversiones, se apela a la identificación de indicadores objetivados del riesgo, no solo del daño presente, sino del estimado futuro previsible o predecible, así como a la previsión de compromisos-resultados, aunque no vinculantes. En su síntesis de medidas se hace referencia específica, por lo que aquí interesa, a la agricultura, contemplando

- i. Aprovechar al máximo los planes estratégicos de la PAC para impulsar la resiliencia hídrica mediante el intercambio de información y las soluciones innovadoras promovidas por la red de la PAC de la UE, la Asociación Europea para la Innovación (AEI-AGRI) y unos servicios de asesoramiento agrícola mejorados e independientes.
- ii. En la nueva programación, seguir incentivando la mejora del rendimiento medioambiental por los agricultores en la gestión hídrica de sus explotaciones.
- iii. De aquí a 227, adoptar y mejorar prácticas eficientes en el uso de este recurso basándose en la legislación vigente de la UE sobre los citados planes

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia europea de resiliencia hídrica, COM/2025/280 final. Asume, desde el principio de subsidiariedad, que cada “*Estado miembro gestiona sus recursos hídricos de manera distinta y existen diversas formas de titularidad pública, privada o una combinación de ambas. La presente Estrategia respeta plenamente estas decisiones nacionales y reconoce que no existe una solución única, puesto que la disponibilidad de agua y la vulnerabilidad de los distintos sectores al estrés hídrico varían considerablemente de un Estado miembro a otro.*”.

estratégicos de la PAC, con prácticas más allá de los requisitos obligatorios, con el objetivo de mejorar la salud del suelo —y, por tanto, de la retención del agua— y reducir la erosión en el 47 % de la superficie agrícola de la UE. El apoyo a las prácticas de uso sostenible de plaguicidas y a la mejora de la gestión de los nutrientes cubrirá, respectivamente, el 27 % y el 15 % de la superficie agrícola de la UE

- iv. Recomendación sobre el principio de la primacía de la eficiencia hídrica
- v. Apoyar la adopción de prácticas de reutilización del agua más allá de la agricultura y revisar el Reglamento sobre la reutilización del agua. 2026-2028

La EERH asume, así, el enfoque de riesgo promovido más recientemente por el Foro Económico Mundial¹⁹. Las proyecciones de actividad económica agravan la exposición a la escasez de agua, más en el Sur²⁰:

- 7 de cada 10 demarcaciones hidrográficas sufren niveles de estrés hídrico severo
- En torno al 45 % de las aguas no se encuentra en buen estado.
- La actividad económica expuesta a la escasez de agua aumentará en un 84% durante el período de calentamiento de 1.5°C.
- El 71% de este aumento se debe al crecimiento económico del Sur de Europa.
- La actividad económica expuesta a la escasez severa de agua aumentará en un 68%, alcanzando casi 126 mil millones de euros.

Estas cifras contrastan abiertamente con los fines y estándares cualitativos de gestión del agua establecidos en la Directiva Marco en materia. Una Directiva sobre el Agua que España transpuso hace casi un cuarto de siglo, pero no cumple satisfactoriamente. En este estudio daremos algún dato específico de este incumplimiento y en relación un aspecto crucial para la gestión social del agua.

Por tanto, la provisión de agua, para el consumo humano y más para el uso agrario es se enfrenta a un riesgo existencial global (no solo socioeconómico), sistémico. Por lo que Europa debe “garantizar la seguridad hídrica”, preparándose para las crisis relacionadas con el agua, tanto por defecto (sequía-escasez) como por exceso (inundaciones). De aquí a 2030, la demanda mundial de agua superará en un 40 % los recursos disponibles, por lo que deben realizarse esfuerzos para garantizar tanto su disponibilidad como su calidad en todo el mundo. En realidad, nos coloca en

¹⁹ Según el Global Risks Report 2024 («Informe de 2024 sobre los riesgos mundiales»), entre los cinco riesgos más relevantes socioambientales está, junto a los fenómenos meteorológicos extremos, la escasez de recursos naturales (<https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>).

²⁰ Vid. AAVV. Climate change and Europe's water resources, 2020. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2020-05/pesetaiv_task_10_water_final_report.pdf

una dinámica conflictual mundial, porque esa falta de garantía es global, por eso se reconoce en el ODS (*Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*). El agua dulce es escasa y está distribuida de forma desigual en el mundo, en el espacio, incluso dentro de una misma zona, regional (patrón Norte-Sur en la UE) o estatal (patrón Norte-Sur España), y en el tiempo. En estas circunstancias geológicas y geográficas, así como climáticas, inciden otras más sociales, que intensifican la presión sin precedentes sobre la disponibilidad de agua (en cantidad y calidad): fuerte crecimiento demográfico, el desarrollo económico, los efectos cada vez más recurrentes del cambio climático y la mala gestión del recurso.

Por eso, los conflictos sobre el agua, que fueron, son y serán, se intensifican, actual y potencialmente, en nuestro tiempo (conflictos socioambientales). En efecto:

“el acceso al agua y su control es un objetivo...político...estratégico... Por ello, los vínculos entre el agua y los conflictos se están convirtiendo en el centro de las preocupaciones por la seguridad medioambiental”²¹.

3. ¿UN ENFOQUE CONCILIADOR O CONFLICTUAL?: LA TRANSICIÓN HÍDRICA, FUENTE DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN EN SOLUCIONES PACTADAS

Si una contribución sistémica puede hacer la cuestión social obrera y su forma de dar respuesta por parte del Derecho a las nuevas cuestiones sociales asociadas a la ecología, la “nueva cuestión eco-social” en general, y la “nueva cuestión socioambiental agraria” en particular, es la relativa al valor del concepto de “conflicto estructural” y las soluciones institucionales para canalizarlo pacíficamente. Sin duda, mucho más intensamente que en relación con la transición energética (fuentes alternativas de energía hay), la transición hídrica es una fuente de conflictos, actuales o potenciales. Uno es estructural e irresuelto: ¿si la situación es incompatible con el contexto socioambiental del modelo económico agrario (diagnóstico compartido ampliamente), la solución (terapia) debe situarse de una forma preferente en *aumentar la oferta de agua* (regulación mediante el incremento de la capacidad de embalsar y trasvasar, además de reutilización) o *en racionalizar la gestión de su demanda* (ahorros de consumo, eficiencia, prevalencia usos sociales -ej. primar cultivos con más tasa de empleo y fijación de población en el territorio-)?

Según los estudios en materia, durante el período de sequía el apoyo social o de la ciudadanía a la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas disminuye y, en cambio, crece el dado a las medidas destinadas a reducir el consumo doméstico y agrícola. Sin embargo, las medidas destinadas a reducir la cantidad de agua disponible para la agricultura obtuvieron muy poco apoyo²². En consecuencia, el

²¹ Vid. Sesma Martín, Diego. (2023). Los conflictos del agua. The Conversation. <https://theconversation.com/los-conflictos-del-agua-202262>

²² vid. Paneque, Pilar, Lafuente, Regina y Vargas, Jesús (2018). “Actitudes públicas hacia las medidas de gestión del agua y las sequías: un estudio en el sur de España”. *Agua*, 10 (4), 369; <https://doi.org/10.3390/w10040369>

apoyo ciudadano real, además de no ser resolutorio, debe convivir con la preferencia institucional por las infraestructuras y la ampliación de capacidades de oferta, aún con la reutilización (misma agua, pero con más periodos de uso), lo que plantea un déficit notable, inicial, de legitimación, pese a su relevancia para la sostenibilidad socioambiental del modelo. Los progresos en la gestión de la sequía (meteorológica), también de la escasez o estrés hídrico (sequía hidrológica), que permite contar ya con herramientas que son capaces de medir y seguir de forma exhaustiva tanto el índice de precipitaciones, presente y estimado a medio y largo plazo, como los déficits entre oferta y demanda, no se han seguido de avances análogos para conocer las dimensiones sociolaborales de este riesgo socioeconómico de estrés hídrico, esto es, las vulnerabilidades socioeconómicas de territorios y poblaciones asociados al estrés hídrico.

Unos efectos que, sorprendentemente, quedan extramuros por completo, al menos hasta ahora, en los planes hidrológicos y en los célebres y recurrentes “decretos de sequías”. Si en la promulgación de estos se dice dar mucha importancia a la ciencia (la opinión técnica), para la respuesta a los conflictos socioeconómicos asociados se deberá atender también a la economía y a la “política”, no discrecional, sino conforme a reglas de derecho socialmente orientadas, a fin de lograr un equilibrio transaccional entre las razones e intereses en juego, a veces comunes, otros opuestos.

En este sentido, junto a un enfoque más filosófico-social y de geografía humana, que exige para la gestión correcta del riesgo integrar cuestiones como la comunicación y la percepción social del riesgo y la elaboración de discursos sobre la protección ambiental y la sostenibilidad social del sistema económico, se precisan reglas y criterios para ofrecer soluciones a los conflictos asociados, con mayor modernidad y coherencia jurídico-social, también mayor realismo que existe hoy, con una regulación desfasada y reduccionista. Para ello, hay que abandonar la visión catastrófico-fatalista de la crisis para asumir la de oportunidad para realizar transformaciones institucionales profundas y aceleradoras de la transición hidrológica socialmente justa (el enfoque típico de pasar de la crisis a la oportunidad de transición hacia un mejor modelo)²³. Esto permitirá avanzar en respuestas coherentes eficaces a un problema complejo, pero soluble, como es la gestión socialmente justa y económicamente eficiente del agua, de acuerdo con un adecuado reparto entre sus distintos usos, en particular, para la debida transición eco-social (reconversión para la sostenibilidad integral) del sector agrario.

A tal fin, debe proveerse nuevas reglas, instrumentos e incentivos que faciliten la necesaria adaptación a la escasez y sus debidas compensaciones económicas para los colectivos más vulnerables socialmente y para los territorios más expuestos que demandan. En suma, la transición hídrica socialmente justa que proponemos no es una pura nueva etiqueta, sino que llama directamente a la construcción de esa economía del agua inteligente que dice la Comisión, sin dejar a nadie atrás, esto es,

²³ Para un enfoque de derechos de ciudadanía ambiental y principio de democracia socioambientalvid. Asamblea de Ciudadanía para el Clima (<https://asambleaciudadanadelcam-bioclimatico.es/>)

con la justicia social debida y la garantía de la necesaria seguridad alimentaria, dentro siempre de un modelo de acción comunicativa participada (reapropiación democrática de las decisiones sobre la gestión socialmente justa del agua, que es un bien público)²⁴. Conviene, no obstante, no ser ingenuos, de modo que se parta de que entre objetivos sociales y ecológicos no hay pugna real (enfoque de la OIT), sino armonía, a través de un nuevo paradigma de “trabajo integralmente sostenible”. En realidad, como enseña el conflicto sociolaboral, esa pugna sí existe, sólo que el funcionamiento del sistema exige canalización pacífica y eficaz. El acuerdo no es el punto de partida, sino el de llegada para lograr las metas socioambientales asociadas a los procesos de transición hídrica económicamente eficiente y socialmente justa.

Se insiste, esta es una clara lección que aportaría historia y sistema jurídico-laboral a la construcción del Derecho Ambiental en general, y más en particular, el Derecho Ambiental Laboral. De ahí también la importancia de los instrumentos de diálogo social (socioeconómico y civil) y de concertación, netamente contractuales, al margen de cuáles sean sus naturaleza y efectos jurídicos, muy variados, y en general debilitados, todo sea dicho críticamente (ej. contratos administrativos ambientales, acuerdos sectoriales para materias concretas, convenios de transición justa, etc.). El concepto de transición hídrica justa, o el de economía de gestión hídrica integralmente sostenible, no deberían ser unos términos vacuos, utilizados a modo de una suerte de fórmulas mágicas que, por su sola nominación, garantiza el cumplimiento efectivo o real de los objetivos cualitativos que designa. La integración de la justicia socioambiental en la transición a una economía sostenible del agua sería una de las diferencias principales de este paradigma respecto de otros procesos transicionales del pasado, con componentes más privatizadoras, incluso de “re-mercantilización” de bienes públicos (ej. procesos de reconversión industrial)²⁵.

En todo caso, el protagonismo colectivo en estos procesos es innegable, precisado de la acción de agentes o actores colectivos, sobre todo, pero no solo, agentes sociales, pues se interpela no solo a la sociedad económico-laboral sino a la entera sociedad civil. Sin duda, en el sector agrario esta diversidad representativa también será mayor, porque en juego están los intereses y modos organizativos de sujetos diversos y formas de empleo también diversas (ej. trabajo autónomo individual, trabajo autónomo asociado, incluso cooperativo, empleo asalariado, ayuda familiar, etc.). No hay otro modo de entender el concepto de sostenibilidad que colectiva y

²⁴ Promueve un enfoque deliberativo y democrático en Pilar Paneque Salgado (Catedrática de Geografía Humana y responsable del *Global Change Research Lab* y del Observatorio Ciudadano de la Sequía, Universidad Pablo de Olavide - <https://observasequia.es/>). En torno al Observatorio se dice haber calculado indicadores de vulnerabilidad al riesgo de sequía y se han evaluado distintas alternativas de gestión del agua

²⁵ De otro modo no habría diferencia, sino continuidad entre el concepto de “transición” y el de “reconversión”. Como en otros conceptos recientes, se corre el riesgo de que el primero, el moderno, busque solo una imagen dulce, suave del cambio, mientras que el segundo atrae todo el peso del pasado, la carga crítica socioeconómica que supuso la “reconversión industrial”. Que el cambio no sea solo terminológico, sino efectivo, reside, precisamente, en la capacidad de hacer de ese proceso de cambio del modelo una garantía de equilibrio entre: conservación ambiental, crecimiento económico racional y tutela sociolaboral.

concertadamente, por lo que requiere de instrumentos de negociación y concertación. Por supuesto, en el plano de la negociación colectiva, pero también de la concertación social. Y es aquí donde se hacen precisos *Pactos de Estado* y *Pactos autonómicos por la Gestión Integralmente Sostenible del Agua*, especialmente para la agricultura, aun no solo. Pactos que han de ser formalizados a través de diversos instrumentos, como los Convenios de Transición Hídrica Socialmente Justa y, por qué no, también a través de convenios colectivos en los sectores de actividad asociados o más vinculados al sector agroalimentario, tantos de regulación propiamente como típicos para materias concretas (ej. acuerdos marco sectoriales para materias concretas -en el caso la transición hídrica justa²⁶), aunque tampoco exclusivamente, por supuesto, pues este fin afecta a más sectores de actividad que el agroalimentario.

La literatura sociológica clásica suele separar los “conflictos ambientales” de los “conflictos sociales”. Los primeros reflejarían la gestión de un interés común o difuso que es dañado por la acción de una empresa, un grupo social o un poder público. Por su parte, los segundos reflejaría típicos conflictos “de clase social”. Pero, a nuestro juicio, no pueden ser considerados como si dos esferas distintas de la práctica social se trataran. Por eso, aquí se acoge la posición de quienes entiende que son en realidad dos caras de la misma moneda, tanto en perspectiva histórica como jurídica²⁷. En consecuencia, los conflictos sociales y los territoriales son fuente potencial de cambio socioambiental y han sido y son un factor de primera importancia que influyen en la dinámica evolutiva del sistema socioeconómico y de las relaciones socioambientales entre distintos grupos. De hecho, y de derecho, el conflicto funciona como un dispositivo de reajuste de los desequilibrios más fuertes en la distribución social de los recursos, en nuestro caso, el agua (ej. no por casualidad uno de las formas más antiguas de solución de estos conflictos, si bien claramente económicos, no ambientales, es el Tribunal de las Aguas de Valencia). En suma, el desorden que promueve la acción colectiva puede generar, por medio de la protesta social (información de alta calidad -transparencia-) un nuevo orden emergente, autoorganizado y coherente.

En todo caso, ese nuevo equilibrio es dinámico, cambiante y en continua evolución. Desde luego, los vinculados al agua son un ejemplo prototípico, pero

²⁶ Por ejemplo, el IV Acuerdo para la transición hacia la neutralidad climática, el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero. En esta versión actual ya se introduce el concepto de “transición hacia la neutralidad climática”, no solo uso sostenible. Un análisis en su versión previa, la del III Acuerdo, en Álvarez Cuesta, Henar (2018). “La sostenibilidad ambiental y social en el sector cementero. Comentario al III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos. la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 48, 2018.

²⁷ González de Molina, Manuel-Soto Fernández, David-Garrido Peña, Francisco (2015). “Los conflictos ambientales como conflictos sociales. Una mirada desde la ecología política y la historia”, *Ecología Política*, n. 50, pp.31-38. Defienden la consideración conjunta de los conflictos de clase y de los ambientales resulta conveniente no sólo para el análisis propiamente histórico de los fenómenos ecológico-sociales, sino también para el propio desarrollo de la ecología política.

también los ligados a la energía, incluso en el seno de las renovables (ej. conflictos crecientes con instalación de plantas -que prometen empleo de calidad y voluminoso que luego no llega-, plantas de biometano, etc.)²⁸. En este sentido, junto a los más locales, *existen conflictos que dan lugar a un tipo de protesta que cuestiona la propia configuración del modelo dominante socioeconómico*. No solo provocan una reducción del conflicto en una parte de la sociedad o territorio, sino que también tratan de evitar un aumento del desequilibrio social en su conjunto o que el desequilibrio social se traslade a otro territorio (ej. la pugna por la ubicación de plantas de residuos). Los conflictos sobre sostenibilidad del agua van más allá de la defensa de conflictos localizados, para promover *la defensa de formas de ordenación y gestión global diferente de los agroecosistemas sostenibles*²⁹.

En suma, asistimos a una multiplicación de las situaciones socio-contenciosas que dan lugar a conflictos ambientales. Paralelamente a la creciente movilización social, las personas especialistas en diferentes disciplinas multiplican, a su vez, los estudios y los análisis que tratan de comprender, e impulsar, estos procesos, incluida la jurídica, desde luego, no solo la sociológica, la histórica, la filosófica, ecológica, etc. Predomina cierta orientación político-sociológica, según el esquema clásico de la cuestión social obrera, si bien proyectada a la dimensión ambiental³⁰:

- el modelo económico neoliberal ha acentuado la presión sobre los recursos naturales y desencadenados procesos de degradación ambiental severos (creación de un desequilibrio objetivo)
- que las comunidades que se han visto afectadas han tomado conciencia de los perjuicios que estos daños ambientales acarrearán (conciencia social sobre lo injusto del desequilibrio)

²⁸ Los *conflictos ambientales* tienen su origen en la asignación desigual de los recursos naturales. El conflicto ambiental es consustancial al propio funcionamiento y evolución de las sociedades. Ahora bien, *la reducción del desorden interno del sistema a que dan lugar puede ser sólo coyuntural, en la medida en que no cuestiona la configuración específica del régimen (capitalista) dominante*. De hecho, muchas de estas protestas ambientales únicamente generan cambios puntuales o de ubicación. En efecto, la reducción del desajuste ambiental en un lugar puede “compensarse” por dos vías: *aumentando el desorden social*, por ejemplo, produciendo paro o reducción de salarios para compensar los costes internalizados de una actividad contaminante, o *aumentando los precios finales que paga el consumidor (inflación)*. O se puede compensar deslocalizando en otro territorio, donde la legislación ambiental sea menos exigente, la actividad de alta entropía (son los conflictos NIMBY: *not in my backyard* o *no en mi casa o patio trasero*).

²⁹ vid. González de Molina, Manuel et alii. (2015). “Los conflictos ambientales como conflictos sociales. Una mirada desde la ecología política y la historia”, *Ecología Política*, n. 50, pp. 36-37. Por ejemplo, una propuesta consecuente de decrecimiento, para que sea sostenible, debe minimizar el daño social.

³⁰ Diferencia entre unos y otros Folchi Donoso, Mauricio. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”, *Ecología Política*, n. 22 (2001), p. 79-100. Defiende la idea que los conflictos ambientales no son sólo aquellos que nacen de un daño ambiental, sino de cualquier proceso de transformación ambiental, independientemente de su valoración. Ob. cit. p. 82.

- y que, en consecuencia, estas colectividades se están organizando y movilizan cada vez más para defender el medio ambiente (convicción de que hay canales para revertir ese desequilibrio).

En este sentido, la vieja dicotomía entre la equidad social o la conservación del medio ambiente carecería de sentido desde el punto de vista de la ecología política y del análisis jurídico en clave de transición hídrica justa. La sostenibilidad ambiental no es posible sin equidad social, y esta no es posible sin un uso sostenible de los recursos naturales, como el agua (la gestión sostenible del agua como condición de justicia sociolaboral y la equidad social como condición para una gestión sostenible del agua en la agricultura). A mi juicio, pues, la cuestión ecologista es una manifestación que reviste en la actualidad, y que revestirá en el futuro, la protesta social en aras de la garantía efectiva del derecho al agua y la solución de justo equilibrio de la *nueva cuestión social agroambiental*.

En todo caso, la idea conflictual es inherente al paradigma de la transición hídrica justa, aunque los discursos institucionales y los instrumentos de planificación tienden a silenciarlo o diluirlo. Y ello en la medida en que no hay solución sostenible si no se ajusta la demanda a la oferta, lo que implicará reducción de “derechos de agua”, siempre con unos criterios objetivos y de valor socioeconómico añadido, sin perjuicio de las soluciones de garantía de renta para quienes se vean perjudicados por la reducción (ej. el acuerdo por Doñana entre España y la UE). El ciclo o bucle actual es vicioso: a mayor disponibilidad de agua por las inversiones en infraestructuras mayor consumo, no hay ahorro de agua, por el aumento sobre todo de las superficies de riego o de los modelos productivos, más intensivos en agua (junto a los incrementos de población, por ejemplo, en las zonas turísticas)³¹. En consecuencia, la transición hídrica debe mutar el bucle vicioso en circularidad positiva.

4. “UBERIZACIÓN” DEL MODELO DE PRODUCCIÓN AGRARIA: ¿HACIA UNA AGRICULTURA SIN PERSONAS AGRICULTORAS?

Ningún/a jurista del trabajo desconoce lo que subyace al tópico jurídico relativo a la “uberización de la economía” (no sólo la expansión de nuevos modelos de negocio como las plataformas digitales que operan bajo demanda, sino incluso un cambio social, en virtud del cual se valora más el disfrute de un bien que su titularidad propietaria) ni lo que representa su proyección en el ámbito laboral, con centenares de contribuciones sobre sus diferentes aspectos (promoción de formas de gestión basadas en la contratación mercantil, a menudo en fraude de ley -falsa autonomía-, precarización de las condiciones de trabajo, búsqueda de nuevas formas de externalización del trabajo, explotación de la actividad de grupos especialmente vulnerables, etc.). Incluso se multiplican las legislaciones, sea a nivel estatal sea autonómico e incluso se ensaya en el plano internacional (ej. negociación para

³¹ Sanz, Elena. “¿Qué podemos y qué debemos hacer para afrontar sequías?”. En *The Conversation*, <https://theconversation.com/que-podemos-y-que-debemos-hacer-para-afrontar-sequias-179503>

un convenio internacional OIT sobre el trabajo en plataformas). Pero si ahora ese tópico o concepto se traslada al mundo agropecuario y hablamos de la tendencia a sufrir procesos de “uberización del modelo productivo del campo”³², seguramente la cuestión se volverá más difusa. No se trata tan solo de una “afortunada metáfora”, sino del término gráfico (otra cosa es que no se corresponda estrictamente con este mismo proceso en la economía de servicios, e incluso en la industrial -que, de hecho, busca promover más el trabajo autónomo, aun ficticiamente-) para nominar un claro proceso de industrialización del campo, con más elementos preocupantes que saludables.

Por uberización del campo se entiende un conjunto de procesos a través de los cuales los agricultores profesionales se verían presionados o compelidos a abandonar las tierras que ha trabajado desde antaño, en favor de grandes corporaciones agroalimentarias en manos de fondos de inversión. En muchos casos este tránsito supone un proceso hasta cierto punto inverso respecto a lo que representa la uberización originaria: si en este caso personas asalariadas se convierten en personas autónomas, aunque bajo fórmulas de falsa autonomía o cesión ilegal, en el caso del campo los propietarios tradicionales pasarían a ser personas asalariadas de las grandes corporaciones que han comprado sus tierras, o se jubilan. En todo caso, genera procesos y efectos excluyentes en el plano sociolaboral. Sería el caso de sectores como la uva de mesa (tres grupos empresariales controlan el 85% de la producción y la comercialización, de la mano de fondos de inversión), pero podría contra las cuerdas a casi 35.000 personas agricultoras profesionales. El modelo de “*uberización del campo*” cambia las reglas del juego en la organización y gestión del agro, colonizado por los fondos de inversión y su modelo especulativo, basado en la intensificación extractiva y acumulativa de recursos en pocas manos (tierra, agua y ayudas públicas).

Los procesos y sus resultados son muy inquietantes, sobre todo para la sostenibilidad del trabajo familiar en el campo, hasta ahora dominante y que permitía una adaptación más favorable a las necesidades ambientales, aunque sólo parcialmente, hay que decirlo con claridad (no es tanto el modelo de organización de la producción agropecuaria como las condiciones en que se desenvuelve, sin que ni el tradicional ni el intensivo garanticen el respeto ambiental per se, aunque, lógicamente, el intensivo es mucho más depredador del entorno, desde luego en el caso de las “macrogranjas”). Así:

- *desplazan a las personas agricultoras tradicionales* (a mi entender uno de esos colectivos de personas trabajadoras autónomas en situación de vulnerabilidad socioeconómica comparable a la del trabajo asalariado a los que apela la nueva construcción del TJUE -STJUE 12 de enero de 2023, C-356/21), sustituidas por una intensa automatización de procesos

³² Vid. COAG. “*La uberización del campo español. Estudio sobre la evolución del modelo social y profesional de la agricultura*”, 2019. Se trata de la proyección del nuevo económico del sector servicios, fuertemente digitalizado y hacia la automatización, a la agricultura, en detrimento del modelo sociofamiliar hasta ahora dominante en nuestro país y que ha podido mantener el asentamiento de la población en zonas rurales, amenazadas por el riesgo de la España vaciada. El informe sentencia: “*Si el nuevo modelo de oligopolios empresariales se impone en el sector, España camina hacia una agricultura sin agricultores*”.

(modelos intensivos)³³

- precarizan el entero sector, por tanto, al personal autónomo como al asalariado
- concentrando la tierra y los beneficios que esta genera.
- A ello contribuye la conjunción de factores como:
 - la alta rentabilidad de algunos cultivos como el olivo, el aguacate o el pistacho y los bajos precios por hectárea, comparado con el de otros países, está atrayendo hacia el campo a importantes Fondos de Inversión, desplazando su interés del ladrillo (construcción) al campo (agricultura).
 - factores institucionales, como las grandes sumas de dinero público que pueden recibir los propietarios de estos terrenos a través de las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC)³⁴, carente de un diseño social adecuado (más del 80 por ciento del presupuesto para subvenciones se va a los grandes propietarios, apenas el 20 por ciento del total de titulares agrarios).
 - Y, por supuesto, la creciente especulación como modelo de funcionamiento de los mercados, cada vez más globales: las crecientes necesidades de alimentación para una población cada vez mayor acrece las expectativas de incremento de precios de productos agrarios, por lo que estas inversiones son un valor refugio en tiempos de incertidumbre y crisis recurrentes (sequías, guerras, elevación del precio de los costes de producción...). Una nueva expresión del riesgo socialmente fabricado

El resultado:

- Concentración de tierras y efecto expulsión de competidores más pequeños³⁵.

La bienintencionada Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria es todo un fiasco (en su objetivo de “garantizar una competencia justa, leal y efectiva manteniendo un adecuado nivel de precios e

³³ Según la Encuesta de Población Activa (2017) en la agricultura había 306.000 trabajadores por cuenta propia, 20.000 ayudas familiares, mientras que asalariados ocupados había 513.000 personas trabajadoras, con más de 200.000 personas paradas. La explotación familiar tradicional ha desaparecido prácticamente.

³⁴ Como reconoce el preámbulo de la ley de la cadena alimentaria: “Con carácter general, el sector productor agrario se ve afectado por un alto nivel de atomización, en el que mayoritariamente se integran empresas de pequeña dimensión. La rigidez de la demanda, la estacionalidad y atomización de la oferta, la dispersión territorial o la generación de empleos vinculados al medio rural, son especificidades propias del sector agrario que le diferencian claramente de otros sectores económicos, tal y como lo demuestra el tratamiento que ha recibido en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea a través de la Política Agraria Común (PAC)”. Por su parte, “la industria agroalimentaria está integrada mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas, junto con grandes grupos industriales españoles e internacionales”.

³⁵ En España hay 1 millón de explotaciones agrarias. El 93,4% con titular físico y el 6,6% empresas. Ese 6,6% de las explotaciones, que son personas jurídicas, obtienen ya el 42% del valor de la producción.

informando de forma adecuada a los consumidores”), pues ni evita el abuso de poder en la contratación ni la especulación ni fomenta la autorregulación. Se constata así un modelo fabricado o artificial de producción agraria basado de una doble dependencia de los agricultores, tanto de la agroindustria como de la gran distribución

- promueven modelos donde sobredimensionan las explotaciones para reducir los gastos: producción intensiva y mecanizada que apenas necesita mano de obra
- ***precisan de cultivos de regadío***, por su mayor productividad, que acaparan gran parte del agua de las comarcas donde se instalan. Por tanto, crean una tensión muy fuerte en términos de estrés hídrico y, por tanto, elevan el riesgo de escasez, sin que la regulación ni su control aplicativo frene la desviación, antes bien la alienta.

La producción crece, pero se reduce exponencialmente el número de explotaciones (la gran paradoja agraria), también por la fuerte presión que supone la falta de relevo generacional. Los modelos son integrados (producen, envasan y distribuyen) e intensivos al convertir cultivos de secano en regadíos (como los olivos que “olvidaron que eran de secano”³⁶) y plantar árboles en seto, con orientación “*low cost*” en personal. Invernaderos y macrogranjas (cuyos efectos contaminantes de las aguas han sido constatadas por la muy interesante STSJG, sala contencioso-administrativa, 313/2025, 11 de julio, recurso 4019/2025) acaparan miles de hectáreas nuevas cada año, ahora compartidas con grandes parques eólicos. El campo español se parecería a una secuencia de gigantescos polígonos industriales de fábricas de frutas y verduras (con tamaño, color y sabor electos), de carne y otros productos procesados, de aceite de oliva (u otros vegetales).

En suma, el proceso de industrialización del sector primario a largo plazo lleva a un sistema agroalimentario en el que la producción es controlada por un puñado de grupos empresariales y una “agricultura sin agricultores”. Este enfoque vuelve a plantear una decisión dicotómica, quizás demasiado ¿Es tiempo de decidir por un modelo de agricultura integralmente sostenible con personas agricultoras profesionales, de menor dimensión, pero dotados de organizaciones cooperativas (ej. proyecto de ley sobre agricultura familiar) o por un modelo de agricultura intensiva controlada por pocas y grandes empresas con personas trabajadoras inestables? Los fondos de inversión se comportan como “nuevos terratenientes” e imponen su ley extractiva y de acumulación en pocas manos de recursos (el modelo es el capitalismo financiero: maximizar beneficios en poco tiempo, minimizando costes): suelo, agua y subvenciones públicas.

5. LA NUEVA PAC ¿ALIADA PARA LA TRANSICIÓN HÍDRICA JUSTA U OBSTÁCULO?

Hemos visto que la EERH apuesta por la PAC como una de las políticas que

³⁶ Tudela, Ana-Delgado, Antonio (2021). *Olivar: el árbol que olvidó que era de secano*. En Datadista. <https://especiales.datadista.com/medioambiente/espana-intensiva/olivar/>

más deben contribuir en los procesos de reconstrucción de una economía agraria inteligente hídricamente, sin dejar atrás a nadie, la formulación oficial de lo que aquí denominamos “transición hídrica socialmente justa”. Sin embargo, acabo de exponer que, para el sector, también a estos efectos (como en general todas sus obligaciones ambientales), la PAC sería parte del problema, no de la solución. ¿Quién lleva razón?

Aunque la doctrina laboralista apenas ha prestado interés a la Política Agraria Común, la nueva PAC sí presta atención al Derecho Comunitario del Trabajo, al menos a algunas de sus normas o subsectores normativos. De ahí la condicionalidad sociolaboral que, desde el año 2024, en España, desde el inicio de este año en toda la UE, complementa la condicionalidad reforzada ambiental. Así se refleja, internamente, en la Ley 30/2022, de 23 de diciembre (reguladora del sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas). A su vez desarrollada, a estos efectos por el RD 1049/2022, de 27 de diciembre (condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la PAC).

Junto a una mayor ambición medioambiental y climática, en el marco de la nueva arquitectura verde comunitaria, la PAC se marcó también: *“contribuir al desarrollo de una agricultura socialmente sostenible mediante una mayor concienciación en cuanto a las normas de empleo y protección social”*. En este sentido, si la “condicionalidad reforzada” profundiza en la contribución de la PAC a una agricultura ambientalmente sostenible mediante una mayor concienciación de las personas titulares y beneficiarias sobre la necesidad de cumplir normas básicas ambientales (so pena de ser penalizadas, perdiendo parte de las rentas que se reciben en caso de incumplimiento), la nueva “condicionalidad social” pretendía hacer lo propio respecto al respeto de ciertas normas laborales (transparencia contractual y previsibilidad, estabilidad contractual y salud en el trabajo). En este marco normativo complejo, denso, se entiende el citado RD 1049/2022, de 27 de diciembre (normativa básica reguladora de esta doble condicionalidad).

Destacando lo innovador de este modelo de condicionalidad social (cuyos efectos no se conocerán hasta el año que viene, dado que el control mediante la autoridad laboral exige sanciones laborales firmes, por lo que, como mínimo, tendrá que pasar un par de años desde la entrada en vigor -1/12/2024-), no puede ignorarse que tiene importantes limitaciones para lograr ese tránsito hacia una agricultura integralmente sostenible y, desde luego, en modo alguno garantiza un modelo respetoso con la gestión inteligente del agua pedida por la EERH. Pero la mayor limitación reside en la propia falta de progresividad social del modelo, en el que buena parte de las ayudas se perciben por hectárea, no por producción real (a diferencia del modelo inicial), premiando la concentración, no el trabajo de producción agraria de calidad (también -se dice críticamente- “la agricultura-jardinería”). Antes de la reforma, el Tribunal de Cuentas de la UE (2018) ya tuvo ocasión de reparar la filosofía antisocial y de favor por la concentración de explotaciones de la PAC.

6. SEQUÍA Y CONFLICTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO: ¿RELEER LAS NORMAS EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD INTEGRAL?

Sin duda, una proyección particular sociolaboral de especial relevancia jurídica de esta creciente, real y potencialmente, tipología de conflictos socialmente distributivos y contenido ambiental, se da en el ámbito de la regulación (sea temporal, sea definitiva) de empleo, especialmente en periodos de sequía (también de inundaciones -ej. DANA de Valencia-). Un caso especialmente significativo, para ilustrar esta afirmación, lo hallamos en las vicisitudes experimentadas al respecto por las decisiones de regulación de empleo asociadas a la sequía experimentadas, o sufridas, por Freixenet. Tras un fallido ERTE (de inicio presentado en la modalidad de fuerza mayor por sequía, pero rechazado de raíz por la autoridad laboral catalana, lo que obligó a un ERTE en la modalidad CETOP ex art. 47 ET, logrado con acuerdo sindical), el célebre grupo empresarial productor de cava se habría visto obligada a presentar un ERE ex art. 51 ET por la «crisis sin precedentes» que habría provocado la falta de agua en Cataluña durante los tres últimos años³⁷.

El despido colectivo se habría saldado con acuerdo para 154 personas (en torno al 23 por ciento de la plantilla), con indemnizaciones de hasta 100.000 euros, en atención a la antigüedad y a la edad (50 días por año trabajado, sin límite máximo). A esa componente indemnizatoria se acompaña compromisos de aumento futuro de la producción de espumosos en Catalunya y garantías de empleo a futuro para el resto de la plantilla (ahora en torno a las 450 personas). También se incluyen preferencias sociales en la continuidad (se excluyen a las personas con familiares con discapacidad superior al 65%, familias monoparentales y la prohibición de despedir a las dos personas que forman parte de una misma unidad familiar o de pareja).

Por supuesto, lo más relevante, a nuestros efectos, es la distinción de tratamiento de política de gestión dada a estas situaciones por las diversas autoridades laborales. En efecto, la autoridad catalana rechazó, como anticipé, que hubiese fundamento jurídico para la modalidad por fuerza mayor en este caso (sequía), dado que el problema de gestión se debió más que a la pasividad de la empresa para adoptar medidas (ej. buscar otras uvas de calidad análoga) a la sequía (se preveía desde hace 3 años). la autoridad laboral sí favoreció que tales situaciones derivaran en los novedosos ERT-FM, conforme a la reforma del año 2021. La autoridad laboral andaluza, sin embargo, se mostró más flexible.

Sin Decreto de Sequía aún, en aquel momento, y sin el criterio técnico, o norma de urgencia para la creación de una modalidad de ERTE-FM específica por sequía, que Andalucía pediría al Gobierno, infructuosamente, la delegación territorial en Sevilla de la Consejería de Empleo sí autorizó a la cooperativa “Arrozúa” la tramitación de un ERTE por FM. La autoridad laboral consideró que hay causa de fuerza mayor que

³⁷ Inextenso Molina Navarrete, Cristóbal (2025). “Volvió la lluvia, pero no desaparece la escasez hídrica: Del “ERTE” al “ERE por sequía” de Freixenet.”. En <https://www.ecoiura-social.com/volvio-la-lluvia-pero-no-desaparece-la-escasez-hidrica-del-erte-al-ere-por-sequia-de-freixenet/>

justificaba la suspensión temporal de 16 contratos. No fue el único, después, pero sí primer ERTE por fuerza mayor autorizado en Andalucía motivado por la escasez de precipitaciones.

Fue una decisión relevante, más allá del caso particular. Dejando de lado, la adopción tanto de criterios técnicos para la flexibilización aplicativa de la condicionalidad ambiental de la PAC³⁸ como de normas de urgencia de índole sociolaboral en el mismo sentido en el sector agrario (Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía³⁹), en este contexto es reseñable la pretensión, ya anunciada, de promover, por la Junta de Andalucía y el PP Andaluz, una reforma normativa que facilitara la aplicación de los, por entonces, más novedosos y “privilegiados” ERTE-FM, a las situaciones de sequía. En juego estaban 6000 millones de euros y 75.000 empleos en Andalucía en 2023 y 2024.

En este sentido, el Grupo Parlamentario Popular llevó a la Comisión de Empleo del Parlamento andaluz una Proposición No de Ley (PNL) para reclamar al Gobierno de España la adopción de medidas que favorecieran el mantenimiento del empleo y la sostenibilidad de las empresas ante una situación de extremada y persistente sequía (con un alto riesgo de “efecto dominó”), según el redactado de la iniciativa registrado en la Cámara andaluza. Perseguía la regulación normativa de un procedimiento de regulación de empleo derivado de fuerza mayor para las empresas y personas trabajadoras de los diferentes sectores afectados, aplicable en todas las comunidades autónomas que hayan adoptado medidas extraordinarias como consecuencia de la situación de sequía extrema⁴⁰. Si bien es cierto que, con las lluvias de la primavera pasada, esta cuestión ha quedado en estado latente, merece la pena recordar que esa PNL del partido en el Gobierno andaluz también reclamaba un “análisis riguroso

³⁸ Para la flexibilización de medidas relativas a la condicionalidad de la PAC, en especial ambiental, también socioeconómica, vid. la Circular Técnica, 8/2023, de 25 de mayo, de FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria), denominada Establecimiento de medidas excepcionales como consecuencia de la sequía en la gestión, seguimiento y control de la PAC. Se advierte claramente que es un documento informativo, no normativo, un instrumento de trabajo para facilitar el mejor conocimiento de la normativa aplicable a la materia considerada, así como la aplicación armonizada de la misma. En ningún caso es hábil para constituir el fundamento jurídico de actuaciones y resoluciones administrativas que pudieren afectar, en cualquier sentido, a los derechos, intereses y posiciones jurídicas de las partes implicadas; trátase de interesados o de AAPP. https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/CIRCULAR-8-2023-Sequia_2023.pdf. A efectos de las ayudas agrarias para la persona agricultora activa, se clarifica el concepto de fuerza mayor relacionado con la situación de sequía por la que atravesaba el campo en esa época.

³⁹ Se reduce de 35 a 20 las peonadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de las personas trabajadoras eventuales agrarias residentes en el territorio de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura (dos de los territorios más afectados por la situación de sequía en esa fecha), así como la equiparación de la contratación como fijo discontinuo y la contratación eventual, a los efectos de acceso y determinación del derecho al subsidio para trabajadores eventuales agrarios y a la renta agraria.

⁴⁰ La PNL también justificaba el trato singular por el “grado de exposición a la sequía de Andalucía” en relación con el conjunto de España.

sobre los efectos de la reforma laboral en el sector agrario” y que se adoptarán las medidas más adecuadas:

“para adaptarla a las necesidades de producción y particularidades del mismo, así como a estudiar medidas de apoyo para aliviar el incremento de costes salariales, en un contexto de enorme dificultad provocada por múltiples factores, como el incremento de los costes de producción; las asfixiantes exigencias burocráticas y regulatorias; la aplicación de la nueva PAC con más exigencias ambientales que se hacen recaer sobre los agricultores y ganaderos, y la extrema sequía”.

Como es sabido, algunas de esas reivindicaciones han obtenido reconocimiento. No es el tema de este estudio, porque desborda las posibilidades espaciales a tal fin, pero sí merece la pena dejar constancia de la reforma lograda en el art. 15 ET, a fin de crear una excepción a la figura de los fijos discontinuos, ampliando las posibilidades de uso de la contratación temporal “eventual” (por circunstancias de la producción) en el sector, no solo agrario, sino también agroalimentario. La Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario modificó el uso de los contratos temporales por circunstancias de la producción para necesidades de corta duración (pasando de 90 días al año a 120, como se pedía) en el sector agrario y agroalimentario. A los efectos de delimitar las situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida (art. 15.2 ET), se añaden “las campañas agrarias y agroalimentarias”. Sin entrar en su análisis (que provoca notables contradicciones y disfunciones, también riesgos, porque genera un importante riesgo regulatorio para el sector -contratación extranjera en origen, campaña especial ITSS, et.), sí queda clara de nuevo la persistente excepción (anomalía) jurídico-laboral agraria, ahora extendida a lo agroalimentario.

7. EL RETO DE LOS CULTIVOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE TRABAJOS AGRARIOS SOSTENIBLES: ¿OLIVAR DEL ALTO GUADALQUIVIR VS. ARROZ DE SUS MARISMAS?

Es de evidencia que los cultivos de regadío mejoran notablemente la creación de (auto)empleo (ej. el olivar de regadío -supone en España ya 875.000 Ha de las 2.800.00 Ha en total del olivar español, según estadísticas del Ministerio de agricultura). Cuando menos se duplica la mano de obra (suele medirse con la magnitud trabajadores/ha o UTAS/ha⁴¹) y ello a pesar de que incentiva la mecanización frente al secano (suele ser intensivo y seto principalmente). La diferencia radica en la mayor producción por Ha y la multiplicación de tareas más allá de recolección (poda, revisión del riego,

⁴¹ Conforme al RD 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, UTA es el acrónimo de Unidad de Trabajo Agrario (trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria). El concepto está basado en el Reglamento (CE) 1200/2009 de la Comisión, 30 de noviembre, que aplica el Reglamento 1166/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas y a la encuesta sobre los métodos de producción agrícola, por lo que se refiere a los coeficientes de unidades de ganado y a las definiciones de las características (Instituto Nacional de Estadística -INE-).

etc.), lo que también precisaría mayor cualificación. Ahora bien, no todos los cultivos requieren las mismas dotaciones de agua.

Por ejemplo:

- el olivar representa el 56% de la superficie regada de la cuenca del Guadalquivir, solamente consume el 28% de los recursos hídricos (eficiencia). En cambio, el arroz con el 4% de superficie total consume el 15% del total de agua disponible (500.000 Ha de olivar consumen 700Hm³ y 36.000 Ha de arroz 377Hm³).
- En cuanto a valor económico, el olivar produce 1,5€ por cada m³ consumido, el arroz solo 0,23€/m³ (6,5 veces más renta que el arroz⁴²).
- 500.000 ha de olivar de regadío, suponen un incremento de jornales de 6.000.000 jornales (alrededor de 25.000 puestos de trabajo).
- Además, en cuanto a su balance coste-beneficios ambientales, el olivar
- Se integra en el paisaje adaptado al territorio (convive con gran cantidad de seres vivos: 180 especies de aves, 60 de hormigas, 200 de abejas, 750 de plantas).
- En cuanto a la huella de carbono, un litro de AOVE conlleva la captura media de unos 10 kg de CO₂, que se almacena en la madera de las plantaciones y, por tanto, es un sumidero que *ofrece mejora en los balances de emisiones a la atmósfera*.

Sin embargo, ya hemos visto, a propósito de los conflictos sociolaborales típicos de regulación de empleo cómo la consideración de estratégico de un sector agrario no se vincula ni al balance ambiental ni al balance social de la gestión de agua que realiza. En este sentido, el sector arrocerero, uno de los más ineficientes en su consumo de agua, tiende a demandar una mayor protección por el empleo que generaría. El sector genera entorno a los 5.000 los empleos directos, algo menos del 2% de los puestos de trabajo del sector de la agricultura y la ganadería de la comunidad andaluza. Anualmente, los salarios derivados de su actividad ascienden a los 100 millones de euros, sumando también los de otros sectores vinculados como el de las empresas fitosanitarias, el de la industria de transformación o el del turismo y la gastronomía (el 4,8% de la remuneración de asalariados -103 millones de euros- del sector de la Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca de la región andaluza). En volumen de ventas anuales, la actividad del arroz genera en torno a los 700 millones de euros, quedando aglutinados más de 580 sólo en la industria base, y contribuyendo con 38 millones a las arcas públicas de la región.

Sobre estos datos, un informe realizado por la Universidad de Sevilla, encargado por la Federación de Arroceros, con la colaboración de la Fundación Caja Rural del Sur buscó justificar, en términos estadísticos, la categorización como motor clave

⁴² Vid. Cátedra Universitaria COAG-CREA de Derecho Agroalimentario y del Dominio Público Hidráulico, Universidad de Jaén. *Manifiesto por un reparto social y territorialmente justo del agua en el Guadalquivir*, 2025.

en la creación de “riqueza y empleo” en la provincia, en el conjunto de Andalucía y España⁴³. En esta campaña institucional y sectorialmente orquestada, se dan hasta diez cifras que probarían, con la objetividad y difícil refutación ínsita en la prueba estadística, por qué el arroz de las marismas del Guadalquivir sería un motor económico estratégico para Andalucía⁴⁴. Por supuesto, entre ellas, ninguna referencia se establece en torno a cuál es el consumo de agua que tiene, esto es, su huella hídrica y ambiental y la relación costes-beneficios atendiendo a lo que crea realmente con esa dotación de agua que precisa y lo que deja de crearse por la preferencia de asignación de riego respecto de otros cultivos (*coste de oportunidad socio-ocupacional en otros sectores más sociales*), como el olivar (ya hemos visto que los déficits hídricos pueden poner en riesgo más de 25.000 empleos, 5 veces más que lo que significa el volumen de empleo del sector arrocero).

Además, ha recordado que ya han solicitado la Denominación de Origen Protegida Arroz de las Marismas del Guadalquivir, una herramienta que servirá para certificar todos los arroces producidos en la zona y garantizar su calidad diferencial cara al consumidor. A pesar de estas incertidumbres y limitaciones, el sector parece mostrar resiliente y aprovecha nuevas vías de expansión, como las oportunidades que abre esa DOP. Logrado este sello de calidad propio, que preserve el valor del arroz cultivado en la zona, se quiere contar con la “certificación del reconocimiento del ecosistema empresarial y ambiental tejido en torno al arrozal sevillano”. Curiosamente, la Federación de Arroceros, que insiste en los retos a los que se enfrenta el sector arrocero sevillano, “orilla” la cuestión del agua, que sí recoge el Informe.

En efecto, destaca los comunes al sector agrario, entre los que destacan los bajos precios (más bien su volatilidad), la subida de costes, el envejecimiento de la población rural y una PAC cada vez más restrictiva. En cambio, fuera de su planteamiento oficial queda el gran caballo de batalla, del que el sector arrocero no quiere hablar: el problema del agua exige reducir progresivamente la dependencia del río. Sin embargo, es uno de los déficits más relevantes cara al futuro, ya que la escasez de recursos hídricos para el riego no solo pone en riesgo su producción, por la falta de la humedad debida, sino que altera las condiciones de salinidad adecuadas para el arroz, perjudicando su calidad.

En definitiva, y en clave de racionalización ambiental socialmente justa del uso agrario del agua, el regadío debe ser eficiente, pues mejora sustancialmente no solo la producción sino la viabilidad de las explotaciones. Pero también debe ser sostenible en el doble plano ambiental y social. Por eso, en esas políticas de racionalización gestora del agua debe tener cabida el enfoque de sostenibilidad integral de la actividad. Es el caso del olivar, que *crece en una de las zonas más áridas de Europa (único desierto*

⁴³ Vid. AAVV. (Coord. Lourdes López Valpuesta). *Estudio del impacto económico y social del cultivo de arroz en las Marinas del Guadalquivir como dinamizador de la economía andaluza*, Universidad de Sevilla, 2021.

⁴⁴ Entre ellas, además, de las ya referidas, que el rendimiento de las explotaciones sevillanas sería superior al de la media europea y española, consiguiéndose entre 9.000 y 10.000 kg de arroz por hectárea.

de la UE), pero con una gestión adecuada se torna notablemente sostenible:

- producen 5000-6000kg de aceituna/ha (650-800kg/AOVE/ha) de media
- con un consumo medio solo 1200m³/ha/año.
- una eficiencia económica de entre 7,04 y 8,66€ por m³ consumido y
- una cantidad de mano de obra alta, dado que con 130Ha de superficie entre propiedad y arrendamiento y una almazara se genera 18 empleos fijos, 25 eventuales directos y entre 15-20 indirectos cada año...

No es la única manifestación de esta nueva tipología de conflictos socioambientales ligados a una economía sostenible del agua en relación con las políticas de regadíos y de fomento de cultivos estratégicos. Por ejemplo, en Castilla-La Mancha se plantea con el sector del ajo. El ajo es una de las producciones agrarias que mayor eficiencia obtiene por cada metro cúbico de agua y valor añadido sociolaboral (4 millones de jornales, 16.000 empleos directos con apenas 28.000 Has⁴⁵). Sin embargo, en años de mayor sequía, los rendimientos por Ha bajan notablemente, en algunas zonas, especialmente en Castilla-La Mancha, por la grave reducción de dotaciones de agua que experimenta, ante el estrés hídrico existente. De ahí la necesidad de contar con dotaciones suficientes para su cultivo.

En consecuencia, insiste el sector, aquí sí, el gran problema reside en la pésima gestión de las aguas (sobre todo de las subterráneas) que arrastran desde hace décadas. Patrimonio cultural también de muchas zonas de esa Comunidad, fuente de riqueza para la región, en ciertas zonas, concretamente en la del “Alto Guadiana”, donde en su mayoría agriculturas familiares con pozos con autorizaciones insuficientes (7.000 m³), están al límite de la rentabilidad para poder llevar adelante su cultivo debido a las numerosas restricciones que padecen. El cultivo debe rotar (una plantación cada 3 años en un mismo lugar), por cuestiones agronómicas, fitosanitarias, ecológicas y de calidad, pero las concesiones y los pagos no lo hacen. Por eso se viene pidiendo una adaptación legal, que no llega.

Andalucía también experimenta una situación análoga. Es la segunda comunidad con mayor producción de ajos en España, destacando la provincia de Córdoba principalmente, representando el 36% de la superficie sembrada y el 35% de la producción de ajo de la comunidad autónoma. Le siguen las provincias de Sevilla y Granada, representando el 24% y el 17% de la superficie y el 28% y el 15% de la producción andaluza de ajo, respectivamente⁴⁶. Se trata, pues, de otro cultivo social basado en la creación de un tipo de trabajos integralmente sostenible, siempre y cuando, claro, tenga garantizadas en su tiempo las dotaciones de agua correspondientes, lo que hoy no sucede, por la distribución o asignación desigual y no asentada, tampoco en la citada Confederación Hidrográfica del Guadiana, como no lo es en la del Guadalquivir, en el balance socioambiental de estos derechos a dotaciones

⁴⁵ Vid. Estudio Eficiencia uso del agua en el cultivo del ajo, 2021, Mesa Nacional del Ajo

⁴⁶ Las provincias de Málaga y Jaén abarcan, el 14% y el 6% de las hectáreas sembradas, así como el 12% y el 8% de la producción andaluza de ajo.

de agua para el riego.

Volviendo al olivar, los datos revelan que es un cultivo que es rentable en condiciones normales de producción (sostenible o viable económicamente), con importantes efectos sociales, respetuoso con el ambiente (sostenibilidad ambiental) y realizado con trabajos sostenibles (sostenibilidad integral). Obviamente, eso es así sólo si se ordena y gestiona en las debidas condiciones, que hoy están en claro riesgo, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de aplicar la I Estrategia Andaluza sobre el Olivar (y la proyectada ley del Olivar), que parte de considerar el olivar “una seña de identidad para la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Más allá del importante valor económico de las producciones del olivar, la explotación de este patrimonio supone un pilar axial para el desarrollo de estrategias locales, “encuadradas en un marco de crecimiento sostenible y ordenado que refuerza la conciencia de identidad de la sociedad que vive en un determinado territorio”⁴⁷.

Ahora bien, conviene recordar que ese maro también tendrá que tomar decisiones de racionalización gestora del agua, hacia un modelo de transición hídrica socialmente justa (THSJ). Sin duda, más pronto que tarde, obligará a reducir-redistribuir dotaciones en unos cultivos menos sociales y otorgarlos a los que tengan mayor valor social, por cuanto no habrá disponibilidad de agua para todos ilimitadamente.

8. ¿MÁS ALLÁ DE EMPLEOS VERDES?: LA “THSJ” COMO MOTOR DE (AUTO) TRABAJOS AGRARIOS SOSTENIBLES

Hemos asumido que el paradigma de la transición hídrica socialmente justa (THSJ) no solo respondería al estándar internacional del “empleo verde”, sino que, por la caracterización de mejora de las condiciones de trabajo que conllevaría, contribución a la conservación ambiental y la garantía de rentabilidad económica, per se (mercado) y con las contribuciones públicas (garantías complementarias de rentas sociales), podría integrar una experiencia exitosa del nuevo concepto de «trabajo sostenible». Concepto que, hemos de reconocer, al igual que el de empleo verde, adolece de definición precisa, ni en el plano normativo, por supuesto, ni tampoco en el científico. De ahí la dirección más recientemente emprendida por la OIT, impulsando una línea de investigación para analizar, desde un enfoque integral, los conflictos político-sociales y ambientales asociados a la «demanda de trabajos sostenibles», a fin de alentar futuras políticas de mercado de trabajo sostenibles, identificando sus diferentes dimensiones y su potencial. Se propone una visión integrada entre lo social y lo ecológico (eco-social)⁴⁸.

⁴⁷ No siempre fue así y el legado actual es fruto de grandes esfuerzos, como cantara el inmortal poema de Miguel Hernández, “Aceituneros” (y aceituneras), conociendo importantes evoluciones a partir de cambios de diverso tipo. Primera Estrategia Andaluza para el sector del olivar, Horizonte 2027. https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2025-02/Plan_Estrat%C3%A9gico_Olivar_digital.pdf

⁴⁸ Vid. Herzog, Lisa -Zimmermann, Bénédicte. (2025). «Trabajo sostenible: mapa conceptual para un enfoque social-ecológico». Número especial de la Revista Internacional de Trabajo, vol 144, n. 1, 2025, titulado “Hacia un trabajo sostenible: requisitos de un enfoque social-ecológico del trabajo”.

Las exigencias sociales no pueden (no deben) separarse ya de las ambientales, ni viceversa. Por tanto, el concepto-paradigma de trabajo sostenible (que pretende integrar formas de trabajo no remuneradas) no buscar sólo asegurar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo conforme al estándar del trabajo decente en unos términos compatibles con el respeto a la conservación de la naturaleza (empleo verde), sino que propone repensar el papel fundamental del trabajo en la vida humana en el marco de «transición socialmente justa». Un trabajo precarizado difícilmente puede ser sostenible a largo plazo, aunque sea verde (ej. lo hemos visto con las ocupaciones en dispositivos de extinción de incendios). En suma, como el desarrollo sostenible implica una solidaridad intergeneracional, el trabajo sostenible introduce un horizonte a largo plazo que trasciende la lógica económica de la eficiencia a corto plazo. Sin embargo, la integración de estas cuatro dimensiones resulta difícil en la práctica y exige la participación colectiva. Precisamente, las condiciones organizativas de los trabajos en el campo permitirían ensayar empíricamente la solvencia del concepto.

9. ¿QUIÉN CONTAMINA PAGA?: CANON VOLUMÉTRICO, GARANTÍA JURÍDICO-ECONÓMICA PARA EL REGADÍO SOSTENIBLE

El problema de desajuste entre las regulaciones y las necesidades de estrategias de adaptación necesarias para una gestión racional de la economía hidro-agraria, con su triple exigencia de sostenibilidad integral, es mayor aún, en la medida en que ni siquiera se cuentan con instrumentos adecuados para incentivar ese consumo eficiente. Y ello, pese a ser una exigencia jurídica, establecida en la Directiva sobre Aguas. La EERH insiste en ello. El establecimiento de precios adecuados para la extracción de agua podría incentivar el ahorro en regiones con escasez, destacando medidas como:

- Cambiar las reglas de asignación y regulaciones podría ser una alternativa viable
- La implementación de tecnologías de riego más eficientes (ej. riego por goteo)

Adquiere, así, especial sentido la medida, incluidas en el “*Manifiesto por un reparto socialmente justo del agua en el Guadalquivir*” (aunque es extensible al resto de cuencas en España, por supuesto) la propuesta de un modelo de asignación de precios (costes) del agua que promueva y garantice un sistema de incentivos de usos agropecuarios integralmente sostenibles: en el plano económico, ambiental y social. A tal fin, se defiende la necesidad, por sus claras ventajas, de un canon volumétrico de regulación del agua para su uso en la agricultura, para que:

- i. el precio (coste) atienda al consumo real (quienes más consumen, más deben pagar), no solo a la superficie regada (hectárea)
- ii. y su volumen de asignación tenga en cuenta también el criterio relativo a su rentabilidad social y económica (la hectárea que más produce con menos agua debe priorizarse a la que más gasta con producción menor), incluyendo el volumen de empleo (y autoempleo) y su impacto en la fijación estable de población en los territorios y en el desarrollo de su capital social.

En última instancia, la técnica del canon volumétrico, que vendría a ser un corolario del más general principio de “quien contamina paga” (más a mayor sea la huella ecológica), en su formulación de “que consume paga” (que también debería ser mayor a más huella hídrica se genere), responde a la lógica de recuperación de costes de los servicios del agua, que las Confederaciones Hidrográficas vienen obligadas a aplicar desde que se aprobara la Directiva del Agua (2000). Esa exigencia de una técnica de recuperación de costes implica repercutir en las explotaciones usuarias

- tanto los costes de la gestión del agua (costes financieros por la construcción y mantenimiento de infraestructuras)
- y los costes de un uso no sostenible (huella ambiental hídrica).

Conviene advertir que con este canon no se trataría tanto de intensificar la función recaudatoria pública, sino más bien el de redistribuir de forma transparente y socialmente justa esos costes bajo el citado principio jurídico-socioambiental de “quien contamina paga”: el coste del agua debe incluir el efecto de su escasez, penalizando de forma efectiva las prácticas de sobreexplotación y/o contaminación del agua e incentivando las prácticas de uso sostenible. Por diferentes razones, algunas muy peregrinas (ej. la falta de personal), pese al tiempo transcurrido (un cuarto de siglo), el establecimiento de un modelo de canon de regulación del agua que asegure la recuperación efectiva de los costes y faciliten o promuevan usos sostenibles en la agricultura sigue siendo asignatura pendiente en España. Aunque parece que la Confederación Hidrológica del Guadalquivir ensayará en breve un modelo experimental.

10. LOS CONVENIOS DE THJ COMO ÚTILES PARA UNA GESTIÓN DEL AGUA CON JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL

Hemos superado ya el límite de seguridad hídrica del planeta. Hasta hace poco tiempo, se había aceptado que el uso del agua dulce estaba dentro de unos límites de seguridad, de modo que la existencia de zonas más secas que otras y de periodos más secos que otros era la expresión de ciclos naturales que, con los debidos ajustes, no pondría en riesgo esta convicción. La ciencia pone de manifiesto, sin embargo, que esa convicción es falaz, una convención funcional al sistema o modo de vida que se impone por la economía estricta de mercado, pero que no responde a la evidencia científica⁴⁹.

Por eso, desde el paradigma de la transición hídrica socialmente justa que aquí se propone, es claro que debe también favorecerse estos procesos con todos los instrumentos hábiles que hay previstos a tal fin, incluyendo los denominados “Convenios de Transición Justa”, es decir, los Convenios de Transición Hídrica Socialmente Justa (CTHSJ)⁵⁰. Eso sí, desde el inicio conviene advertir que no se trata

⁴⁹ El uso de agua dulce supera el límite de seguridad del planeta <https://maldita.es/malditaciencia/20220823/uso-agua-dulce-supera-limite-planeta/>

⁵⁰ Art. 28 LCCTE. Para esta figura, en general, vid. Escribano Gutiérrez, Juan (2021). “Convenios de Transición Justa: Perspectivas jurídico-laborales”. En. AAVV. (Coord.: Consue-

de trasladar miméticamente este instrumento al ámbito de la transición hídrica, sino de identificar una herramienta de diálogo y acuerdo político-social y económico-financiero (Fondo de Transición Justa, Fondos de Resiliencia Hídrica, Fondos FEDER, etc.), más que jurídico, conocido, para introducir innovaciones notables, de modo que no solo sirva para reducir la demanda de agua (en paralelo a reducir emisiones), sino para transformar su modelo de gestión, a fin de hacerlo integralmente sostenible a largo plazo, único con sentido. Los Convenios de Transición Justa (CTJ) no se proponen, paradójicamente, producir esa transformación estructural, sino mantener el modelo base con menos, o nulas, emisiones, al usar fuentes renovables (limpias), algo así como cierta cuadratura del círculo⁵¹.

El principio de politización de todo tránsito hacia trabajos sostenibles se respeta, asegurando la participación sindical, ahora bien, se debilita su normatividad, sustituyendo los instrumentos convencionales normativos (negociación colectiva verde en sentido propio) por otros típicos de diálogo y, en su caso, concertación social, incluso si se firma por organizaciones empresariales y sindicales. Por ejemplo, el Acuerdo para materias concretas del sector del cemento para el uso sostenible de los recursos. Distinto es el Acuerdo marco para una Transición justa de la minería del carbón y desarrollo sostenible de las comarcas mineras para el periodo 2019-2027, que es claramente de diálogo y de concertación sociales, por intervenir en la negociación-firma los poderes públicos.

En la misma línea, el *Acuerdo para una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios* (2020). Conviene advertir que estos instrumentos no son propiamente Convenios de Transición Justa, que implican una fuente más amplia de diálogo civil y territorial, pero sí sirven como una suerte de marco básico para la celebración de futuros Convenios de Transición Justa. Estas anotaciones son importantes porque dejan bien claro que, ni uno ni otro tienen fuerza jurídica inmediata, aunque unos son más ejecutivos y fiables que otros, dependiendo de decisiones jurídicas posteriores (ej. Real Decreto-ley 25/18, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible)⁵².

lo Chacartegui Jávega). *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*. Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 119-148. Con buen criterio, recuerda que, en realidad, el germen de los CTJ ya está en las leyes de reconversión industrial (1982-1984). En ese abigarrado entramado normativo, institucional y financiero hallamos elementos clave de la organización de la transición justa en las medidas sociales de reconversión.

⁵¹ Lo que no significa asumir un “decrecimiento económico”, sino un crecimiento menos extractivo y más distributivo (en la vida, lo que no crece, no solo se estanca, tiende a morir), más sostenible. Al modelo “eco-centrista” hay que oponer, para equilibrarse, el “antropocéntrico”. En contra cfr. González Reyes, L (2019). *Escenarios de trabajo en la transición ecosocial 2020-30*. Ecologistas en Acción, Madrid.

⁵² Compartimos la visión crítica de estos instrumentos como meras “garantías de paz social” ante proceso materialmente de reconversión, aun con menor presencia sindical. Escribano Gutiérrez, J. “Los convenios de transición justa...”, ob. cit. p. 131.

En suma, los CTJ apelan a un diálogo cívico-económico y político-social mucho más amplio que el propio diálogo social (desde luego que la autonomía colectiva), aunque este tiene más recorrido del desplegado hasta ahora, por lo que tampoco son propiamente convenios administrativos ambientales, pues su objeto es más amplio y los sujetos que tienen entrada también (art. 28.2 LCCTE), aunque con ello igualmente diluya su eficacia jurídica. Con todo, y sin querer reproducir lo dicho respecto a la caracterización de los conflictos ambientales como una tipología de conflictividad socioambiental o eco-social, convendría no abrir una nueva brecha entre lo social y lo ambiental en estos instrumentos. A nuestro juicio, esta imbricación entre lo sociolaboral y lo ambiental es más necesario en los CTHJ, pues es inconcebible una transición hídrica hacia un modelo de gestión del agua sostenible si no se transita hacia trabajos en el campo sostenibles, en sentido integral.

Soy consciente, sin embargo, de las debilidades e interrogantes que hoy existen en la interpretación de estos instrumentos, lo que exigiría una reforma que le diera más claridad y valor, jurídico y práctico. Sin duda, la participación no solo sindical, sino de las organizaciones agrarias, pero también de las comunidades vecinales de las zonas rurales son más determinantes en este caso. En realidad, deberían llamarse “Convenios de Transición Hídrica Eco-social” para una economía sostenible del campo.

11. REFLEXIÓN FINAL.

El cambio climático intensificará la escasez de agua en Europa, especialmente en el Sur. Pero el problema real del estrés hídrico agrario reside en factores más sociales, como es la pésima regulación y gestión del agua en sus usos agrarios, cuya modernización tecnológica, que es análoga a la del ciclo de gestión urbana del agua, no ha ido de la mano de la paralela y debida modernización jurídica y de promoción de prácticas de gestión tan eficientes como socialmente justas. Por tanto, el reto de racionalización demandado institucionalmente, más en discursos que en normas efectivas, incumpliendo la Directiva del Agua, todo sea dicho, debe ir más allá de aumentar la eficiencia del riego (innovación tecnológica, tarifas o precios que incentiven el ahorro) para promover el valor social añadido. La necesidad de cambios en las regulaciones de asignación de agua de riegos se hace perentoria. Se precisan normas y políticas, también garantías e instrumentos, que atiendan el valor sociolaboral de los cultivos, esto es, no solo que requieran menos agua en áreas con escasez, sino que, además, tengan un mayor valor añadido sociolaboral (modelo de cultivos resilientes a la sequía y cultivos sociales para la escasez).

Pero esta transición no se puede hacer por fragmentos o a golpes de decretos de sequía, sino de forma ordenada, coherente y participada, conforme al paradigma de la transición hídrica justa. Primero habrá que tomar conciencia científica, social e institucional de su urgente necesidad. Después, habrá que trasladar el paradigma en leyes y políticas. El debate sobre la Ley de Agricultura Familiar, Social y Profesional (o la ley del olivar) nos ofrecerá esa oportunidad. Hay que proteger un modelo más respetuoso con el medio socioambiental. Protegerlo frente a una agricultura y ganadería insertas en especulativas cadenas de comercio global, financiadas con grandes capitales y/o fondos de inversión, que acaparan recursos naturales muy

limitados, incluso recursos públicos, con un efecto regresivos, no solo de expulsión. En todo caso, hoy se entiende que:

*“la reforma agraria del siglo XXI no puede limitarse a redistribuir la tierra agrícola en manos de grandes propietarios. Además de ello, es imprescindible producir de manera sostenible, es decir, sin deteriorar la base de nuestros recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad, salubridad de los alimentos, etc.). La reforma del siglo XXI tiene que ser, pues, una reforma agraria verde. (...)”*⁵³.

⁵³ González de Molina, Manuel. <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/noticias/la-reforma-agraria-del-siglo-xxi-no-puede-limitarse-a-redistribuir-la-tierra-tiene-que-ser-una-reforma-agraria-verde> AAVV (2014). (Coord.: González de Molina, Manuel). *La cuestión agraria en la historia de Andalucía. Nuevas Perspectivas*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/publicaciones/CAHC_06_refagraria.pdf

PONENCIA GENERAL SEGUNDA:

**EMPRESAS CONSCIENTES Y PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE**

CRISTINA BLASCO RASERO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO:

1. LA RELEVANCIA DEL TEMA
2. LOS RETOS AMBIENTALES A LOS QUE SE ENFRENTA LA HUMANIDAD
3. LA NECESARIA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CAPITALISTA
4. UNO DE LOS PILARES DEL NUEVO MODELO: LAS EMPRESAS CONSCIENTES
5. ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL CAMBIO DE PARADIGMA
6. CONCLUSIONES

1. LA RELEVANCIA DEL TEMA

Aunque no parece que sea éste el discurso predominante hoy, hace años que, en diferentes foros (no sólo políticos e intelectuales, sino también en los diversos escenarios de actuación de la sociedad civil) anda propagándose la idea de que tenemos la necesidad urgente y, al mismo tiempo, el deber moral de transformar el sistema: es necesario, porque existe una situación de crisis global que exige una reformulación del modelo; es urgente, porque tras siglos de contaminación, explotación y devastación de los recursos naturales, se manifiestan actualmente problemas medioambientales tan graves que está en peligro el mantenimiento de la vida humana dentro de los parámetros conocidos; existe el deber moral de hacerlo, porque para muchos de nosotros resulta intolerable que la economía siga prevaleciendo sobre la ética y, en nombre del desarrollo, continúen pisoteándose los derechos de millones de individuos.

En efecto, como han puesto de manifiesto numerosos especialistas de diversas disciplinas, desde comienzos de este siglo, se viene evidenciando una situación de crisis global que debe afrontarse desde todos los ángulos y con todos los medios disponibles. Además de las habituales crisis económicas¹, políticas² y sociales³ que se

¹ Las numerosas crisis económicas que se han sucedido en estos siglos indican que son consustanciales al sistema capitalista y, por ello, parece inevitable que se reiteren cada cierto tiempo (en cada caso, esas crisis se producen por unos u otros motivos y tienen diversas consecuencias que, por supuesto, no son del caso exponer en estas páginas). Entre ellas, se puede destacar una de las más reciente, la de 2008, sobre cuyo análisis me remito, por su conexión con la perspectiva de esta ponencia, a la obra de COSTAS COMESAÑA, A.: “Algo más que una crisis financiera y económica, una crisis ética”, *Mediterráneo económico*, nº 18, 2010; ello, sin perjuicio de la ingente bibliografía que, obviamente, se ha publicado sobre el tema desde puntos de vista diversos.

² Entre todas las manifestaciones de las crisis de carácter político que se han sucedido a lo largo de la historia, quiero destacar, actualmente, la crisis de los sistemas democráticos que se produce, entre otros factores, por la pérdida de la confianza en el sistema de parte de la ciudadanía y por el auge de los populismos, así como por las dificultades, aún de mayor impacto, que sufren quienes viven en países no democráticos donde imperan, entre otras lacras, la corrupción, la opresión, el desprecio a los derechos humanos, la falta de libertades o la ausencia de garantías jurídicas. También ahora es imposible elegir una o varias obras concretas dada la infinidad de problemas de esta índole que se manifiestan a lo largo y ancho del planeta. Con todo, por el cariz que están tomando los acontecimientos en nuestro entorno, se recomienda la lectura del ensayo realizado por distintos profesores especialistas en la materia (VALLÉS, J.M., BALLART, X. y otros: *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*, Ed. Ariel, Barcelona, 2012) en el que se pone en cuestión ciertos hechos y la interpretación que de los mismos hace la ciudadanía, con el propósito de revitalizar y poner en valor las bondades de la democracia.

³ Aunque existen múltiples problemas sociales (incluso, en los países más desarrollados) que afectan a la vivienda, la educación, la sanidad, el empleo o la protección social (que son las cuestiones que repercuten de forma más directa en la vida de la mayoría de las personas) quiero subrayar, como causa fundamental de la crisis social actual los niveles de desigualdad que se producen entre los diversos territorios y las distintas clases sociales. Esas desigualdades hacen que, mientras que los habitantes de ciertos países y las clases con mayores recursos puedan vivir en la opulencia y el dispendio, los ciudadanos menos favorecidos sufran un severo deterioro de sus condiciones de vida y, en ciertos lugares, incluso tengan serias dificultades para acceder

repiten con cierta periodicidad, e incluso, de las crisis humanitarias⁴ y alimentarias⁵ que, lamentablemente, también se han manifestado en repetidas ocasiones, en distintas épocas y territorios, se ha ido agudizando en las últimas décadas una crisis energética⁶ y una crisis medioambiental⁷, inéditas en la historia de la humanidad y que, además de ser de una entidad desconocida, afectan a todo el planeta. Por ello, se dice que atravesamos una situación de crisis global, extensa e intensa, que según

a los bienes y servicios más básicos. Evidentemente, también existen infinidad de obras que tratan cada uno de los aspectos de esta crisis social.

⁴ Las crisis humanitarias que se manifiestan en la actualidad son consecuencia, fundamentalmente, de la superpoblación mundial, del hambre y la pobreza que asolan ciertos territorios y poblaciones, así como de los movimientos migratorios que se producen en situaciones de guerra o inseguridad. En este ámbito, es triste constatar el número de estudios en los que se analizan las últimas crisis humanitarias que se han sucedido en países como Libia, México, Kosovo, Venezuela, Líbano, Gaza, Yemen, Burundi y un numeroso y desolador etcétera. Por la cercanía, he de reseñar algunas obras que tratan cómo se presentan y se enfocan estos temas desde los países europeos, como son: CUADROS GARRIDO, M.E.: “Migraciones en la Unión Europea: ¿la caja de Pandora imposible de cerrar?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 487, 2025; PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “La migración, ¿solución o problema? La sesgada respuesta de la Unión Europea”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 55, 2025.

⁵ Como la que se produjo en 2008 por el incremento de los precios de los alimentos en los mercados financieros (vid. GARRIDO LLAMAS, P.: “Especulación y materias primas agrícolas”, en CASCANTE HERNÁNDEZ, K. y SÁNCHEZ DÍEZ, A.: *La crisis mundial de los alimentos: alternativas para la toma de decisiones*, Exlibris ediciones, Madrid, 2008). Esta crisis ha sido el resultado de circunstancias tales como el cambio del uso de grandes extensiones de terrenos dedicados a la agricultura a la generación de biocombustibles (vid. VIVERO POL, J.L. y PORRAS GÓMEZ, C.: “Los biocombustibles y su impacto en la crisis alimentaria”, en CASCANTE HERNÁNDEZ, K. y SÁNCHEZ DÍEZ, A.: *La crisis mundial...*, cit.); los efectos de la degradación del medio ambiente sobre la agricultura y el resto de los recursos naturales (vid. DURÁN ROMERO, G.: “Cambio climático y seguridad alimentaria”, en CASCANTE HERNÁNDEZ, K. y SÁNCHEZ DÍEZ, A.: *La crisis mundial...*, cit.); o el fuerte incremento de la demanda de alimentos que es consecuencia del aumento del nivel de vida de los países emergentes (pese a los problemas de desnutrición y hambre que siguen asolando a millones de individuos – vid. GUIFFAULT, B.: “Alimentar a la humanidad: desafíos actuales de la agricultura en el mundo”, *Universitas-XXI: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, nº 14, 2011); unos hechos o circunstancias que persisten, e incluso van a más, desde aquella fecha. Otro análisis de interés sobre las causas de la crisis alimentaria y las previsiones de futuro se puede encontrar en CORTÉS TORRES, I.: “La crisis alimentaria mundial: causas y perspectivas de entendimiento”, *Razón y fe*, nº 94, 2016.

⁶ La importante crisis energética actual es fruto del declive de las energías fósiles (especialmente del petróleo, pero también del carbón y el gas); de las limitaciones que presentan hoy por hoy buena parte de las energías alternativas (por razones de eficiencia, por problemas para su acumulación, etc.); de la falta de una transición real (se señala que, en lugar de haber cambiado un tipo de energía por otro, se está haciendo un uso simultáneo de todas ellas) o el aumento del consumo energético (no sólo por el crecimiento de los países emergentes, sino también por el mantenimiento del gasto de energía de los países desarrollados). En este aspecto, son tantas y tan variadas las cuestiones que se plantean que también en este tema existe un sinfín de bibliografía difícilmente seleccionable.

⁷ Las razones de la crisis medioambiental se señalarán, con más extensión, en un apartado dedicado específicamente a este tema.

algunos, puede acarrear el colapso del sistema y el fin del holoceno⁸, sobre todo, por la gravedad y las repercusiones de la crisis ecológica a la que se va a hacer referencia en estas páginas.

Pero no se trata sólo de hacer frente a las situaciones de crisis que nos amenazan, ni de abordar de cualquier manera esta ingente multiplicidad de problemas; para avanzar por el buen camino es imprescindible evolucionar hacia un nuevo paradigma en el que se ponga el foco en las personas y en la conservación de la vida y, al mismo tiempo, se revitalicen e imperen aquellos valores esenciales que nunca deberían haberse postergados. En definitiva, por aquellas razones y desde estas premisas, es vital la reformulación del modelo socioeconómico predominante en la mayoría de los Estados y, en su seno, el cambio personal y la toma de conciencia de todos los sujetos, individuales y colectivos, que en ellos vivimos y actuamos.

Desde esta perspectiva, pretendo en esta ponencia exponer algunas claves de una propuesta de cambio, prudente y moderada, que, además, resulta perfectamente viable. Se trata de un nuevo planteamiento o de la evolución del sistema hacia un “capitalismo consciente” que, entre otros pilares, se sustente en una extensa red de “empresas conscientes” y en un grupo cada vez más amplio y potente de “ciudadanos conscientes”, es decir, unos sujetos, individuales y colectivos, que conozcan los desafíos a los que se enfrenta la humanidad y estén dispuestos a asumir, desde sus respectivos roles, sus propias responsabilidades.

En este marco, y aunque el cambio de paradigma requiere múltiples actuaciones, sólo voy a analizar las que se pueden realizar en el ámbito empresarial, aunque, para situar el tema en su contexto, se parta de un planteamiento general de las características básicas y de los principios del capitalismo, así como de los cambios que se han de introducir para promover su evolución hacia un nuevo modelo. La reflexión sobre cómo ha de llevarse a cabo el proceso de transformación de cada uno de nosotros ha de dejarse en manos de aquellas disciplinas que se dedican al estudio del ser humano, mientras que las actuaciones para el cambio real de las personas han de confiarse a aquellas instituciones, individuos o grupos de influencia con capacidad para alterar la

⁸ El holoceno es la época geológica actual, que abarca desde el fin de la última glaciación hasta nuestros días y que se caracteriza por el desarrollo de la civilización humana gracias al surgimiento de la agricultura y la sedentarización y, a partir de tales cambios y durante siglos, la influencia de las actividades de los hombres en los procesos naturales.

forma en la que cada uno de nosotros vemos el mundo y nos situamos en él⁹ ¹⁰.

Me centraré en las empresas porque en el sistema actual son uno de los pilares básicos de la organización económica y social de cada país, tanto porque en ellas se integran y ofrecen sus capacidades, personales y profesionales, los millones de personas que trabajan por cuenta ajena o propia, como porque es donde principalmente se generan la infinidad de bienes y servicios que todos necesitamos en nuestra vida diaria; por su relevancia y por el papel que juegan en las sociedades actuales, es fundamental que sean conscientes de los retos a los que se enfrenta la humanidad para tratar de combatirlos, cada una, con sus propias armas y en la medida de sus posibilidades. He optado por centrarme en las empresas porque además de su importancia cuantitativa, entiendo que, en su mayoría, poseen los recursos y el potencial necesarios para afrontar tales desafíos: además de disponer de los medios tecnológicos y económicos que se pueden necesitar para afrontar dichas amenazas, cuentan con la energía y las capacidades de todos los individuos que decidan comprometerse en el proceso. También las he elegido porque creo que las empresas conscientes pueden servir de correa de transmisión del cambio: en su actividad diaria, todas las empresas obtienen información de las necesidades y las preocupaciones de las personas, de los problemas sociales y medioambientales existentes, de los objetivos y las actuaciones de los poderes públicos, así como de las estrategias de otras empresas y de cuantos operadores actúan en el mercado. Es decir, cualquier empresa tiene los

⁹ En mi opinión, el arma fundamental para la transformación social es la educación, una educación multidisciplinar y transversal, que abarque todas las disciplinas e intente extenderse a la mayor parte de la población posible. En este aspecto, y aunque en la educación ^{reglada} siempre se haya trabajado en una formación en valores, los retos actuales exigen una profundización en los temas que se señalan en estas páginas. Como muestra de esta perspectiva, se pueden citar varias obras que tratan estas cuestiones en los distintos niveles formativos, como son, AA.VV.: “Educación para la sostenibilidad: los ODS a través de la gamificación en educación infantil”, *Aula: Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, nº 30, 2024; PAREDES, V., APARICIO, J.M. y LAUZARDO, A.: “Estrategia didáctica para contribuir a la educación para el desarrollo sostenible en la enseñanza preuniversitaria”, *La Calera*, Vol. 9, nº 12, 2009; CASTRO PACCHA, E.L.: “Valores éticos y cultura ambiental en la educación superior”, *Alternativa*, Vol. 18, nº 3, 2017. Por su sintonía con el hilo conductor de esta ponencia, también he de citar la obra: ÁLVAREZ, J.: “Educación: hacia una perspectiva ética”, *Revista de Investigación y Evaluación Educativa*, Vol. 1, nº 1, 2014.

¹⁰ Pese a su relevancia, la educación no es el único campo de acción posible: también hay que destacar la multitud de instituciones, organizaciones e individuos que tratan de despertar las conciencias y, especialmente, a quienes están ya trabajando para el cambio. En este aspecto, me remito a la obra de CABALLERO GARCÍA, A. (*Maneras de vivir. Mucha gente pequeña, haciendo cosas pequeñas, está cambiando el mundo*, Ediciones Hoac, Madrid, 2024) donde, además de exponer y ahondar en algunos de los desafíos a los que nos enfrentamos, se hace referencia expresa a numerosas actuaciones, proyectos o programas que se están ya ejecutando, tanto dentro como fuera del territorio español. Otro camino útil y necesario para la transformación del modelo es el compromiso y la acción colectiva (sobre el tema, vid., por ejemplo, CELAYA PÉREZ, I.: “La participación social, ciudadanos activos para el cambio social”, *Acciones e investigaciones sociales*, nº 18, 2003). Los múltiples medios de información que existen en la actualidad también podrían colaborar en este objetivo y ayudar a concienciar a la ciudadanía de los retos existentes y de los cambios que se pueden adoptar para afrontarlos.

datos, las herramientas y el poder necesario para influir en las decisiones de estos sujetos; las empresas conscientes lo podrán hacer desde los principios y valores éticos que cada una de ellas se haya fijado.

Por todos estos motivos he decidido dedicar esta ponencia al estudio de las empresas conscientes, no sólo para exponer su concepto y sus características, sino también para mostrar, con datos y ejemplos, las actuaciones que puede llevar a cabo cualquier empresa para cambiar de paradigma. Una elección, además, que se justifica plenamente dentro de unas Jornadas dedicadas a las “Grandes transformaciones sociales y Relaciones Laborales”, porque las empresas son uno de los sujetos primordiales de esas relaciones laborales y todo lo que hagan o dejen de hacer tiene repercusiones sobre sus protagonistas. Es más, en el seno del Panel que se me ha asignado, relativo a los “Retos ecológicos” a los que nos enfrentamos, es especialmente relevante que las empresas pongan el foco, con prioridad frente a cualquier otra actuación, en la preservación del medioambiente, porque aunque hace siglos que la acción del hombre causa daños al planeta, en las últimas décadas, como se verá, se han multiplicado los efectos perniciosos de la actividad humana sobre la naturaleza y el resto de los seres vivos. Por eso entiendo que, aunque se deba aplaudir la evolución, lenta pero progresiva, de cada vez un mayor número de empresas hacia el compromiso con sus trabajadores, con la comunidad en la que actúa y con la sociedad en su conjunto, es urgente que, todas las empresas (conscientes o no) cumplan las exigentes condiciones que se han de disponer para parar el proceso, en el que estamos, de destrucción de la vida en el planeta. Para que el lector sea consciente de la gravedad de este reto, voy a empezar por exponer los hechos y los datos que lo evidencian.

2. LOS RETOS AMBIENTALES A LOS QUE SE ENFRENTA LA HUMANIDAD

En 2009, varios científicos del Centro de Resiliencia de Estocolmo liderado por Johan Rockström¹¹ utilizaron la expresión “Límites planetarios” para referirse a un marco conceptual en el que se evalúan nueve procesos ambientales que son esenciales para garantizar la vida en la Tierra, señalando que la superación de uno o varios de estos límites podría poner en peligro el equilibrio de la naturaleza y la supervivencia de los seres que vivimos en ella. Para evaluarlos, se fijaron unos umbrales de seguridad que definen espacios seguros para la especie humana.

Aunque aún no han pasado ni dos décadas desde aquella fecha, ya en 2025 se han superado seis de esos nueve límites, mientras que otros dos empeoran a tal ritmo que se espera sean rebasados en poco tiempo. Sólo está por debajo del margen establecido el que se refiere a la preservación de la capa de ozono, gracias a la acción internacional que derivó del Protocolo de Montreal (celebrado en 1987) por el que los países intervinientes se comprometieron a tomar medidas para reducir la emisión de los gases usados en los sistemas de refrigeración que estaban destruyendo la capa de ozono que absorbe y nos protege de las radiaciones ultravioletas del sol. Ello es una

¹¹ El concepto surge en un artículo publicado en esa fecha en la Revista *Ecology and Society*, bajo el título “Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for Humanity”.

muestra evidente de que, a nivel global, se debe tomar consciencia de las condiciones en las que se halla el medioambiente para ejercer las acciones que sean necesarias para atemperar esta situación (hablo de atemperar, no de revertir, porque para muchos científicos se ha llegado ya a un punto en el que la situación es irreversible).

Aunque no es mi intención ahondar en este tema (propio de los especialistas de otras ramas del conocimiento) creo necesario poner de manifiesto, también en este foro tan alejado de los problemas medioambientales, la realidad a los que nos enfrentamos.

Según se deduce de los múltiples estudios realizados sobre este tema¹², por orden de extralimitación, el primer límite planetario sobrepasado es el que se denomina “Nuevas entidades”. Con este nombre se hace referencia al problema que supone para el medio ambiente la introducción, en cantidades desmedidas, de productos químicos, sustancias tóxicas u organismos modificados genéticamente que son perjudiciales, algunos extraordinariamente, para todos los seres vivos (como es el caso de los residuos radioactivos, de los plásticos o de los metales pesados que están presentes en el agua, la tierra, el aire, las plantas y los animales)¹³.

Respecto al segundo límite, denominado “Integridad de la biosfera”, son elocuentes los innumerables estudios que ponen de manifiesto el grado y la velocidad a la que se está produciendo la pérdida de la biodiversidad y la extinción de especies¹⁴. Aparte de la importancia que tiene la desaparición de determinadas especies animales y vegetales en sí misma, hay que tener en cuenta que, en todos los ecosistemas, cada

¹² Aunque existe infinidad de trabajos sobre los problemas medioambientales que se manifiestan en la actualidad, para un acercamiento al mismo, se pueden leer algunas obras generales, tales como: AA.VV.: *Los límites del planeta: Energías renovables y decrecimiento explicado por científicos y expertos*, Ed. Informativos.net, 2022; TAPIA, I.: *Un planeta diferente, un mundo nuevo. Cómo el calentamiento global está cambiando nuestra vida cotidiana*, Ed. Deusto, 2021; TURIEL MARTÍNEZ, A.: *El futuro de Europa: Cómo decrecer para una reindustrialización urgente*, editorial Destino, Barcelona, 2024.

¹³ Como muestra de alguno de los hechos que explican la superación de este primer límite, se puede hacer referencia al problema que supone, sólo para las personas, el desecho de las enormes cantidades de plásticos que se utilizan en el mundo. Así, en el análisis “Naturaleza sin plásticos: evaluación de la ingestión humana de plásticos presentes en la naturaleza” elaborado por la firma de asesoría estratégica Dalberg Global Development Advisors, basado en un estudio solicitado por WWF (World Wildlife Fund) y realizado por la Universidad de Newcastle de Australia, se dice que cada persona ingiere unos 5 gramos de pellets de plásticos a la semana, es decir, una cantidad equivalente al peso de una tarjeta de crédito. Ello se explica si tenemos en cuenta que, en términos globales, se estima que en Europa llegan al ambiente marítimo y terrestre cerca de 160.000 toneladas de pellets de plásticos al año, unas cifras escalofrantes que crecen además continuamente. Sobre éstos y otros datos relevantes, léase el estudio antes señalado en: Consumimos el equivalente a una tarjeta de crédito cada semana* | WWF España 2.000 pequeñas piezas de plástico cada semana.”

¹⁴ Así, por ejemplo, en 2019, se presentó en la ONU un informe realizado por un grupo de más de 400 expertos de 50 países en el que se ponía de manifiesto que, en las próximas décadas, alrededor de un millón de especies (animales y vegetales) corren el riesgo de extinguirse. El contenido de este informe, con ésta y otras cuestiones igual de relevantes, se puede ver en: Informe IPBES 2019

especie cumple una función concreta en un delicado y complejo equilibrio con el resto de organismos; si se pierde dicho equilibrio, ese ecosistema puede desaparecer. En este aspecto, incluso aunque sólo consideremos los intereses humanos, no se puede olvidar que hay ecosistemas que ofrecen servicios vitales para las personas¹⁵ y que, muchos de los que se pierdan, serán imposibles de recuperar o restablecer por la mera acción del hombre.

También se habla, en tercer lugar, de los “Flujos bioquímicos”, para hacer referencia a la existencia de ciertos elementos y sustancias químicas esenciales para la vida en el planeta que, al existir en cantidades limitadas, deben usarse de una manera que sea útil y saludable, y en la que, además, sea posible su restauración pasado un determinado periodo de tiempo. Sin embargo, durante décadas el ser humano no ha actuado con esa consciencia y consideración. Por ejemplo, en la agricultura industrial, se han utilizado determinados elementos químicos como fertilizantes para incrementar las cosechas, realizando un uso desmedido de unos componentes que, además, han llegado a degradar la vida existente en el suelo y a contaminar los cursos de agua. Con esta forma de actuar, el hombre ha modificado el uso de dos ciclos fundamentales para la vida, como son el ciclo del nitrógeno¹⁶ y el ciclo del fósforo¹⁷.

¹⁵ Los humedales son, por ejemplo, uno de esos ecosistemas que aportan innumerables beneficios para la humanidad como pueden ser, entre otros, el suministro de agua dulce, alimentos y materiales, el control de las inundaciones, la recarga de aguas subterráneas y la mitigación del cambio climático. Sin embargo, numerosos estudios demuestran que la superficie y la calidad de los humedales siguen disminuyendo en la mayoría de las regiones del mundo. Vid. al respecto, https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_2021_s.pdf

¹⁶ El nitrógeno es un elemento químico esencial para la vida que, sin embargo, la mayoría de los seres vivos no puede usar directamente sino a través de un ciclo natural que hace que el nitrógeno pase a la tierra, de ésta a las plantas, y de las mismas a los animales que se comen a las plantas o a otros animales. Así lo recibimos también los seres humanos. Para las personas, el nitrógeno es un componente fundamental de moléculas esenciales como las proteínas, el ADN, el ARN, las vitaminas del grupo B y el óxido nítrico que ayuda a la función cardiovascular y al sistema nervioso. Sin embargo, la actividad humana ha alterado profundamente el ciclo del nitrógeno: el uso excesivo de fertilizantes nitrogenados, la ganadería intensiva y la mala gestión de residuos han incrementado de forma desmedida la cantidad de nitrógeno reactivo que existe en el medioambiente, superando la capacidad de depuración natural del agua y del suelo. Y ese exceso de nitrógeno tiene efectos altamente perjudiciales para la vida, en general (por ejemplo, porque genera un incremento de las algas que existen en los cursos de agua reduciendo el oxígeno disponible y poniendo en riesgo los ecosistemas acuáticos) y para la vida de las personas, en particular, al derivar en problemas de salud graves, como son las enfermedades gastrointestinales asociadas al cáncer de colon. Para más información sobre este tema, pueden verse los distintos artículos que se integran en el número monográfico titulado: “Alteraciones antropogénicas del ciclo del nitrógeno y sus consecuencias para los ecosistemas”, *Revista Científica de Ecología y Medioambiente*, Vol. 26, nº 1, 2017.

¹⁷ El fósforo es otro componente químico que se encuentra en las rocas y en los minerales que se hallan en la corteza terrestre y que, desde el suelo, también pasa a las plantas, a los animales y a las personas a través de la cadena alimentaria, como sucede con el nitrógeno, aunque con la diferencia de que, al no formar un compuesto volátil, es muy difícil que se traslade del agua a la atmósfera y por ello su ciclo natural es más lento (porque depende de la erosión y sedimentación de esas particulares) salvo que se realice por procesos artificiales de extracción del

El cuarto límite sobrepasado es el que se refiere al “Cambio climático”. En el Acuerdo de París de 2015 se dijo que había que tomar medidas para evitar un calentamiento del planeta de 1,5 grados centígrados en 2100. Aunque con oscilaciones de un año a otro, en 2025 ya se ha producido un incremento que está en torno a esa cifra. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta que, según los científicos, no se está hablando de un incremento puntual y por lo tanto variable, sino de la temperatura media de todo el planeta y de todas las estaciones del año, que, para evitar problemas medioambientales, debería mantenerse constante. Entre otros efectos¹⁸, el aumento de la temperatura está generando ya un incremento de la energía disponible, lo que hace que las estaciones sean más extremas y los fenómenos atmosféricos anómalos, cada vez más frecuentes, drásticos y repentinos. En estas condiciones, el cambio climático puede suponer el fin del Holoceno, la era geológica en la que disfrutamos de unas estaciones predecibles que son las que permiten la agricultura: si se acaban las estaciones, se acaba la agricultura y con ello se producirá el fin de nuestra civilización. Por si fuera poco, el cambio climático se relaciona con otros fenómenos que también pueden hacer inviable la vida en la Tierra de la especie humana, como la ralentización o incluso la detención del brazo atlántico de la Corriente del Lazo Meridional (que es la que permite que la temperatura en Europa se mantenga dentro de ciertos

fósforo de las rocas. Como el anterior, el fósforo es un elemento esencial para la formación de los dientes y los huesos, la producción de energía celular, la construcción del ADN y el ARN, el funcionamiento de las membranas celulares, la contracción muscular, la transmisión de señales nerviosas, el equilibrio ácido-base del cuerpo, así como la conservación y reparación de las células y los tejidos. Pero también es necesario que se mantengan dentro de ciertos niveles: el aumento excesivo de este componente (sobre todo por el vertido o lavado de fertilizantes en el agua) genera un aumento de las algas (que, como se ha señalado, consumen mucho oxígeno y pueden asfixiar a los peces de su entorno), así como, problemas de salud grave en las personas (se relaciona, entre otras patologías, con la debilidad ósea, la calcificación de los vasos sanguíneos y enfermedades renales crónicas). Vid.: BARRERA SAN MARTÍN, J.: “Recuperación y reciclado del fósforo: el ciclo del fósforo en la Naturaleza”, *Ingeniería Química*, nº 359, 1999; CABO CAMESELLE, A.: *Determinación y control del fósforo en aguas residuales*, Tesis Doctoral, Universidad de Vigo, 2025.

¹⁸ El cambio climático es consecuencia de los altos niveles de emisión de gases de efecto invernadero que cubren el planeta y atrapan el calor del sol. La fuente principal de esas emisiones es la quema de combustibles fósiles que se produce tanto para la producción de energía, como en los procesos industriales, la minería, el transporte, la producción, envasado y distribución de alimentos, la construcción, así como las actividades humanas de nuestra vida diaria. Entre otros efectos devastadores, el cambio climático multiplicará el número y la virulencia de los incendios, de las tormentas más destructivas, de los periodos de sequías más intensos, junto al aumento de la temperatura del agua y la expansión de los océanos. Las consecuencias de estos fenómenos son extremadamente graves para los seres humanos que quedarán expuestos al hambre, la pobreza y la enfermedad que deriva de la escasez de alimentos y de agua potable, con los problemas adicionales que de todo ello deriva (desplazamientos forzados, guerras, etc.). Para ver un resumen de las causas y los efectos del cambio climático puede consultarse la página de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change#:~:text=El%20calentamiento%20global%20genera%20escasez,la%20vulnerabilidad%20de%20los%20ecosistemas>, además, lógicamente, del ingente número de publicaciones, de distintas disciplinas y perspectivas, que abundan sobre el tema.

parámetros), la liberación del metano del permafrost siberiano¹⁹, la desaparición de la selva amazónica²⁰ o la acidificación de los océanos.

Hechos como la degradación del suelo, el aumento de la desertificación, la deforestación, la transformación de paisajes agrestes en tierras de cultivo o la urbanización de terrenos naturales y agrícolas han permitido la superación del quinto límite sobre los “Cambios en el uso del suelo”. Con estas prácticas, no sólo se daña la tierra que nos sostiene y nos alimenta, sino que, además, se reducen o malogran los hábitats de determinadas especies que, como se ha señalado, corren el riesgo de extinción²¹, e incluso, se colabora en el aumento de la temperatura del planeta²².

Si se parte del hecho de que el 97% del agua del planeta es salada y el 2% está en forma de hielo en los polos²³, resulta que sólo el 1% restante es el agua dulce que necesitamos para el consumo directo y, sobre todo, para el sostenimiento de la agricultura. Una cantidad, además, que se reduce si consideramos el mal uso que se hace en muchos casos del agua²⁴ y, sobre todo, si se tiene en cuenta el nivel de

¹⁹ El calentamiento global está produciendo la liberación de materia orgánica atrapada hace miles de años en el suelo congelado (permafrost) de determinadas zonas del planeta (como Siberia). Al descongelarse, los microbios descomponen esta materia orgánica, produciendo metano y dióxido de carbono, que son potentes gases de efecto invernadero. Esta liberación acelera aún más el calentamiento global y, con éste, el ritmo al que se descongela el permafrost, en un ciclo incesante que puede generar efectos nefastos para el planeta.

²⁰ La pérdida del llamado “pulmón del mundo” tendría graves repercusiones medioambientales, porque no sólo sería un caso claro de deforestación y degradación de los usos del suelo, sino que además, afectaría al clima global y a los ecosistemas que allí se encuentran (además de destruir el hogar de las culturas indígenas ancestrales que allí se encuentran).

²¹ La acción del hombre provoca la degradación del suelo a través de fenómenos como la erosión, la pérdida de carbono orgánico, la salinización y la contaminación de la tierra. Estos hechos se relacionan con otros tantos problemas medioambientales de suma gravedad como puede ser la disminución de las poblaciones de abejas y de otros insectos esenciales para la polinización de las plantas (vid. LÁZARO, A. y TUR, C.: “Los cambios de uso del suelo como responsables del declive de los polinizadores”, *Ecosistemas. Revista Científica de Ecología y Medioambiente*, Vol. 27, nº 2, 2018). Los cambios en los usos del suelo también enfrenta a la agricultura a multitud de contrariedades (vid. DORRONSORO FERNÁNDEZ, C.F.: “Manejo del suelo para la agricultura del Siglo XXI”, en SÁNCHEZ GARRIDO, J.A.; DEL MORAL TORRES, F. y GONZÁLEZ ANDRÉS, V.: *Control de la degradación y restauración de suelos*, Universidad de Almería, 2013). Estos hechos se relacionan, incluso, con problemas sociales complejos, cómo es el abandono del medio rural y la despoblación de ciertos territorios que, a su vez, generan múltiples efectos de importancia (como la falta de control de los incendios forestales).

²² Por ejemplo, la deforestación es una de las razones por las que se multiplica el dióxido de carbono, que es uno de los gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático.

²³ Estos datos se pueden consultar en la página de la Fundación AQUAE que trabaja para la sostenibilidad y la preservación de los recursos naturales (<https://www.fundacionaquae.org/principales-datos-del-agua-en-el-mundo/>).

²⁴ Como ejemplo del uso inconsciente y desmedido de un bien escaso y esencial para la vida, me remito a la noticia dada por National Geographic España en la que se dice que la fabricación de unos pantalones vaqueros requiere el consumo de unos 3.000 litros de agua. Naciones Unidas eleva esa cifra a los 7.500 litros de agua por cada pantalón, una cantidad

contaminación en el que se encuentra buena parte de un recurso natural esencial para la vida²⁵. Por si esto fuera poco, junto a dichos problemas medioambientales, la superación de este sexto límite (sobre el “Uso del agua dulce”) genera otros efectos negativos de indudable gravedad para los seres humanos como son la proliferación de enfermedades²⁶ o el estallido de conflictos armados por el control de un recurso cada vez más escaso²⁷.

La “Acidificación de los océanos” es un problema derivado de la absorción por los mares y océanos de buena parte de las emisiones de dióxido de carbono -CO₂- (porque una vez que el CO₂ se disuelve en el agua, se genera ácido carbónico que incrementa la acidez de las aguas marinas). Esta situación está generando un daño irreparable a todos los seres que habitan en el mar, lo que puede contribuir a la merma o desaparición de determinados ecosistemas y especies, animales y vegetales, que viven en el agua²⁸.

El octavo límite se refiere a la “Carga de aerosoles”. Los aerosoles son unas partículas suspendidas en el aire que tienen su origen tanto en el funcionamiento de la propia naturaleza (derivan del polvo, la sal marina o las cenizas volcánicas) como en la actividad del ser humano (sería el caso, por ejemplo, de todas las sustancias que emanan de ciertas actividades industriales o del humo que resulta de los incendios). El aumento de estos aerosoles puede afectar al clima en el planeta, tanto porque tiene capacidad de enfriarlo al reflejar la luz del sol de vuelta al espacio, como porque puede calentarlo al absorber las radiaciones solares, como por su influencia en la formación de las nubes y en la forma en la que se precipita el agua de la lluvia. Por si fuera poco, también hay aerosoles que pueden dar lugar a reacciones químicas que dañan la capa de ozono. Todo ello, sin hablar de los problemas de salud que sufrimos las personas al

equivalente a lo que bebe una persona promedio en siete años de vida (vid. <https://news.un.org/es/story/2019/04/1454161>)

²⁵ Para conocer los problemas de abastecimiento y salubridad del agua que padece buena parte de la población mundial, véase la información que publica Naciones Unidas al respecto: <https://www.un.org/es/global-issues/water>.

²⁶ En las páginas web de distintas organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional se muestra información alarmante de la cantidad y la gravedad de enfermedades causadas por el consumo de agua no potable (vid. por ejemplo <https://accioncontraelhambre.org/es/actualidad/enfermedades-agua-contaminada-la-dura-realidad-los-paises-mas-pobres>).

²⁷ El problema se agudiza en los países y territorios en los que el agua salubre es un bien claramente insuficiente. Aunque la lista de conflictos armados en los que el uso del agua es una de sus principales causas es amplia (véase la noticia que aparece en <https://www.rtve.es/noticias/20230322/mapa-conflictos-agua/2432404.shtml>) se puede destacar el caso de Yemen país que, entre el año 2000 y 2022, ha sufrido 154 conflictos causados por el agua.

²⁸ Sobre el tema, vid.: DÍAZ CASTAÑEDA, V.: “Un lado menos conocido del cambio climático: La acidificación del océano un gran reto para la humanidad”, *Biología y Sociedad*, vol. 5, nº 10, 2022; GODOY ZUÑIGA, M.E. y SÁNCHEZ BENAVIDES, R.: “Pérdida de la biodiversidad marina como consecuencia de la acidificación de los océanos”, *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, vol. 10, nº 29, 2017. Entre los graves problemas que exponen los científicos, se ha de destacar cómo la acidificación de los océanos está generando la debilitación del exoesqueleto de los corales donde habitan muchas especies marinas.

respirar las partículas nocivas que se encuentran en el aire.

El “Agotamiento de la capa de ozono estratosférico” es, como se ha señalado, el único límite planetario que se encuentra en unos niveles aceptables gracias a la actuación a tiempo de los organismos responsables. La capa de ozono es una zona de la atmósfera (concretamente, la estratosfera que se encuentra a una altitud de entre 15 y 50 kilómetros) con una alta concentración de ozono (una sustancia química que se presenta en estado gaseoso) cuya función es absorber la mayor parte de las radiaciones ultravioletas de alta frecuencia que provienen del sol; sin esta protección, esas radiaciones serían tan intensas que no podría existir vida en el planeta. Como ya se ha comentado, hace más de dos décadas que se adoptaron medidas eficientes para revertir la situación y por ello, hoy por hoy, es el único límite planetario que ni ha sido sobrepasado, ni tiene visos de empeorar en los próximos años²⁹ (aunque el problema era de tanta envergadura que, aún hoy, siguen existiendo pequeños agujeros en la capa de ozono que son responsables de buena parte de los problemas de piel de muchas personas).

Con este desalentador panorama, es evidente la urgencia de compromisos y acciones efectivas para revertir, si es posible, y si no, al menos, para ralentizar o menguar algunas de las situaciones descritas o algunos de sus efectos. Por ello, entiendo que sería incluso necesaria una Ley integral de protección del medio ambiente, con actuaciones y medidas de diversa índole y operatividad inmediata en todos los ámbitos (tanto en aquellos en los que resulta más evidente y apremiante la necesidad de adoptar medidas urgentes, como en aquellos otros en los que, en teoría, las actuaciones serían menos claras o más a largo plazo). Sin necesidad de una ley que nos obligue, todos podemos implicarnos en la preservación del medioambiente cambiando nuestros hábitos diarios³⁰.

En fin, sobre este tema, no descubro nada nuevo si se concluye este epígrafe diciendo que una de las razones del deterioro medioambiental al que hemos llegado es el funcionamiento del sistema capitalista. Por ello, voy a continuar este estudio con una somera referencia a las características que definen el modelo socioeconómico que ha imperado en gran parte del planeta durante los últimos doscientos años y que, seguro, nos ha llevado a la situación que he tratado de describir en pocas páginas. Una referencia, ya digo, somera, que tiene como único objetivo dar paso a una nueva forma de entender el capitalismo que está en íntima relación con el objeto principal de esta ponencia.

²⁹ Por el contrario, como han señalado científicos de la NASA y de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, desde la entrada en vigor del Protocolo de Montreal en 1992, la capa de ozono sigue disminuyendo su extensión todos los años, esperándose que se reduzca por completo en torno al año 2066 (vid. <https://ciencia.nasa.gov/cambio-climatico/el-agujero-de-ozono-continua-sanando-en-2024/>).

³⁰ Hay cientos de acciones con las que se puede contribuir a la sostenibilidad, como sería, por ejemplo, reduciendo el consumo, reciclando materiales, ahorrando agua, utilizando energías renovables, disminuyendo los residuos, evitando los plásticos, usando los medios de transporte sostenibles, etc.

3. LA NECESARIA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CAPITALISTA

Las circunstancias actuales exigen un cambio en profundidad del modelo socioeconómico que ha prevalecido en los países occidentales desde hace ya más de dos siglos, porque si en su inicio y durante años el capitalismo ha permitido un progreso económico generalizado³¹, hoy por hoy, está en el origen de la mayoría de los problemas que azotan a la humanidad. Por ello, y por su conexión con el objeto de esta ponencia, entiendo necesario empezar señalando las bases en las que se asienta para comprender la dimensión del problema y algunos de los cambios que son imprescindibles.

Como es de sobras conocido, el capitalismo es un sistema socioeconómico³² basado en una serie de elementos que han determinado, desde hace décadas, cómo nos organizamos y cómo nos relacionamos con nuestros semejantes y con nuestro entorno. Como se ha dicho, el capitalismo es una “forma integral de vida”³³, que no sólo determina el modelo de producción, las relaciones de trabajo y la distribución de la riqueza, sino que también define, entre otros cientos de cuestiones, las relaciones de poder, la organización de las ciudades, la prestación de servicios públicos, las relaciones con la naturaleza y el resto de los seres vivos, la educación de los jóvenes y los niños, el cuidado de los mayores, el consumo, el empleo del tiempo, la seguridad (individual y colectiva), el bienestar, la salud, e incluso, la sensación de paz, felicidad y/o realización personal que tenemos cada uno de nosotros. Por ello, constituye un tema tan complejo, con tantas perspectivas y dimensiones, que casi ni se puede empezar a tratar en un epígrafe de pocas páginas como éste. Aún así, para situar el tema en su contexto, se van a esbozar, de forma extraordinariamente resumida, las características esenciales del capitalismo, las perversiones del sistema y, los cambios que, hoy por hoy, se plantean para que evolucione en una dirección distinta a la que

³¹ El capitalismo surgió tras la Primera Revolución Industrial, principalmente, con el auge de la burguesía y la implantación de un número creciente de fábricas que, de un lado, multiplicaron la producción y, de otro, dieron empleo a millones de individuos que, por esta circunstancia, emigraron del campo a la ciudad, constituyéndose así grandes asentamientos humanos en los que, poco a poco, fueron creciendo y expandiéndose las instituciones y los negocios que satisfacían la multiplicidad de prestaciones y servicios que esos ciudadanos iban demandando. Un nuevo sistema y una nueva forma de producción, inversión, trabajo, comercio y servicios, que ha permitido la acumulación de capital, no sólo, de los propietarios de tales medios, sino también de aquellos trabajadores (tanto de los obreros como de los empleados de todos los sectores de actividad) que han alcanzado un nivel de vida aceptable y la adquisición de los bienes de consumo necesarios para tener una vida digna (aunque unos en mejores condiciones que otros).

³² En este aspecto, me remito a los múltiples trabajos, de diferentes disciplinas (economía, sociología, historia y filosofía, básicamente) que analizan el tema. No obstante, se puede destacar en esta nota los tratados clásicos que se sitúan en los orígenes del capitalismo, como los trabajos de KARL MARX sobre *El capital* (1867), o de ADAM SMITH sobre *La riqueza de las Naciones* (1776), e incluso, en las últimas décadas, el famoso libro de MILTON FRIEDMAN titulado *Capitalismo y Libertad* (1962). A estas obras fundamentales, se pueden añadir cientos de publicaciones sobre el tema, desde todas las perspectivas e ideologías posibles.

³³ FRASER, N. y JAEGLI, R.: *Capitalismo*, Ediciones Morata, Madrid, 2019, pág. 14.

nos ha llevado hasta este punto de la Historia.

El capitalismo tradicional es un sistema socioeconómico que se basa, en primer lugar, en la propiedad privada de los medios de producción: es decir, la actividad económica se realiza, fundamentalmente, por una red de empresas particulares que generan los bienes y servicios que posteriormente se intercambian en el mercado. Para la creación y el funcionamiento de esas empresas y para llevar a cabo las transacciones de sus productos, es fundamental, en segundo lugar, que aquellos que intervienen en el sistema sean titulares del capital que necesitan para ejercer sus respectivos roles; tanto quienes constituyen y mantienen en funcionamiento dichas empresas, como los destinatarios o consumidores de los servicios o productos que se generan, como todos los que interactúan en el sistema, deben tener los recursos económicos necesarios para adquirirlos (aunque, en muchas ocasiones, cuando no los poseen en cuantía suficiente, tengan que acudir a los créditos que conceden las entidades financieras). El medio en el que se desarrolla este intercambio es, en tercer lugar, el mercado, un mercado libre donde las transacciones se realizan de forma voluntaria y en el que los precios se fijan, en gran parte, en función de la oferta y la demanda. La particularidad de este sistema (lo que en buena medida lo distingue de las formas de comercio precapitalista) es que el objetivo de la clase empresarial es obtener beneficios, e incluso, para muchos, el máximo beneficio posible (para lo cual, entre otras cosas, deben competir con otras empresas del mismo sector) para poder emprender otros negocios, proyectos o instalaciones, que siguen generando nuevos productos para el mercado que, a su vez, generan mayores ingresos, en un proceso continuo que sólo cesa cuando se produce una crisis (interna o externa) que limita o pone fin a la explotación empresarial. Con estos elementos, ha venido funcionando un modelo socioeconómico basado en la acumulación de capital y en la libertad individual.

Desde las corrientes ideológicas que defienden la versión menos comprometida del capitalismo, se propugna la libertad de mercado (donde se considera que se asignarán de forma eficiente los bienes y recursos que se generan), la mínima intervención del estado en los asuntos económicos (al que, según estas teorías, sólo le corresponde la disposición de un marco normativo básico en el que se desarrollen libremente los postulados del capitalismo) y unos derechos económicos que permite, a los individuos o grupos más favorecidos, una acumulación de capital sin límites³⁴; en definitiva, unos ingredientes que favorecen la precariedad, la desigualdad social y la concentración de la riqueza en pocas manos³⁵.

³⁴ Me refiero al neoliberalismo, la corriente política e ideológica que se consolidó a partir de la década de los 70 con el impulso de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y que propugna, entre otros principios, la mínima intervención estatal en los asuntos económicos, la promoción de la iniciativa privada, la desregulación del mercado, la privatización de las empresas públicas, la libre circulación de capital o la apertura del comercio internacional. Para una visión general sobre los orígenes, la evolución y las principales ideas de esta corriente ideológica y económica, vid.: HARVEY, D.: *Breve historia del Neoliberalismo*, Ed. Akal, 2007; STEGER, M.B.: *Neoliberalismo: una breve introducción*, Alianza Editorial, 2011.

³⁵ Estas son algunas de las más importantes razones que se señalan contra esta corriente ideológica sobre la que hay detractores (es el caso de autores como, CASTRO, R. y CHAMORRO, E.: *Para una crítica del neoliberalismo. Foucault y nacimiento de la biopolítica*, Ed.

Pero, aunque es un sistema que ha promovido el crecimiento económico (sobre todo, en determinados países) y ha permitido el aumento de la producción haciendo posible que, hoy por hoy, la mayor parte de la población (occidental, claro está) tenga acceso a los bienes de consumo necesarios para vivir, favoreciendo incluso, en cierta medida, la innovación y el desarrollo de los individuos (no sólo en el aspecto económico, sino también en otras dimensiones de la existencia humana) también es cierto que, en este período, se ha manifestado como un modelo que ha provocado problemas tan graves como son: las significativas desigualdades sociales que se manifiestan a lo ancho y largo del planeta, las importantes crisis económicas que asolan y arruinan a importantes sectores de la población cada cierto período, el intolerable número de personas que ven vulnerados sus derechos básicos, así como, los graves daños, o incluso, en ocasiones, las verdaderas catástrofes que sufre el medio ambiente y todos los seres que en él habitan³⁶.

Todo ello, además, en un contexto global³⁷ en el que el capitalismo está en la base del imperialismo (y, por lo tanto, es el causante de guerras y genocidios, de expropiaciones de territorios ajenos, de explotación -o incluso, en ocasiones, de esclavitud- de otras personas); de las grandes corporaciones o, con el nombre que se les quiera dar, de aquellos que concentran en sus manos el grueso del poder y amasan enormes fortunas (que, muchas veces, se multiplican a través de inversiones que no generan más beneficios que los puramente monetarios o que son nefastas para los pueblos); de la fragilidad de los gobiernos o de las democracias y de la merma de los Estados del bienestar; e incluso, de la conformación de una forma de vida que resulta insostenible (por el consumo excesivo, por el desarrollo de un modelo de turismo invasivo e irrespetuoso, por la explotación de la naturaleza y del resto de los seres vivos, o, en definitiva, por la expansión de un modo de vida hedonista en la que se busca la felicidad a través de todo aquello que se puede comprar con dinero).

Por todas estas razones, y aunque no parece que, actualmente, la mayoría de

Lengua de Trapo, Madrid, 2021; CONTRERAS NATERA, M.A.: *Crítica a la razón neoliberal. Del neoliberalismo al posliberalismo*, ed. Akal, 2016) y defensores (vid. MINGARDI, A.: *La verdad sobre el neoliberalismo. El poco que hay y el mucho que falta*, Ed. Deusto, Barcelona, 2022).

³⁶ Para conocer la deriva, en general, del sistema capitalista y los efectos de su vigencia en el mundo, véase el estudio de CHOMSKY, N.: *Las consecuencias del capitalismo. La fábrica de descontento y resistencia*, Ed. Bellaterra, Manresa, 2021.

³⁷ Sobre las consecuencias, a gran escala, del neoliberalismo, vid. CHOMSKY, N. *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Ed. Austral, 2014. Sobre las relaciones con el imperialismo, aparte de la obra clásica de V.I. LENIN (*Imperialismo: la fase superior del capitalismo*, 1916) pueden leerse otros trabajos más recientes como el de ACOSTA SÁNCHEZ, J.: *El imperialismo capitalista. Concepto, períodos y mecanismos de funcionamiento*, ed. Blume, Barcelona, 1977, e incluso, más actual aún, en el que se relacionan los conceptos tradicionales con otros que han ido surgiendo en las últimas décadas: ACHING GUZMÁN, C.: “Capitalismo, imperialismo, globalización y neoliberalismo”, *Contribuciones a la Economía*, vol. 8, nº 1, 2010. También es interesante conocer los efectos que generan sobre los sistemas democráticos la concentración del poder en pocas manos: vid. TEZANOS TORTAJADA, J.F.: *La democracia incompleta. El futuro de la democracia posliberal*, Ed. Biblioteca Nueva, 2013.

los individuos y de sus representantes políticos estén en esta línea, hay cada vez más voces cualificadas que abogan por un cambio de modelo³⁸. En este sentido, voy a esbozar las características fundamentales de varias corrientes doctrinales que plantean la formulación de modelos alternativos que, sin dismantlar el precedente, pueden generar cambios profundos en el funcionamiento del sistema. En este sentido, se va a hablar, de forma muy resumida, de la teoría del “Capitalismo consciente”, de las claves del “Capitalismo ético”, de los principios del “Capitalismo humanista” o de los cambios imprescindible para el viraje del sistema hacia un “Capitalismo progresista”. Aunque con matices y diferencias, todas estas teorías aluden a una forma de capitalismo capaz de superar las deficiencias, limitaciones y perversidades del llamado “Capitalismo salvaje”³⁹.

Así, en primer lugar, hay autores que utilizan la expresión “Capitalismo consciente” para referirse al sistema que defiende una filosofía empresarial sustentada sobre cuatro pilares básicos⁴⁰. El primer pilar se refiere a la búsqueda de sentido, es decir, a la necesidad de que las empresas conscientes se guíen por un propósito superior que trascienda el mero beneficio económico y que se dirija a la consecución de un impacto positivo en el mundo y/o en las personas. El segundo, parte de la consideración de la empresa como un sistema complejo en el que todas las partes están relacionadas y en el que, por ello, se han de considerar los intereses de todos los “stakeholders” (o grupos de interés). El tercero, dirigido a la operatividad del sistema, defiende la colocación al frente de este tipo de organizaciones de líderes conscientes, es decir, de líderes con inteligencia emocional, con vocación de servicio a los demás y con capacidad para observar y empatizar con las necesidades de todos los grupos. El cuarto, en fin, más global, se refiere al desarrollo, en el seno de estas empresas, de una cultura organizacional donde se reflejen valores éticos fundamentales, buscando

³⁸ Sobre las tensiones, el futuro, e incluso, la crisis del capitalismo, vid.: ARENAS, L.: *Capitalismo cansado: Tensiones (eco)políticas del desorden mundial*, editorial Trotta, Madrid, 2021; CASILDA BÉJAR, R.: *Capitalismo: crisis y reinención*, editorial Tirant Humanidades, Valencia, 2019;; JACKSON, T.: *Poscrecimiento: La vida después del capitalismo*, Ned Ediciones, Barcelona, 2023; ORNELAS, R. e INCLÁN, D. (coord.): *¿Cuál es el futuro del capitalismo?*, ed. Akal, Madrid, 2021; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J.: *Capitalismo: interpretaciones de su evolución y crisis*, ed. Popular, Madrid, 2020.

³⁹ Así se ha calificado en varias obras como: LEANDRY-VEGA, I.: *El capitalismo salvaje y la esclavitud sin cadenas*, Ed. CREATESPACE, 2016; SANDERS, B.: *Contra el capitalismo salvaje. Las miserias del sistema y cómo los jóvenes pueden transformarlo*, Ed. Clave Intelectual, 2019. En la misma línea, otros autores lo han calificado como capitalismo libidinal (FERNÁNDEZ-SAVATER, A. *Capitalismo libidinal*, Ned ediciones, Barcelona, 2024) o capitalismo caníbal (FRASER, N.: *Capitalismo caníbal: qué hacer con un sistema que devora la democracia y el planeta y hasta pone en peligro su propia existencia*, Siglo XXI ediciones, Madrid, 2023).

⁴⁰ El término utilizado y los fundamentos de dicha doctrina pueden verse en la obra de MACKEY, J. y SISODIA, R. titulada: *Capitalismo consciente. Libera el espíritu heroico de los negocios* (ed. Urano, Barcelona, 2016). A raíz de los trabajos de estos autores, se ha expandido un movimiento internacional que promueve programas y actuaciones, de diversa índole, en esta línea (vid. la información contenida en la dirección: <https://capitalismoconsciente.es/movimiento-global>)

el crecimiento sostenible y el bienestar colectivo mediante la colaboración y el compromiso.

Otros, han defendido una reformulación del sistema y de las entidades en las que se sustenta desde la perspectiva del llamado “Capitalismo ético”⁴¹. En esta formulación doctrinal se ha dicho que, aunque el capitalismo es el único sistema capaz de generar prosperidad para las masas, en las últimas décadas, determinadas circunstancias han acabado degradando su funcionamiento, dando lugar a ciertas brechas (geográfica, global y de clases) que han generado un importante aumento de las desigualdades sociales. Frente a las mismas, se reivindica la recuperación de valores éticos (como la solidaridad, la responsabilidad, la justicia o el deber de cuidado) en todos los niveles en los que se estructura la sociedad (por ello analiza los conceptos de “Estado ético”, “Empresas éticas” y “Familias éticas”). En el ámbito que aquí interesa, el capitalismo ético coincide con el capitalismo consciente, en sustentar la actividad empresarial en la fijación de un propósito superior que contribuya a mejorar la vida de las personas. Como en éste, también se propone un cambio en la cultura empresarial y en el tipo de relación (de confianza y cooperación) que se ha de entablar con los trabajadores.

Algo similar sucede con las propuestas de otros autores hacia lo que se ha llamado “Capitalismo humanista”⁴². Con esta expresión se hace referencia a un sistema socioeconómico que, aunque sustentado sobre los principios del capitalismo, ponga el foco en las necesidades de las personas. En esta propuesta, se vuelve a hablar de un propósito empresarial que conecte con los valores humanos y que trascienda de la simple acumulación de capital, e incluso, de la priorización de las personas en la organización y actividad empresarial, de tal forma que desde la empresa se centre la atención en el bienestar de los empleados, los clientes, los proveedores y la comunidad en su conjunto. En esta propuesta, también se subraya el papel de los valores éticos, tanto en la actuación diaria de la empresa, como en la prestación laboral de sus empleados. Otro de los principios claves de su estrategia empresarial es la responsabilidad ambiental y la preservación de los recursos naturales para las futuras generaciones.

Para salvar al capitalismo de sí mismo, hay autores que proponen la evolución del sistema hacia un “Capitalismo progresista”⁴³, en el que se rediseñen los papeles del mercado, del Estado y de la sociedad civil, para incrementar los niveles del bienestar ciudadano. En esta teoría, se apuesta por la redefinición de las relaciones entre el sector público y el privado y el fortalecimiento del papel del Estado. En este último aspecto, se defiende, principalmente, la reformulación del sistema impositivo (para hacerlo más progresivo), la necesidad de una fuerte inversión estatal (sobre

⁴¹ Este es el concepto que usa COLLIER, P. en su obra: *El futuro del capitalismo. Cómo afrontar las nuevas ansiedades* (ed. Penguin Random House, 2018).

⁴² Vid. OLCESE SANTOJA, A: *El capitalismo humanista*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

⁴³ Esta es la propuesta que hace el ganador del Premio Nobel de Ciencias Económicas de 2001, JOSEPH E. STIGLITZ, T., en sus obras: *Capitalismo progresista: la respuesta a la Era del Malestar*, ed. Taurus, Madrid, 2020; y *Camino de la libertad. La economía y la buena sociedad*, Ed. Penguin Random House, Barcelona, 2025.

todo, en educación y desarrollo del capital humano, pero también en sectores como el que provee de infraestructuras a cada país), así como el afianzamiento del Estado del Bienestar (con el desarrollo del Sistema de Seguridad Social a la cabeza). En este modelo, se propugna un crecimiento económico medioambientalmente sostenible y socialmente equitativo, capaz de generar una riqueza que esté mejor distribuida entre el conjunto de la población. En fin, es una propuesta progresista (como bien se autodefine) con la que se pretende crear una sociedad más justa, donde todos puedan alcanzar un nivel de vida digno y puedan tener las mismas oportunidades.

En resumen, aunque el “Capitalismo consciente” es el marco donde se desarrollan las “Empresas conscientes”, a las que se dedica esta ponencia, creo que en todas y cada una de estas teorías hay elementos igualmente útiles para la reformulación del sistema. Aunque ni conozco ni voy a entrar en detalle en ninguna de ellas, es claro que en todas se hace referencia a una nueva forma de entender el capitalismo que trasciende el mero interés económico para enfocarse en el bienestar de las personas, los valores humanos y el cuidado del medio ambiente. Es más, aunque con diferencias de matices, las tres primeras propuestas tienen un trasfondo y unos elementos comunes que coinciden en el tema de las “empresas conscientes” al que se dedica el siguiente epígrafe.

4. UNO DE LOS PILARES DEL NUEVO MODELO: LAS EMPRESAS CONSCIENTES

Como ya se ha señalado, tres de los elementos que configuran el sistema capitalista son la iniciativa individual, la acumulación de capital y la propiedad privada de los medios de producción. Con estas bases, el sistema ha ido generando una vasta red de empresas, de múltiples tamaños y formas de organización, que producen la ingente variedad de productos y servicios que se intercambian en el mercado y que todos usamos en nuestra vida diaria. Un conjunto de empresas que, sólo en nuestro país, dan trabajo a los millones de trabajadores asalariados que, en su mayoría, viven gracias a los ingresos que obtienen por dicha prestación de servicios, así como, a aquellos que, además de poseer la propiedad (íntegra o parcial) de un negocio, trabajan en él por cuenta propia y viven de los beneficios empresariales. Por ello, y al margen de cualquier tipo de consideración ideológica, es claro que, en el mundo actual, las empresas cumplen un papel fundamental, no sólo en la articulación de la actividad económica, sino también en la organización social y el funcionamiento cotidiano de cada país, influyendo de manera decisiva tanto en la forma en la que vivimos, como en las políticas que adoptan y desarrollan los poderes públicos, como en las múltiples decisiones que toman las distintas entidades o instituciones que actúan en nuestras sociedades.

A pesar de ello, en estas páginas, ni se pretende analizar la posición que las empresas ocupan en el contexto nacional e internacional, ni las funciones que vienen realizando desde hace décadas. Desde la perspectiva de este estudio, se pretende destacar el papel que pueden desempeñar en el futuro inmediato en tanto que, en mi opinión, la mayoría de las empresas poseen los recursos, los instrumentos y las capacidades, e incluso, si así lo desean, el ímpetu y el enfoque innovador necesario

para participar activamente en el proceso de transformación que resulta imprescindible para hacer frente a los retos a los que nos enfrentamos. Por ello, entiendo que es preciso contar con las empresas para la efectividad del cambio⁴⁴.

Sin embargo, hoy por hoy, no todas las empresas desarrollan su actividad con los mismos parámetros y resultados. Desde el comienzo del sistema capitalista existe (y persiste) en todos los puntos del planeta, miles de exponentes de una cultura empresarial dirigida, en primer término, a rentabilizar la inversión y a obtener el máximo beneficio, preferentemente a corto plazo, y en la que, aunque se cumplan las normas establecidas, se tiene el interés justo en el bienestar de los empleados y en el beneficio de la sociedad y del planeta. Es éste un modelo de empresa escasamente responsable de sus actos y poco consciente de las necesidades de la comunidad global en el que vivimos.

Pero las cosas están cambiando. En el mundo empresarial, hace décadas que se viene planteando la necesaria evolución del sistema hacia un nuevo paradigma en el que las empresas actúen éticamente y asuman sus responsabilidades, no sólo en el plano económico, sino también en el ámbito social y en sus relaciones con el medioambiente⁴⁵. Desde este planteamiento, surgió la expresión “Responsabilidad Social Corporativa” (en adelante, RSC) o “Responsabilidad Social Empresarial” (en adelante, RSE) como un concepto en evolución sobre el que existen numerosos estudios y diferentes definiciones⁴⁶. Entre ellas, por su carácter descriptivo, se puede

⁴⁴ En el mismo sentido se pronunció la ONU cuando, en el Pacto Mundial (o Pacto Global) de 2015, ya reconoció a las empresas como agentes fundamentales para la resolución de los desafíos pendientes y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este Pacto, se hacía un llamamiento universal a todas las empresas para que incorporaran a sus estrategias y operaciones diez principios básicos relacionados con cuatro ámbitos, cuales son: a) los derechos humanos, a los que se refieren los principios 1 (“las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados internacionalmente”) y 2 (“asegurarse de que no sean cómplices de abusos de los derechos humanos”); b) el trabajo, respecto al que se señalan los principios 3 (“las empresas deben defender la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”), 4 (“la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio”), 5 (“la abolición efectiva del trabajo infantil”) y 6 (“la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”); c) el medioambiente, que incluyen los principios 7 (“las empresas deben apoyar un enfoque precautorio frente a los desafíos ambientales”), 8 (“emprender iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental”) y 9 (“fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente”); y, d) el décimo, sobre la corrupción (“las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno”).

⁴⁵ ALBAREDA VIVÓ, L. y BALAGUER FRANCH, M.R. (“La responsabilidad social de la empresa y los resultados financieros”, en AA.VV.: *Responsabilidad Social Corporativa*, Ed. ACCID, Barcelona, 2007, págs. 11 a 16) señalan que el interés por este tema se intensificó a finales de la década de los noventa del siglo pasado cuando ciertos acontecimientos económicos provocaron una crisis de credibilidad de las grandes empresas que les podían hacer perder su legitimidad en los mercados. Entonces, en la cultura británica y norteamericana se empezó a hablar de la necesidad de replantear los términos en los que se había de desenvolver la relación entre las empresas y la sociedad.

⁴⁶ Por ejemplo, en el Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas de

utilizar la que aparece en la Estrategia Española de RSE del Gobierno de España⁴⁷, según la cual *“la responsabilidad social de la empresa es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria por parte de la empresa, en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, ambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y de los impactos que derivan de sus acciones”*.

De acuerdo con esta definición y con las reflexiones contenidas en los numerosos estudios sobre el tema⁴⁸, puede decirse que la RSE se asienta sobre varios principios fundamentales, entre los que no se encuentra el fiel cumplimiento de las leyes (porque esta es una obligación que se extiende, sin excepción, a todas las empresas, asuman o no dicha responsabilidad social corporativa). El primero de estos principios es la voluntariedad del compromiso; las empresas que se suman a esta tendencia son aquellas que deciden libremente incorporar las preocupaciones sociales y medioambientales a sus planes empresariales. Se trata de un compromiso moral, ético, que no es exigible jurídicamente, sino que se cumple cuando se es consciente de las consecuencias de los propios actos, cuando se decide actuar conforme a los dictados de la conciencia y cuando se afrontan las responsabilidades que a cada uno le corresponden.

2001 (bajo el título “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”, descargable en la dirección: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf)) se define como *“la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”*). A su vez, en el *Marco conceptual de la Responsabilidad Social Corporativa*, elaborado por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2004) se define como *“el compromiso voluntario de las empresas con el desarrollo de la sociedad y la preservación del medio ambiente, desde su composición social y un comportamiento responsable hacia las personas y grupos sociales con quienes se interactúa”*. La doctrina que ha tratado este tema también ha hecho diferentes propuestas, a las que me remito.

⁴⁷ Me refiero a la “Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora” en la que se reproduce esta definición extraída del Informe de la Subcomisión Parlamentaria para promover la RSE (el documento se puede descargar en la siguiente dirección: <https://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eerse/EERSE-Castellano-web.pdf>). Leyendo este texto también se puede conocer el origen del concepto en el seno de la Unión Europea, así como el camino que ha seguido desde 2001. También es de interés ver en el mismo documento cuáles han sido las iniciativas adoptadas en España desde esta perspectiva.

⁴⁸ Vid. al respecto, los numerosos estudios que aparecen en dos obras colectivas: AA. VV. *Responsabilidad Social Corporativa*, cit.; DE LA CUESTA GONZÁLEZ, M. y RODRÍGUEZ DUPLÁ, L. (coord.): *Responsabilidad Social Corporativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2004. También son muy interesantes los estudios monográficos realizados sobre el tema por MULLERAT, R.: *En buena compañía: la responsabilidad social de las empresas*, Ed. Debate, Barcelona, 2007; y ROVIRA PARDO, C.: *Responsabilidad Social Competitiva: empresas que hacen bien su trabajo y el bien con su trabajo*, Ed. Empresa Activa, Barcelona, 2016. En este último trabajo se muestra la cercanía entre los conceptos de “Responsabilidad Social Corporativa” y las “Empresas Conscientes”.

Una segunda característica de la RSC es la integración del cambio de paradigma en todas las áreas y aspectos del negocio⁴⁹. Se trata de gestionar, desde una nueva perspectiva, la actividad íntegra de la empresa, desde su proceso de fabricación o prestación de servicios, pasando por sus inversiones, su política comercial, sus relaciones con clientes, proveedores o distribuidores, o la gestión de los recursos humanos. Desde esta perspectiva, la responsabilidad empresarial debe extenderse al conjunto de su actividad, esto es, a los cientos de acciones u omisiones que realizan todos los días, a la totalidad de planes y estrategias que van adoptando, así como a la importante variedad de recursos humanos y materiales que utilizan para llevarlos a cabo. Una empresa no merece esta calificación cuando sólo asume sus responsabilidades en una cuestión concreta y se desentiende en todo lo demás.

La tercera nota se centra en la razón de ser de la RSC, que surge y se desarrolla cuando las demandas de la sociedad se integran en la estrategia empresarial. Dicho de forma más explícita: las empresas socialmente responsables son aquellas que garantizan los derechos sociales de sus trabajadores, implementan en su seno políticas de buenas prácticas, contribuyen al desarrollo de la comunidad local y de la sociedad a la que pertenecen, toman decisiones dirigidas a incrementar el bienestar y la calidad de vida de los individuos, se implican en las batallas por los derechos humanos, y no sólo evitan las acciones que perjudican al medio ambiente, sino que toman decisiones para su preservación y mejora. Por ello se habla de responsabilidad social: porque son empresas que tienen en cuenta las demandas de la sociedad y porque rinden cuentas ante ésta de las consecuencias de sus acciones⁵⁰.

Ese compromiso surge y se desarrolla, en fin, gracias al diálogo y la interacción de la empresa con todos los grupos y los individuos que la rodean. De esta forma, las empresas socialmente responsables son aquellas que articulan la integridad de su organización y de su gestión diaria sobre todos los llamados “stakeholders”⁵¹ (o partes interesadas) que se convierten en la piedra angular del sistema⁵². Así, frente al modelo tradicional en el que las empresas se centran, principalmente, en los intereses de ciertos colectivos (como los accionistas o los clientes) las empresas socialmente responsables integran en sus planes y estrategias a grupos de interés que antes pasaban

⁴⁹ Como se ha señalado en los estudios antes señalados, hay que diferenciar la RSC de las actuaciones filantrópicas, e incluso, de las medidas de “acción social” que han venido realizando hasta ahora muchas empresas (como son las donaciones a ONGs o la participación en programas de voluntariado).

⁵⁰ Sobre el concepto de “responsabilidad social”, “responsabilidad moral” y “responsabilidad legal” en este contexto, vid. ARGANDOÑA, A.: “La responsabilidad social de la empresa a la luz de la ética”, en AA.VV. *Responsabilidad Social Corporativa*, cit. págs. 27-36.

⁵¹ En su sentido actual, el término “stakeholders” fue definido en 1984 por FREEMAN, R.E. en su libro *Strategic Management: A Stakeholders Approach*. Con este término, se defendía un modelo empresarial en el que el éxito dependía del equilibrio ponderado de todos los grupos que intervenían o se vieran afectados por la actividad empresarial, frente al modelo tradicional centrado exclusivamente en los beneficios de los accionistas (“shareholders”).

⁵² Sobre esta cuestión, vid. CORDERO SANZ, C.: “La responsabilidad social corporativa: la relación con las partes interesadas”, en DE LA CUESTA GONZÁLEZ, M. y RODRÍGUEZ DUPLÁ, L. (coord.): *Responsabilidad Social Corporativa*, cit. págs. 231-260.

por alto (como es la comunidad o el medioambiente). Además, para garantizar la veracidad de dicho compromiso, es necesario asegurar la transparencia de la gestión empresarial (esto es, la empresa ha de estar dispuesta a informar verazmente de sus decisiones y acciones).

En estos términos, puede decirse que la RSC es un instrumento adecuado para el cambio. Fundamentalmente, cuando tiene ese enfoque holístico o integral que se ha señalado; cuando supone un cambio de filosofía o una transformación en la cultura empresarial que incide, todos los días, en la forma de hacer las cosas; cuando se genera un cambio consistente, que perdura en el tiempo; cuando se persigue, como un objetivo certero, la evolución constante, la mejora permanente. En definitiva, la RSC constituye un medio idóneo para la transformación del sistema cuando se utiliza por las empresas para asumir un compromiso real, profundo y duradero, con las personas y con el planeta.

El problema se plantea en aquellas empresas que se califican como “socialmente responsable” y, sin embargo, carecen de un objetivo definido que guíe sus decisiones diarias, se limitan a realizar acciones aisladas, o, peor aún, toman decisiones socialmente responsables sólo en el seno de campañas de marketing, con una la única finalidad de potenciar su reputación, o incluso, de promocionar sus ventas. En definitiva, la RSC no es un instrumento apropiado cuando está desvinculada de la estrategia de la empresa y por ello se limita a actuaciones concretas, que no tienen un verdadero impacto transformador, o cuando sólo se utiliza para incrementar la rentabilidad del negocio⁵³. En estos casos, la RSC no genera mecanismos de transformación auténticos, suficientes ni eficaces.

Por ello, en determinados ámbitos, se ha dado un paso más en la evolución del sistema hacia lo que se ha denominado “Empresas conscientes” (o “Empresas con conciencia” o “Empresas éticas”) entendido como un nuevo modelo empresarial que forma parte de un proceso integral de transformación del sistema hacia lo que se ha denominado, como se ha visto en el epígrafe anterior, “Capitalismo consciente”. De esta forma, coexisten en la actualidad dos formas de gestión empresarial igualmente válidas y útiles en ese proceso de cambio del que se está hablando. En este trabajo, de dimensión limitada, he decidido centrarme en este último para conocer con mayor profundidad los términos en los que se plantea un modelo prácticamente desconocido en España.

Antes de comenzar con el tema, es necesario hacer una pequeña precisión terminológica sobre las expresiones que se van a utilizar en estas páginas (igualmente

⁵³ En este tema, hay estudios que se centran, exclusivamente, en la rentabilidad económica de la RSC. Vid. por ejemplo: MONEVA, J.M.: “¿Es la responsabilidad social corporativa rentable para la empresa?”, en AA.VV. *Responsabilidad Social Corporativa*, cit. págs. 55-71; TRUÑO I GUAL, J. y RIALP CRIADO, J.: “La responsabilidad social corporativa: Gestión empresarial de un activo intangible”, en AA.VV. *Responsabilidad Social Corporativa*, cit. págs. 163-181, que hacen un estudio de diversos casos para determinar los beneficios que les supone a varias empresas asumir los compromisos derivados de la RSC. Una perspectiva, en mi opinión, alejada de la que se sigue en estas páginas.

extrapolable a los conceptos que se han analizado en el anterior epígrafe) porque, aunque es verdad que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cada uno de estos términos tiene un significado propio, desde la perspectiva de este estudio creo que es necesario usarlos de forma indistinta o, mejor, complementaria. Ello es así porque si, de acuerdo con su principal acepción, se podrían definir las empresas conscientes como aquellas que, además de conocer los retos y problemas que afectan a la sociedad, saben cuáles son o pueden ser los efectos de sus acciones⁵⁴, las empresas que el mundo necesita no pueden limitarse a observar lo que sucede y no hacer nada; además de ser conscientes, tienen que actuar con conciencia o, lo que es igual, éticamente, para conseguir aquello que sea más beneficioso para todos. No basta la consciencia (la percepción de la realidad y de las consecuencias de los propios actos) si, tras ella, no se actúa con conciencia para hacer lo que, ética o moralmente, es correcto⁵⁵.

Desde esta perspectiva, se podría decir que una “empresa consciente” (o una “empresa con conciencia” o una empresa “ética”, porque de todas estas formas se les va a llamar en este trabajo) es aquella que, conociendo los problemas y los desafíos existentes, así como las expectativas y necesidades de otros individuos o grupos, decide tomar decisiones y actuar con conciencia para asumir sus responsabilidades y hacer lo que, éticamente, es correcto (lo que supone, dicho de una forma muy genérica, actuar respetando y promocionando todos los derechos de todas las personas, así como preservando la naturaleza y al resto de los seres vivos⁵⁶). Pero se puede ahondar en el concepto para conocer, más a fondo, las características que la definen⁵⁷.

⁵⁴ Este concepto deriva de la definición de la palabra “consciente” que, según la RAE, se asigna a quienes *“tienen conocimiento de algo o se dan cuenta de ello, especialmente de los propios actos y sus consecuencias”*.

⁵⁵ En esta línea, resulta bastante más difícil definir los demás conceptos, unos conceptos sobre los que han reflexionado infinidad de autores de distintas disciplinas (como la psicología, la filosofía, la antropología o la teología) y de todos los tiempos. Como no se puede, ni siquiera, esbozar el contenido o las conclusiones de algunos de estos estudios, voy a limitarme a reproducir las definiciones que aparecen en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Así, para la RAE, la conciencia es tanto *“la facultad psíquica por la que un sujeto se percibe a sí mismo en el mundo”*, como *“el conocimiento del bien y del mal que permite a la persona enjuiciar moralmente la realidad y los actos, especialmente los propios”* o, dicho de otra forma, *“el sentido moral o ético de una persona”*. De forma similar, se define en el diccionario el término ético como *“el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida”* o, más ampliamente, la moral como, entre otras acepciones, *“la doctrina del obrar humano que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican”* o, desde el punto de vista personal, todo lo *“relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual o, sobre todo, colectiva”*.

⁵⁶ Uso deliberadamente una definición especialmente amplia de “lo correcto” para abarcar todos los ámbitos en los que se puede poner de manifiesto la bondad de una determinada actuación.

⁵⁷ Estas ideas generales sobre las características esenciales de las empresas conscientes se han extraído de distintos estudios sobre el tema realizados por especialistas en la materia, entre los que destacan las monografías tituladas: IND, N. e IGLESIAS, O.: *Empresas con conciencia*.

Para empezar, hay que dejar claro que las empresas conscientes no son organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro, sino verdaderas empresas que producen bienes o prestan servicios que ofrecen en el mercado y que les reportan unos beneficios que pueden repartir entre quienes han invertido su capital en el negocio. Es decir, son empresas rentables o que aspiran a ser rentables, pero, claramente, desde parámetros muy diferentes a aquellos en los que se mueven los negocios tradicionales: aunque también busquen la rentabilidad de su actividad, ni su objetivo prioritario es la consecución del máximo beneficio ni, por supuesto, la obtención de una ganancia económica a cualquier precio. Por el contrario, son empresas que, antes de tomar decisiones, aprehenden sus consecuencias y por ello actúan con conciencia para decantarse por la opción moralmente correcta.

En este sentido, la característica fundamental de las empresas conscientes es que son empresas con “conciencia”⁵⁸, con valores, e incluso con una “conciencia corporativa” propia que va más allá de la conciencia individual de cada uno de los sujetos que participan en la entidad⁵⁹. Es decir, son empresas que poseen una brújula moral que guía sus decisiones y que les hace pensar, antes de pasar a la acción, cuál es la opción correcta (es más, si no hay opciones correctas, las empresas con conciencia han de desistir de llevar a la práctica esa decisión). Y ello es así, porque son empresas que no quieren causar perjuicios, ni tomar decisiones injustas, ni tener un impacto negativo en los seres o espacios que les rodean. Muy al contrario, el fin último de las verdaderas empresas conscientes es contribuir a convertir el mundo en un lugar mejor.

Para configurar esa conciencia corporativa, las empresas conscientes han de definir su estrategia de negocio en torno a un propósito y a unos principios organizativos. Así, las empresas que quieran ser conscientes (desde su constitución o tras un proceso de transformación de su anterior identidad) han de comenzar definiendo un propósito corporativo, es decir, han de identificar la razón por la que existen y que ha de estar dirigida, en todo caso, a transformar una realidad determinada. En este sentido, ideales como la conservación y restauración del medio ambiente, la atención de la diversidad, la erradicación del hambre y la pobreza, la lucha contra la trata de seres

Más allá de la responsabilidad social corporativa, Ed. Libros de cabecera, Barcelona, 2023; o la obra de MACKEY, J. y SISODIA, R.: *Capitalismo consciente...*, ya citada.

⁵⁸ La conciencia individual es el sistema de creencias que tenemos cada uno de nosotros y que es el resultado de las influencias de nuestro entorno, pero también y sobre todo, de las experiencias que hemos tenido, de los conocimientos adquiridos y de las reflexiones que hayamos realizado en nuestra vida. Es un sistema de valores propio y personal que nos permite tanto juzgar nuestras acciones pasadas, como las decisiones y actuaciones que vamos a realizar en el futuro. Es esa voz interior que, si la dejamos fluir con autenticidad y sin trabas, nos permitirá diferenciar el bien del mal y nos dirá lo que debemos hacer o no hacer. Es esa capacidad para imaginar y comprender el impacto que tienen en los demás nuestras propias acciones y así elegir la opción correcta.

⁵⁹ Como señalan los profesores IND, N. e IGLESIAS, O. (*Empresas con conciencia...*, cit. pág.68) la conciencia organizativa es “*el conjunto de creencias compartidas por los miembros de una organización, que guían tanto las decisiones estratégicas que se toman, como los comportamientos que se llevan a cabo*”.

humanos o, el reconocimiento y la protección de los derechos sociales de aquellos grupos de trabajadores más desfavorecidos (por subrayar algunas buenas intenciones que, incluso, se podrían ampliar con las que conforman los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible) son perfectos para movilizar a aquellos ciudadanos que buscan, a través de una actividad empresarial, hacer efectivo su compromiso con otros seres humanos, con el planeta o con cualquiera de los seres vivos que en él habitan⁶⁰. Se trata de elegir un objetivo o un valor general y, en relación con el mismo, determinar un propósito preciso que a su vez sea coherente con el tipo de actividad que desarrolla la empresa⁶¹.

No obstante, para la satisfacción de esas metas no basta con la fijación de un propósito corporativo, general y teórico, sin virtualidad ni aplicación práctica efectiva. Como el fin fundamental de las empresas conscientes es contribuir a la transformación del mundo, los cambios han de ser reales y, por ello, es igualmente necesario que el propósito de la organización se articule a través de un conjunto de principios claramente orientados a la acción, que induzcan a actuaciones y conductas concretas⁶².

Al mismo tiempo, para causar un verdadero impacto, es imprescindible que ese propósito general no sea superficial ni se disponga por motivos reputacionales, como estrategia de marketing o como distintivo para incrementar la rentabilidad de la empresa⁶³, sino que es imprescindible que se integre, de forma auténtica y profunda,

⁶⁰ Según MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, cit., págs. 102 y ss) el propósito de una empresa puede estar relacionado con alguno de los valores ideales que ya fueron formulados por Platón hace más de veinte siglos: el Bien, la Verdad y la Belleza, a lo que se podría sumar lo que estos autores denominan, lo Heroico. En este sentido, el Bien integra todas aquellas actuaciones que constituyan un servicio a los demás; la Verdad se relaciona con el descubrimiento y la expansión del conocimiento humano; la Belleza con la excelencia, el anhelo de perfección, la gracia y la hermosura que enriquece nuestras vidas; y lo Heroico con el valor para cambiar y mejorar el mundo. Según estos autores, el propósito heroico es el fin último de cualquier empresa consciente porque, en todo caso, su objetivo final es tener un impacto transformador en su entorno.

⁶¹ Para que se vea en qué términos se ha de concretar el propósito empresarial, se pueden citar algunos ejemplos. Así, la empresa de ropa y equipos para actividades al aire libre PATAGONIA, reconocida por su compromiso con la sostenibilidad, define su propósito diciendo que: “Estamos en el negocio para salvar nuestro hogar, el planeta Tierra”. Otro ejemplo sería el de una de las empresas tecnológicas más conocida de la actualidad, GOOGLE, cuyo propósito originario fue “Organizar la información del mundo y hacerla universalmente accesible y útil”. Por su parte, el propósito de la empresa de productos de higiene femenina DOVE es ayudar a las mujeres a construir una relación positiva con su apariencia, desafiando los estereotipos de belleza y apostando por la diversidad y la autenticidad.

⁶² Así, si el propósito de una empresa, por ejemplo, de fabricación de electrodomésticos es contribuir a la sostenibilidad del planeta, se debe articular ese propósito general a través de una serie de principios que permitan, entre otras cosas, garantizar la durabilidad y la reparabilidad de los productos que elabora. Si no se hace así, el propósito se queda en una mera declaración de intenciones, sin aplicación práctica ni impacto real en el mundo.

⁶³ En el aspecto medioambiental, por ejemplo, se trata de evitar lo que se conoce como “wakewashing” o “greenwashing”, es decir, la actuación de aquellas empresas que aparentan interesarse por los problemas ecológicos como mera táctica publicitaria o campaña de marke-

en el corazón del negocio para que la totalidad de las acciones empresariales se dirijan hacia esa misma dirección o finalidad. Para que el propósito corporativo forme parte de la identidad de la empresa y se manifieste en cada una de sus decisiones y acciones, es necesario haber elegido un objetivo (o unos objetivos⁶⁴) que, además de derivarse de aquellos retos que sean relevantes para la sociedad, puedan afrontarse desde ese tipo de negocio. Con este fin, no basta con conocer las necesidades y expectativas de la sociedad y de los individuos con los que la empresa se relaciona, sino que también hay que conocer las motivaciones, principios, habilidades y competencias específicas de la propia empresa.

En este sentido, el propósito elegido ha de conformar la cultura empresarial, el conjunto de decisiones y acciones que se adoptan en el día a día y que han de estar basadas en un conjunto de creencias profundamente arraigadas en el ADN de la empresa y de todos los sujetos que se integran en ella. Así, en las empresas conscientes se respira una cultura empresarial consciente sustentada en varios pilares fundamentales como son: la confianza, tanto dentro como fuera de la propia empresa; la responsabilidad de los actos propios; el cuidado de unos a otros; la transparencia; la integridad o el apego a la verdad; la lealtad en las relaciones con los demás y el trato igualitario de todos sus miembros⁶⁵.

Esa cultura consciente requiere que todos los sujetos que participan en la actividad empresarial interioricen y asuman sus propias responsabilidades. Por parte de la empresa, es imprescindible que, tanto sus decisiones estratégicas, como las acciones que emprenda en el día a día, estén guiadas por la conciencia corporativa, esto es, estén inspiradas en el propósito fundacional y dirigidas a la consecución de los principios establecidos. Para ello es necesario, en primer lugar, una dirección consciente que supere las limitaciones de los esquemas tradicionales de la organización vertical y sea capaz, por el contrario, de crear las condiciones que generen la motivación intrínseca de todos los empleados. Para que las intenciones puedan hacerse efectivas es necesario, en segundo lugar, que la empresa dedique los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la satisfacción de tales objetivos y, en tercer lugar, que haga los controles o evaluaciones de la propia actividad que sean precisos para comprobar cómo se va progresando en la dirección correcta. En fin, para avanzar en sus objetivos, la empresa ha de promover procesos de innovación conscientes que, no sólo tengan en cuenta la novedad de las ideas, sino también su impacto social y

ting que no se corresponde con las decisiones y actuaciones que realmente llevan a cabo.

⁶⁴ Un ejemplo de empresa consciente con varios objetivos es la empresa india de fabricación de alfombras Jaipur Rugs que, desde su compromiso con los ODS, apuesta por la “Igualdad de géneros”, la “Reducción de la pobreza” y la “Protección del medioambiente”, a través de una multiplicidad de medidas que van desde la promoción del desarrollo local, a la contratación de artesanos y tejedores pertenecientes a los grupos de población más pobres y desfavorecidos, el empleo de mujeres o la apuesta por la sostenibilidad mediante la reutilización de hilos de desecho. Para conocer, con más extensión, el propósito y las acciones concretas que desarrolla esta empresa, vid. KUMARI, N., INDIKURI, B.R. y PARUCHURU, M.: “Creando sostenibilidad: el empoderamiento artesanal de Jaipur Rugs”, *Revista Inquietud Empresarial*, vol. 25, núm. 1, 2025, <https://doi.org/10.19053/uptc.01211048.17549>.

⁶⁵ MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., págs. 301 y ss).

ambiental; se trata, también en este aspecto, de hacer factible un cambio de modelo para que la actividad de innovación que se lleve a cabo, inspirada igualmente en el propósito y los principios corporativos, conduzca a resultados concretos susceptibles de crear valor y contribuir al progreso real de la sociedad⁶⁶.

También es necesario que al mando de este tipo de empresas se coloquen a unos líderes conscientes, con valores propios que, al mismo tiempo, se alineen con los valores de la empresa a la que lideran. Unos líderes que sean capaces de obtener un alto nivel de eficiencia y rentabilidad, al mismo tiempo que sostienen un negocio guiado por un propósito y unos principios corporativos. Unos líderes que sean conscientes de la realidad y asuman sus responsabilidades, sean íntegros o coherentes con sus valores, tengan el coraje de actuar conforme a los mismos, sean capaces de reconocer sus carencias y errores, así como de considerar las opiniones ajenas, y sean empáticos y compasivos. Unos líderes con capacidad suficiente para, al mismo tiempo, gestionar una empresa, dar satisfacción (ponderada) a las pretensiones de todos los grupos de interés, potenciar el desarrollo del talento de sus empleados y favorecer el proceso de crecimiento personal y concienciación de quienes se encuentren en su ámbito de influencia. Además, para garantizar el mantenimiento de la conciencia corporativa a largo plazo, sería fundamental que en cada empresa se consolidara un estilo de liderazgo consciente, que fuera más allá de las personas concretas que ocuparan estos puestos en un momento determinado⁶⁷.

Para el sostenimiento en el tiempo de una empresa consciente, no basta con la acción del fundador de la entidad, así como, de quienes la dirigen y lideran. En su organización y actividad diaria, es igualmente indispensable que el propósito y los principios de la entidad tengan sentido para todos los que prestan servicios en ella. Con este fin, se pueden seleccionar trabajadores cuyos valores propios estén alineados con el propósito empresarial o realizar labores de formación o concienciación de los empleados en la dirección marcada por la empresa⁶⁸. En cualquier caso, esta sintonía entre la conciencia individual de los trabajadores y la conciencia organizativa de la empresa es doblemente provechosa porque genera, de un lado, una relación basada en la lealtad y el compromiso y, de otro, un estado de satisfacción personal de cada individuo con la actividad profesional que desarrolla⁶⁹. Es más, aunque este perfil

⁶⁶ Estos procesos de innovación conscientes son, además, positivos para las propias empresas, porque les permiten desarrollar su propio potencial, hacerlas más sólidas, incrementar su reputación e, incluso, identificar nuevas oportunidades de negocio. La innovación y la creatividad son, además, cualidades básicas de unas empresas que han de estar continuamente al tanto de lo que sucede en su entorno.

⁶⁷ IND, N. e IGLESIAS, O.: *Empresas con conciencia. Más allá de la responsabilidad social corporativa*, cit. págs. 189 a 221.

⁶⁸ Con esta finalidad, se pueden crear en los centros de trabajo espacios dedicados a la formación de los trabajadores y al intercambio de ideas en aspectos éticos, sociales y medioambientales.

⁶⁹ Cada vez hay más personas que buscan que su carrera profesional contribuya a la creación de una vida personal con significado. Como dicen MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., pág. 96): “Al reconocer y dar respuesta al hambre de sentido, que es esencial a la condición humana, las empresas pueden desencadenar la pasión, la creatividad y

de trabajadores, con valores propios y capacidad de pensamiento crítico, suele ser proclive a cuestionar las decisiones empresariales, también es propenso a participar en espacios de diálogo en los que, desde la cooperación y la creación conjunta, se puedan solventar los problemas que surjan.

Esa conciencia corporativa, además, impulsa a las empresas conscientes a conocer las necesidades de su entorno (más o menos inmediato o lejano) para así actuar de la forma que mejor satisfaga los intereses de todos los llamados “stakeholders”. De esta forma, una empresa consciente no sólo tratará de ser rentable (u obtener beneficios para sus propietarios, accionistas o inversores⁷⁰) sino que, además, buscará satisfacer las expectativas tanto de quienes participan en la actividad de la empresa (los empleados, los proveedores o los distribuidores), como de las personas que obtienen los bienes que producen o los servicios que prestan (los usuarios, los consumidores o los clientes⁷¹) y de quienes, de forma indirecta, soportan los resultados del negocio (la comunidad⁷², los seres vivos y el planeta)⁷³. La satisfacción de todos los sujetos

la energía que permanecen dormidas en los trabajadores y el resto de los agentes implicados”. Como bien señalan estos autores, el trabajo es una de las actividades fundamentales de la vida de los seres humanos (porque le dedicamos aproximadamente un tercio de nuestro tiempo) y, por ello, para nuestro bienestar, es necesario que sea un trabajo que nos satisfaga, no sólo porque lo prestemos en condiciones adecuadas y consigamos el resultado pretendido, sino también porque le encontremos un sentido. Es más, el grado de satisfacción de un trabajador es total cuando el trabajo que realiza conecta con su pasión y se convierte en una vocación, en aquello para lo que ha nacido.

⁷⁰ MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., págs. 151 y ss) consideran que las empresas conscientes han de contar con un grupo de inversores y accionistas conectados con su filosofía y su visión empresarial. En este sentido, diferencian los inversores que están alineados con el propósito empresarial y son capaces de mantener su inversión a largo plazo (porque creen en el proyecto y quieren que crezca y mejore con los años) de los meros especuladores que sólo buscan el máximo beneficio y que suelen retirar su dinero en un breve plazo de tiempo.

⁷¹ Para MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., pág. 119 y ss) el grupo de interés fundamental para la supervivencia de las empresas son los clientes; si estos no están satisfechos, adquirirán los bienes o servicios demandados en otra empresa y ello supondrá, antes o después, el cierre de la primera. Sin embargo, dichos autores no se detienen en esa obviedad; consideran que cada vez hay más clientes con conciencia que tratan de entablar otro tipo de relación, más profunda, con las empresas con las que interactúan. Es más, desde la perspectiva de su estudio, creen en la responsabilidad de las empresas de educar a sus clientes en nuevos valores que, hasta ese momento, no habían considerado.

⁷² Aunque, en su actividad cotidiana, todas las empresas producen bienes o prestan servicios demandados por la sociedad, las empresas conscientes se caracterizan por emprender acciones dirigidas específicamente a crear valor y contribuir a resolver los problemas que se plantean en las comunidades en las que operan. En este aspecto, pueden llegar a realizar acciones filantrópicas como las que ejecutan las Organizaciones No Gubernamentales, pero de forma más eficaz por contar con mayores recursos.

⁷³ MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., pág. 219 y ss) hablan incluso de otros agentes externos con los que se debe mantener una relación de reciprocidad y aprendizaje que contribuye al desarrollo de las empresas conscientes. En este sentido, este tipo de entidades están dispuestas a reconocer sus errores y limitaciones y aprender de lo que

implicados es lo único que garantiza, a la postre, la continuidad y la prosperidad del negocio⁷⁴.

De las características señaladas, también se deduce otra propiedad esencial de las empresas conscientes: como no ponen el foco en la obtención de beneficios económicos inmediatos, sino en la consecución de un propósito más elevado cuyos efectos se extienden más allá de su ámbito inmediato de influencia, a diferencia de las otras, se plantean estrategias y toman decisiones que miran al largo plazo. Lógicamente, si las empresas conscientes aspiran a contribuir a la transformación del mundo, no pueden centrarse en los efectos inmediatos de su actividad, sino en el camino que han de transitar para alcanzar unos objetivos que, a veces, sólo se pueden conseguir poniendo el foco en un horizonte lejano.

Esta brújula moral, que les impele a hacer lo correcto y a dejar una huella positiva en su entorno, moldea las acciones empresariales a todos los niveles. Por ello, en el ámbito interno, las empresas conscientes se caracterizan por ser empresas justas, esto es, por ser empresas que, entre otras circunstancias, pagan a sus empleados los salarios que les corresponden, les ofrecen condiciones de trabajo dignas, evitan la discriminación, promueven la inclusión y estimulan la diversidad. Pero no sólo tratan de respetar las normas, los derechos humanos y los derechos sociales de los trabajadores (porque eso, con mayor o menor disposición, tienen que cumplirlo todas) sino que quieren ir más allá del mero cumplimiento de las leyes para favorecer el desarrollo personal y profesional de sus empleados haciéndolos partícipes de todo el proceso, es decir, fomentando la cocreación, el pensamiento crítico, el compromiso y la implicación de los trabajadores en la estrategia empresarial⁷⁵; de esta forma,

les puedan aportar las empresas de la competencia, los críticos y activistas, los sindicatos y los medios de comunicación. Aunque también señalan a los gobiernos como agentes externos, la relación con éstos es más crítica y compleja.

⁷⁴ Para MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, ob.cit., pág. 163) las empresas tienen un carácter holístico, de manera que “*todos los agentes son interdependientes y la mejor forma de optimizar los beneficios a largo plazo es, simultáneamente, creando valor para todos los implicados*”. Efectivamente, la buena marcha de los negocios depende, en definitiva, de la consideración ponderada y equilibrada de los intereses de todos los stakeholders. Hay decisiones que pueden incrementar la rentabilidad de la empresa y hacerlo a corto plazo (como puede ser, por ejemplo, reducir la plantilla o rebajar el importe de los salarios) pero que, sin embargo, merman el grado de satisfacción de los trabajadores y, en última instancia, de los clientes de la empresa (en el primer caso porque hay menos personas para prestar el servicio y en el segundo, porque los empleados peor pagados suelen estar menos motivados y hacer peor su trabajo). Si los clientes no están contentos con la prestación de esa empresa, se producirá, antes o después, la caída de la actividad y el cierre del negocio. Por el contrario, si la empresa cuenta con unos inversores que confíen en sus posibilidades y sean capaces de posponer su rentabilidad, se puede poner en marcha estrategias conscientes, responsables y justas (interna y externamente) que permitirán elevar el grado de satisfacción y compromiso, tanto de los empleados y de las empresas colaboradoras, como de los clientes, que son los que determinan, en definitiva, la supervivencia del negocio.

⁷⁵ Las empresas conscientes han de ser plenamente coherentes con su conciencia corporativa; no serían creíbles, si proclamaran unos propósitos loables y, sin embargo, en el ámbito interno, no generaran unos mecanismos de compensación que generaran la satisfacción, a todos

contribuyen a la transformación de las conciencias y a la conformación de trabajadores conscientes y comprometidos con una determinada causa.

En sus relaciones externas, las empresas conscientes son también responsables de sus acciones: se preocupan de aprehender las consecuencias de sus actos y se responsabilizan de sus resultados. Guiadas por la conciencia organizativa, cada decisión y cada acción empresarial ha de ir dirigida a la consecución del propósito de la entidad, un propósito ético que ha de tener un impacto positivo en el mundo y que ha de generar un beneficio ponderado para todos los stakeholders. De esta forma, las empresas conscientes no tomarán decisiones que beneficien singularmente a uno o unos de esos grupos de interés (sobre todo, a inversores o accionistas) si ello causa un perjuicio relevante a otros (singularmente, si ello causa algún daño, a los empleados, a los consumidores, a la sociedad o al planeta)⁷⁶. Como ya se ha señalado, son empresas con valores que tratan de hacer lo correcto y evitan generar cualquier daño o dejar una huella negativa en su entorno.

Pero, para que se actividad tenga un verdadero impacto transformador, es necesario que esa responsabilidad se extienda a toda su cadena de suministro; para conseguirlo, la empresa principal ha de constituir una red de empresas colaboradoras (fabricantes, mayoristas, distribuidores y proveedores) alineadas con su propósito. De esta forma, la empresa consciente no sólo se asegura de que, las que colaboran con ellas, cumplen las normas laborales, respetan los derechos sociales de sus trabajadores y evitan causar algún daño al medioambiente⁷⁷, sino que, además, les puede incitar a implicarse en ese proceso de cambio que les impulse a asumir un propósito propio y generar un impacto positivo en el mundo. Si las grandes empresas exigen unos estándares de calidad a quienes colaboran con ellas es probable que éstas se vean arrastradas o abocadas al cambio. También es posible que, desde el principio, se colabore con un conjunto de empresas igualmente conscientes; de esta forma, se puede profundizar o avanzar de forma más decidida en el proceso de implantación del propósito de la empresa principal o se pueden multiplicar el número de objetivos perseguidos por unas y otras. En este aspecto, la cooperación, la confianza y la innovación conjunta son valores con innumerables efectos positivos⁷⁸.

los niveles, de sus empleados.

⁷⁶ Frente a los negocios de “suma cero”, en los que unos tienen que perder para que otros ganen, en las empresas conscientes se apuesta por una filosofía “win to win”, en la que todos los stakeholders ganan. Es más, según MACKEY, J. y SISODIA, R. (*Capitalismo consciente...*, cit., págs. 114 y ss) si cualquiera de los agentes implicados alcanza una posición preeminente, se destruirá la armonía y la sensación de unidad e interés común que mantiene el sistema.

⁷⁷ Lo que es especialmente importante cuando, por ejemplo, la obtención de las materias primas o parte del proceso de producción se hace en terceros países en los que no se respetan los derechos humanos, se prestan servicios en condiciones de explotación laboral o no existe ninguna normativa para la protección de la naturaleza y del resto de los seres vivos.

⁷⁸ La consecución del propósito empresarial hace igualmente preciso el compromiso de todas las empresas colaboradoras: así, por ejemplo, la empresa que se propone garantizar la salud y el bienestar de sus clientes con la venta de alimentos orgánicos necesita que los proveedores les suministren productos verdaderamente naturales y saludables, de calidad contrastada; quienes se comprometen con la sostenibilidad medioambiental han de trabajar con suministra-

Es más, su objetivo de contribuir a la transformación del mundo hace que las empresas conscientes intenten su propia expansión abriéndose a la comunidad en la que operan⁷⁹, e incluso, a la sociedad en su conjunto, para comunicar claramente sus objetivos, estrategias e intenciones y mostrar su integridad y coherencia con su propósito y principios corporativos. Desde esa posición de apertura y transparencia, además de conseguir el feedback de otros sujetos para así poder avanzar de forma más clara y decidida hacia la consecución de su propósito, son capaces de influir en las conciencias de todos los individuos y grupos con los que interactúan. La proliferación de empresas conscientes genera la multiplicación de ciudadanos conscientes quienes, a su vez, tendrán más recursos para implicarse y participar en la transformación del sistema si las empresas son transparentes y comunican abierta y efectivamente sus procesos internos⁸⁰.

En definitiva, con estas características, se trata de construir un tipo de empresas que, aunque realiza el mismo tipo de actividad que cualquier otra (porque producen bienes y/o servicios que ofrecen al mercado y por los que obtienen un precio determinado) y cuenta con los mismos recursos (también necesita accionistas y/o inversores, proveedores y distribuidores, trabajadores y clientes) diseña una estrategia empresarial sustentada sobre bases muy diferentes. Desde esa nueva perspectiva, toma decisiones y las ejecuta poniendo el foco siempre en la misma dirección: en actuar con conciencia, para satisfacer su propósito y sus principios propios y contribuir a hacer de este mundo un lugar mejor.

5. ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL CAMBIO DE PARADIGMA

La evolución del sistema hacia un nuevo modelo es aún un proceso en ciernes. Aunque se encuentran ya notables ejemplos de empresas que están llevando a la práctica buena parte de las ideas que se han recogido en estas páginas, siguen existiendo millones de organizaciones que están ancladas en el anterior modelo. Frente a las mismas, van apareciendo algunos procesos de transformación que nos dan ciertas esperanzas. Por lo que significan, se va a hacer referencia en este epígrafe a algunos de los cambios que se están produciendo en determinados sectores económicos especialmente significativos.

dores de recursos naturales que mantengan una filosofía regenerativa; quienes se preocupen del bienestar animal han de garantizar la ausencia de maltrato en todas las fases del proceso productivo; etc.

⁷⁹ En este sentido, las empresas conscientes se abren a la comunidad y colaboran con otras entidades (como las universidades, organizaciones no gubernamentales, activistas o sujetos de la sociedad civil) para conseguir sus propósitos y, en definitiva, contribuir al progreso de la humanidad.

⁸⁰ Con ese objetivo de transparencia hay empresas que, por ejemplo, indican en el ticket de compra el coste ambiental del producto (la cantidad de agua que consumen, la cantidad de energía que gasta, el tipo de materiales que usa, etc.). Con la misma finalidad, las empresas conscientes deben hacer públicos los datos que sean necesarios para que se pueda determinar la trazabilidad del producto (cómo se han obtenido las materias primas, dónde y en qué condiciones se ha fabricado ese artículo, cuáles son sus componentes, etc.).

En primer lugar, se puede destacar un modelo de negocio tradicional escasamente consciente de los límites del planeta, que o bien ha de experimentar un giro radical, o bien, sencillamente, no tiene cabida en las sociedades del futuro. Me refiero a las llamadas “empresas extractivas”, esto es, aquellas que se dedican a la extracción de recursos naturales del suelo, del subsuelo o del agua que, en ciertos casos, son posteriormente procesados para ser usados en otras actividades productivas. Son claros ejemplos de este tipo de empresas todas aquellas que se dedican a la extracción de recursos fósiles que se encuentran en la naturaleza como son los minerales, el carbón, el petróleo o el gas natural. En este caso, aunque sean empresas que traten de minimizar su impacto ambiental, su actividad es directamente insostenible: explotan unos recursos naturales que existen en el planeta en cuantía limitada y, por ello, cuando se acaben, o no se van a poder restablecer nunca o no se podrán recuperar hasta pasado un larguísimo período de tiempo⁸¹. Pero también son ejemplos de empresas extractivas aquellas que obtienen recursos vivos como la madera de los árboles o los peces del mar. En estas otras, es necesario un cambio de enfoque para poder seguir utilizando unos recursos que son necesarios para la vida de las personas y, probablemente, del planeta⁸².

Frente a este modelo de actividad, hace años que se viene hablando de un nuevo modelo empresarial que se sustenta en los principios opuestos. Es lo que se denomina “empresas regenerativas”, es decir, un tipo de organizaciones que no sólo tratan de evitar un daño o de minimizar su impacto negativo (lo que ha sido el enfoque tradicional de la sostenibilidad) sino que, además, trabajan activamente por la restauración y mejora de los sistemas naturales (por ejemplo, ocupándose de la recuperación de ecosistemas agotados o recomponiendo la salud del suelo). Son un tipo de empresas que, aunque se centran en la regeneración del medioambiente, también se preocupan de los problemas sociales y así utilizan un enfoque holístico desde el que tratan de reforzar a las comunidades con propuestas que acaban integrándolas en el proyecto empresarial. Además, como ponen el foco en la consecución de sus objetivos, suelen crear redes de colaboración con otras personas u organizaciones para lograr un mayor

⁸¹ En este tema, hay numerosos trabajos científicos en los que se afirma el agotamiento de las reservas de petróleo, gas y carbón en las próximas décadas, si se siguen consumiendo al ritmo actual. Hay que tener en cuenta que, estos combustibles fósiles son recursos finitos que se han formado durante millones de años y que, una vez consumidos, no pueden ser regenerados por la mano del hombre. Por ello, la escasez de estos recursos está planteando nuevos retos, especialmente, en el sector energético. Sobre los problemas que puede acarrear, por ejemplo, la falta de petróleo, vid.: BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R. *Un futuro sin petróleo: Colapsos y transformaciones socioeconómicas*, Ed. Los libros de Catarata, 2008; SEMPERE CARRE-RAS, J. y TELLO ARAGAY, E.: *El final de la era del petróleo barato*, 2007, donde, entre otras cosas, se habla del llamado “pico del petróleo”, esto es, el punto en el que la producción mundial de petróleo llegará a su punto máximo para, a partir de ahí, iniciar un descenso irreversible. Hay quien señala que ese pico ya se ha producido.

⁸² En estos dos aspectos, también hay que remitirse a los estudios sobre la explotación sostenible de los recursos forestales y pesqueros. Son industrias en las que, probablemente, se halla de seguir una política regenerativa que permita reconstituir los espacios y recuperar las especies.

impacto⁸³. Las empresas regenerativas constituyen un ejemplo claro de empresas con consciencia y conciencia.

Hay una segunda forma, en este caso, de producción, que resulta también claramente insostenible. Me refiero a la utilización en ciertos sectores de actividad (como es la industria electrónica y tecnológica) de lo que se llama la “obsolescencia programada”, esto es, una estrategia empresarial para crear, deliberadamente, ciertos productos con una vida útil limitada (es lo que sucede, en especial, con teléfonos móviles, ordenadores y electrodomésticos de todo tipo que se diseñan y se fabrican intencionadamente, para que fallen o se vuelvan obsoletos en un corto período de tiempo). De esta forma, se obliga o se induce al consumidor a ir reemplazando esos artículos con más frecuencia de la deseada para incrementar la producción, las ventas y los beneficios de las empresas que utilizan esta artimaña. Además de constituir, entiendo, un engaño para los consumidores, esta estrategia tiene un alto coste en energía, recursos naturales, contaminación y generación de elementos de desechos⁸⁴.

Frente a esta realidad, lleva años defendiéndose la promoción de un modelo de “economía circular”, claramente beneficioso para la sociedad y para el medio ambiente, que persigue objetivos tales como: a) la reducción de la cantidad de bienes utilizados; b) la reutilización de los productos mediante la reparación, restauración o adaptación para nuevos usos; c) el reciclaje de los materiales desechados para reintroducirllos en la cadena productiva; d) el rediseño de productos para hacerlos más duraderos, fáciles de reparar o reciclar y con materiales menos perjudiciales para el medioambiente; y e) la recuperación u obtención de la energía proveniente de los residuos que no pueden ser reciclados o reutilizados. Se trata de un concepto relativamente novedoso, que no sólo genera beneficios ambientales, sino también económicos y sociales, al crear nuevas oportunidades de negocio y con ello, generar empleos, permitir una reducción de los costes empresariales, fomentar la innovación y mejorar la calidad de vida de la gente⁸⁵.

Un tercer ejemplo de actividad empresarial donde coexisten dos modelos de negocio antagónicos es el sector de la moda, donde ha proliferado en los últimos años un tipo de negocio que se conoce como “fast-fashion”, caracterizado por la

⁸³ Sobre este tema, vid.: FRAGUIER, N. y VASCONCELLOS, S.: *La empresa regenerativa. La guía definitiva para construir organizaciones preparadas para el futuro*, Ed. Ecohabitar, Navarra, 2024; WAHL, D.C.: *Diseñando culturas regenerativas*, Ed. Ecohabitar, Navarra, 2020.

⁸⁴ Aunque hay otras publicaciones sobre el tema, para tener una visión general léase: VELARDE ONTIVEROS, D.A.: “Obsolescencia programada”, *Revista de Investigación Académica sin Fronteras*, nº 23, 2016. Como evidencia de las múltiples facetas del tema y de sus consecuencias en las distintas ramas del Derecho, vid. SOTO PINEDA, J.A.: *Aproximaciones jurídicas a la obsolescencia programada*, Univ. Externado de Colombia, 2017.

⁸⁵ Para acercarse al concepto y aprehender su relevancia, puede visitarse la página del Parlamento Europeo referida a la Economía circular (<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/topic/circular-economy>), así como toda la información que aparece en la página del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular.html>). Existe, además, una ingente bibliografía sobre el tema.

producción y venta acelerada de ropa de tendencia, a gran escala y precios muy bajos que, por ello, se fabrican con materiales de escasa calidad, e incluso, en bastantes casos, por trabajadores que prestan servicios en condiciones muy precarias. Sólo desde el punto de vista medioambiental, es un modelo de negocio con un enorme impacto negativo: se trata de productos que tienen una vida excesivamente corta para los grandes perjuicios que causan sobre la naturaleza⁸⁶. Frente a este tipo de negocios, la concienciación de parte de la sociedad está promoviendo un cambio de paradigma gracias a la constitución de empresas alternativas que abogan por la moda “lenta” y sostenible (que utilizan materiales ecológicos y procesos de producción responsables, para ofrecer prendas atemporales, de mayor calidad y durabilidad), así como por el reciclaje o la reutilización de las mismas prendas, ya sea a través de las tiendas de compra y venta de ropa de segunda mano, o ya sea mediante negocios que se dedican al alquiler de ropa.

Con esta pequeña referencia a estos sectores económicos fundamentales, he querido ilustrar el cambio de modelo que ya se observa en determinados ámbitos. No obstante, la concienciación y el compromiso puede extenderse a cualquier sector de actividad y a cualquier tipo de empresas. Dependiendo de ambas condiciones, las organizaciones que se dedican a la producción de bienes para el mercado se pueden hacer más conscientes, por ejemplo, promoviendo estrategias que permitan de forma más certera ajustar la oferta a la demanda, porque así evitan el estocaje, el consumo excesivo e irreflexivo de productos rebajados y la generación de desperdicios. También se puede empatizar con la situación actual transformando ciertas empresas de producción de bienes por negocios centrado en la prestación de servicios; de esta forma, se puede crear valor económico y atender a las necesidades de los usuarios utilizando un menor volumen de recursos materiales⁸⁷. En fin, en mi opinión, todas las empresas podrían y deberían darle un giro a su organización, funcionamiento y actividad diaria para contribuir a la preservación del medioambiente y garantizar la sostenibilidad del planeta⁸⁸. En este sentido, tendrían que implantar programas

⁸⁶ Téngase en cuenta que la industria de la moda es una de las que más perjuicios causa al medioambiente, tanto por su grado de contribución a la degradación del agua y del suelo, su alto nivel de emisiones de carbono, el uso desmedido que hace de ciertos recursos naturales fundamentales para la vida como es el agua dulce, así como, la enorme cantidad de productos de desecho que genera. En el informe “El impacto de la producción textil y de los residuos en el medio ambiente” publicado en la página Temas. Parlamento Europeo, en 2020 (<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20201208STO93327/el-impacto-de-la-produccion-textil-y-de-los-residuos-en-el-medio-ambiente>) se dice que los productos textiles consumidos en la UE durante el año generaron una emisiones de gases de efecto invernadero de 121 millones de toneladas; que son responsables del 20% de la contaminación del agua; que generan anualmente unos 92 millones de toneladas de residuos; y que producen alrededor de medio millón de toneladas de microplásticos que acaban en los océanos.

⁸⁷ Se trataría, por ejemplo, de reconvertir una actividad empresarial centrada en la venta de coches por otra que ofreciera servicios de movilidad.

⁸⁸ Con este objetivo, todas las empresas podrían eliminar o reducir el uso del plástico, utilizar energías renovables, disminuir las emisiones de CO₂, limitar el consumo de agua, minimizar los desperdicios, fomentar la movilidad sostenible, garantizar la durabilidad de los productos, reciclar o reutilizar todo lo que sea posible, etc. Los mismos cambios que, en mayor

de innovación consciente en los que se desarrollaran medidas que contribuyeran a resolver los retos medioambientales existentes y a contribuir al progreso real de los ciudadanos⁸⁹.

Por ahora, sin embargo, los datos no son muy halagüeños. Existe una organización sin ánimo de lucro, denominada “B Lab”, que diseña herramientas y programas para empresas que quieren articular un cambio de paradigma. Entre otras tareas, esta entidad concede la llamada “Certificación B Corp” a aquellas empresas que demuestren alcanzar ciertos estándares de sostenibilidad, responsabilidad social y transparencia; esto es, que las distinguen como empresas con propósito que, además, consideran en sus actuaciones las necesidades y demandas de todos los stakeholders (las características fundamentales de las empresas conscientes de las que se ha hablado en esta ponencia). Pues bien, según datos recientes, de un total de 2.975.490 empresas que hay en España⁹⁰, sólo unas 280 empresas cuentan con la Certificación B Corp⁹¹, lo que supone menos de un 0,01% del total, es decir, una cifra insignificante. Según las mismas fuentes, en el mundo, lo han obtenido más de 9.400 empresas de 162 sectores que operan en 105 países; unos datos que también están muy lejos de lo que sería deseable. Es claro que, hoy por hoy, queda mucho por hacer.

6. CONCLUSIONES

En conclusión, estamos en un periodo crítico en la historia de la humanidad en el que es apremiante transformar nuestra forma de estar en este mundo. La acción humana ha generado y sigue generando tantos daños en la naturaleza que, como se señaló al principio de estas páginas, es necesario y urgente cambiar numerosos aspectos del modelo socioeconómico actual: ni se puede seguir vertiendo elementos contaminantes a un medioambiente que, como se ha visto, se encuentra en una situación límite; ni se puede seguir explotando, arrasando o degradando la tierra, los mares y los seres vivos que en ellos habitan; ni se puede seguir consumiendo a los niveles actuales en

o menor medida, podemos hacer cada uno de nosotros.

⁸⁹ Con esta perspectiva, una línea de actuación muy interesante es la que se ha denominado “innovación social”, entendida como el desarrollo e implementación de nuevas ideas o estrategias para resolver problemas sociales de manera más efectiva, sostenible y justa, a menudo, a través de procesos participativos y colaborativos, con las que se persigue mejorar la calidad de vida de las personas y contribuir al progreso real de las sociedades. Aunque se trata de áreas de actuación propias de los actores públicos y de las entidades de la sociedad civil, puede suponer nuevas oportunidades de negocio para emprendedores particulares. Es un ámbito propicio para las empresas con conciencia porque se encargarían de buscar soluciones innovadoras a problemas sociales, generando, obviamente, un impacto positivo en ese proceso de transformación del mundo del que aquí se está hablando.

⁹⁰ Estos números se encuentran en el Portal IPYME de la página del Ministerio de Industria y Turismo (para tener desglosados los datos del mes de mayo, vid. [Cifras pyme mayo 2025](#))

⁹¹ Los datos se han publicado en julio de 2025 en “Marketing 4 Ecommerce”, la mayor comunidad de marketing y comercio digital en habla hispana. Para acceder a la publicación, vid. [Marketing4eCommerce | Noticias y tendencias de marketing y eCommerce](#), mientras que para conocer cuántas y cuáles son las empresas que tienen este certificado en España, vid. [Estas son las empresas B Corp en España](#).

un planeta que posee unos recursos limitados.

La situación es tan extrema y apremiante que, para que realmente se pueda salvaguardar la vida en el planeta, es imprescindible la implicación de todos: no basta con que los poderes públicos aprueben políticas y desarrollen acciones para preservar la naturaleza, si falta el compromiso real de todos los que habitamos en este planeta. Por ello, se ha defendido en estas páginas la necesaria expansión de un nuevo tipo de individuos conscientes de los desafíos actuales y con conciencia para diferenciar el bien del mal y decantarse por las decisiones correctas.

En el plano colectivo, también es necesario reformular el sistema socioeconómico actual para virar hacia un nuevo modelo de capitalismo consciente y con conciencia, porque, aunque es verdad que el funcionamiento de este sistema está en el origen de muchos de los problemas que nos azotan, también lo es que tiene un potencial extraordinario para contribuir a sus soluciones y, en general, a la mejora de la sociedad. En ese nuevo modelo, los gobiernos han de recuperar su poder para cumplir con su principal cometido, de atender los intereses colectivos y proteger a los grupos más vulnerables; las empresas han de revalorar su posición en la sociedad para considerar la forma en la que pueden contribuir al bienestar humano; y los ciudadanos hemos de recuperar nuestra conciencia, revitalizar los valores esenciales y asumir nuestras responsabilidades.

Con este fin, existe infinidad de propuestas en las que me he iniciado gracias a la realización de este trabajo (tan enriquecedor y apasionante en muchos aspectos, como tan desolador en otros). Entre todas ellas, se encuentra la doctrina que, en el marco de una reformulación del sistema capitalista, aboga por la proliferación de empresas conscientes, conocedoras de las necesidades y desafíos a los que nos enfrentamos y con conciencia para elegir las decisiones y acciones correctas. Unas empresas que, para tener un verdadero impacto transformador, deben promover un cambio real, profundo y permanente, en las reglas del juego. Unas empresas que, para estar realmente comprometidas, deben estar abiertas a la reflexión, la crítica, la innovación, el aprendizaje y la mejora continua. Y así, aunque no busquen la máxima rentabilidad económica, obtendrán la lealtad de sus clientes, el compromiso de sus empleados, la credibilidad de la sociedad y, sobre todo, la satisfacción personal que suele generar el actuar como indica la propia conciencia. Estas empresas, al comprometerse con una determinada causa, pueden ser una pieza fundamental en el proceso que se ha de desarrollar para transformar el mundo.

Hay autores que piensan que, cada vez más, las empresas o las marcas más prestigiosas serán aquellas que muestren un compromiso auténtico con los derechos humanos y el medioambiente; aquellas que desarrollen su actividad empresarial, efectivamente, con la intención de generar una transformación positiva en las sociedades y el planeta. Hay quienes piensan que buena parte de la población mundial está avanzando hacia un grado de madurez personal que está permitiendo, a muchos, el despertar de la consciencia, esto es, su evolución individual hacia una percepción certera de la realidad y un compromiso real con el resto de los seres vivos. Hay profesionales del mundo de los negocios que creen que la responsabilidad y la consciencia son cualidades cada vez más demandados por clientes, empleados e

incluso inversores. Hay ciudadanos que creemos en la capacidad de los seres humanos para cuestionar nuestras propias creencias, alimentar el pensamiento crítico, abrirnos a las opiniones y experiencias de quienes son y piensan de forma distinta a nosotros, y avanzar en nuestro propio desarrollo. Personalmente, no sé qué grado de veracidad tienen todas estas opiniones. Aunque cualquier observador de la realidad puede ver algunos indicios de que algo está cambiando en muchos de nosotros, es claramente prematuro y demasiado optimista pensar que existe un grado de desarrollo personal, profundo y generalizado, que pueda solucionar, a corto plazo, los problemas del planeta.

En fin, en estos párrafos, he querido explicar el concepto de empresas conscientes y las características básicas que las definen. Como cualquier tema de cierta complejidad e interés, se podría seguir profundizando sobre el tema durante páginas y páginas. Ya lo han hecho autores especializados en las disciplinas empresariales y con experiencia efectiva en el mundo de la empresa y los negocios. A ellos me remito. No obstante, creo que estas ideas generales son suficientes para poner de manifiesto una realidad emergente, más necesaria hoy por hoy que nunca, que debe propagarse con fuerza y velocidad en el sistema capitalista actual si queremos llegar a un buen puerto. La supervivencia de la especie humana depende de ello.

PONENCIA GENERAL TERCERA:

**LA SALUD LABORAL EN LA ECOLOGÍA
INTEGRAL: RIESGOS AMBIENTALES Y
ECOSISTEMAS SOSTENIBLES¹**

STEFANO BINI

Profesor Titular

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Córdoba

sbini@uco.es

SUMARIO:

1. PREMISA
2. COORDENADAS NORMATIVAS BÁSICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y MEDIO AMBIENTE.
3. SALUD Y MEDIO AMBIENTE: SOBRE LA DIMENSIÓN AXIOLÓGICA DE UN CONJUNTO UNITARIO.
4. ENTORNO LABORAL Y MEDIO AMBIENTE: COORDENADAS DE UNA RELACIÓN POROSA.
5. EL ESTRÉS TÉRMICO COMO ESTUDIO DE CASO.

¹ El presente estudio forma parte de la producción científica elaborada en el marco de los siguientes proyectos de investigación: Proyecto Nacional de investigación I+D+i, sobre “La huida del mercado de trabajo y la legislación social en España” (PID2022-141201OB-I00) y Proyecto Nacional de investigación I+D+i, sobre “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco sociolaboral” (PID2022-1394880B-I00).

6. BUENAS PRÁCTICAS EN EL HORIZONTE DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: OBSERVATORIO.
7. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS *DE JURE CONDENDO*.
8. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. PREMISA

Como se ha destacado, «si el siglo XX fue la época de la “cuestión social”, el siglo XXI es la época de la nueva cuestión “geo-eco-social”, sobre la cual, sin embargo, se ha acumulado un retraso cultural que afecta también al Derecho del Trabajo, sus categorías conceptuales y su proyección normativa, en el marco de una visión todavía demasiado del siglo XX de la sociedad, de las “clases” sociales y de sus problemas de fondo»².

Y efectivamente, si es cierto que el Derecho del Trabajo surge de la revolución industrial y de la cuestión social que brota de la misma, es igualmente cierto que hoy en día no parece exagerado afirmar que se observa el perfil identitario de una nueva cuestión social, compuesta por nuevas instancias tuitivas, tanto de la clase trabajadora como del medio ambiente.

De hecho, es innegable que la humanidad se encuentra en un momento crucial de su relación con la naturaleza, que exige cambios de perspectivas, ya que «los peligros ecológicos, las necesidades ergológicas, el advenimiento de un Antropoceno marcado por el impacto devastador de la actividad productiva sobre el ecosistema terrestre, no pueden más que invocar una nueva capacidad institucional a partir de la idea según la cual la Tierra es ante todo una instancia soberana, y que la Naturaleza tiene un estatuto autónomo»³.

Más correctamente, la contemporaneidad resulta marcada por una «crisis multidimensional sin precedentes»⁴, que determina como directa consecuencia -entre otras cosas- la imposibilidad (y seguramente la escasa utilidad) de abrazar enfoques y planteamientos fragmentados y basados en la rígida demarcación entre riesgos para la salud y la seguridad de las personas trabajadoras por un lado y la seguridad medioambiental por otro lado.

De hecho, «dada la naturaleza multidireccional de los riesgos, el intento de establecer una clara compartimentación entre las distintas áreas de riesgo, asignando a cada una un garante para la protección contra acontecimientos adversos, conlleva

² Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2022, pág. 146.

³ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2022, pág. 146.

⁴ Traducción de J. BATTILANA, *Per una società più democratica, più equa e più verde*, en I. FERRERAS, J. BATTILANA y D. MÉDA (Eds.), *Il manifesto del lavoro. Democratizzare, demercificare, disinquinare*, Castelvocchi, Roma, 2020, pág. 18: «una crisi multidimensionale senza precedenti».

considerables dificultades. Dificultades que, en última instancia, ponen al intérprete ante el dilema de elegir entre justicia y derecho»⁵.

Pues bien, precisamente alrededor de esta necesidad de abrazar una visión holística y sistemática en el abordaje del complejo problema objeto de estudio se construye el presente trabajo, que pretende aportar una contribución crítico-constructiva al debate abierto sobre la porosidad de la relación problemática entre prevención de riesgos laborales y medio ambiente.

La idea central que se defiende puede sintetizarse en estos términos: «el control de riesgos de la salud de los trabajadores y del medio ambiente se realiza de manera más eficaz a través de un enfoque común y mediante la utilización de recursos técnicos y metodologías compartidas» así que, por consiguiente, se advierte la necesidad de (volver a) impulsar con convicción una «visión integradora como idea vertebral de una protección común»⁶.

Y efectivamente, demostración de la íntima e inseparable conexión entre estos dos ámbitos se encuentra en «la historia industrial de los grandes desastres [que] pone en evidencia cómo los factores de riesgo profesional y ambiental tienden a materializarse en condiciones de vulnerabilidad particular de la “fuerza laboral”, en contextos organizativos donde los trabajadores, en ausencia de alternativas, se ven obligados a aceptar decisiones de gestión insensatas, que son perjudiciales tanto para la salud de las personas como para el medio ambiente. Es en estos contextos de acentuada subordinación que el conflicto entre trabajo y ambiente aflora por la latencia, como expresión de la común condición de “mercantilización” de la persona humana y del entorno natural»⁷.

2. COORDENADAS NORMATIVAS BÁSICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y MEDIO AMBIENTE

Desde siempre la caracterización intrínseca al trabajo como potencial fuente de riesgos para la salud y la seguridad de las personas trabajadoras plantea cuestiones heterogéneas, estrechamente relacionadas con una multitud de dimensiones, entre las cuales las medioambientales revisten un papel de primer orden, en la fase

⁵ Traducción de P. TOMASSETTI, *Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale*, en M. SQUEGLIA (Ed.), *Le attualità nel Diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Turin, 2025, págs. 244-245. V. también A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 266: «consideración compleja e interseccional de la noción de riesgo que permite establecer un “continuum” entre los aspectos del medio ambiente internos y externos a la empresa».

⁶ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 93.

⁷ P. TOMASSETTI, *Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale*, en M. SQUEGLIA (Ed.), *Le attualità nel Diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Turin, 2025, pág. 244.

contemporánea de cambio climático y transición energética⁸.

Pues bien, antes de abordar estas intersecciones, procede trazar las coordenadas normativas básicas en materia, a partir del marco constitucional de referencia e, *in primis*, del artículo 40.2 de la Constitución Española, conforme al cual «los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados»⁹.

Una intervención, esta de los poderes públicos, que se advierte como necesaria e indispensable de cara a garantizar la salud y la seguridad de las personas trabajadoras, frente a los riesgos derivados de una prestación de trabajo ejecutada, como es sabido, en el peculiar contexto de subordinación a los poderes empresariales y de dependencia, tanto jurídica como económica.

En otros términos, se advierte la necesidad de evitar que la prestación de trabajo determine lesiones para los derechos a la vida y a la integridad física (*ex* artículo 15 de la Constitución española), así como para el derecho a la salud, tanto laboral (*ex* artículo 40.2 CE¹⁰) como pública en general (*ex* artículo 43, apartados 1 y 2, CE¹¹). Y esta necesidad, como es sabido, se traduce y se proyecta en una doble dimensión, tanto preventiva como reparativa: por un lado, la prevención de riesgos, a través de medidas funcionalmente orientadas a evitar que se produzcan daños a la salud de las personas trabajadoras y, por otro lado, la reparación de los daños que se hayan producido, una vez que el accidente o la enfermedad ya hayan ocurrido, a través de un heterogéneo abanico de perfiles de responsabilidades¹².

Razones de síntesis en la presente exposición no permiten ir más allá de una general referencia introductoria al marco normativo vigente en materia de prevención de riesgos laborales, que resulta de por sí amplio, estratificado y complejo, con una influencia muy significativa ejercida por la normativa internacional. Al respecto -dentro de un copioso entramado de convenios de la OIT, que va en la dirección de «apostar por la coordinación y articulación, pero no por la integración sistémica

⁸ L. GAETA, *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Cacucci, Bari, 2013, págs. 11-16; L. GAETA, *Storia (illustrata) del Diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, Turin, 2020, págs. 19-29.

⁹ Artículo 40.2, Constitución Española. M.I. RAMOS QUINTANA (Dir.) y M.C. GRAU PINEDA (Coord.), *Salud en el trabajo y riesgos laborales emergentes*, Bomarzo, Albacete, 2013.

¹⁰ Artículo 40.2, Constitución Española.

¹¹ Artículo 43.1 y 2, Constitución Española: «1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto».

¹² F.J. GUALDA ALCALÁ y B. JÁVEGA GIL, *Nuevos espacios de intervención legal ante la siniestralidad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2023; M.J. ROMERO RODENAS y F. TRI-LLO PÁRRAGA (Eds.), *Manual de prevención de riesgos laborales*, Bomarzo, Albacete, 2015.

de la prevención de riesgos profesionales y de la política medioambiental»¹³- se señala, en particular, el Convenio núm. 148/1977 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), que «estableció, por primera vez, la relación entre la protección de la seguridad y salud de los trabajadores con el medio ambiente», y el Convenio núm. 155/1981 sobre seguridad y salud laboral, en el que «se venía a mantener desde su propio título (“Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores”) la necesidad de que la protección de la salud en el trabajo trascendiera el mero marco del espacio físico de la empresa»¹⁴.

Con respecto al frente comunitario, hay que decir que «la política europea no ha logrado vincular la protección del medio ambiente en general con la salud laboral y del medio ambiente laboral»¹⁵: entre otras, se señala la Directiva 89/391/CEE (la así llamada “Directiva Marco”), por la que se establece un marco general y mínimo de derechos y obligaciones en materia de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo para el conjunto de Estados miembros de la UE¹⁶. Aunque no se detenga en el perfil específicamente laboral y productivo del tema (y, por ende, en el impacto bidireccional medio ambiente-salud laboral) cabe destacar la Estrategia europea de medio ambiente y salud¹⁷.

En la dimensión interna, el marco normativo de la prevención de riesgos laborales se centra en la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales (LPRL), por medio del cual los mandatos comunitarios se han transpuesto al ordenamiento español, con un conjunto de disposiciones que «tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos»¹⁸: en otros términos, estas disposiciones se imponen automática e imperativamente a todos los empresarios y a todas las personas trabajadoras, siendo nula toda decisión o acuerdo que las desconozcan, jugando la negociación colectiva un papel clave en la regulación de mejora del marco normativo legal, en óptica integrativa y complementaria. En cualquier caso, cabe subrayar que la arquitectura normativa de fuente legal en materia de prevención de riesgos laborales se compone también de otras normas de referencia, entre las cuales, se señalan también: el artículo 4.2.d) del Estatuto de los Trabajadores, que recoge el derecho de las personas trabajadoras «a su integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales»¹⁹

¹³ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 93.

¹⁴ J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, 2015, pág. 137. V. también el Convenio OIT núm. 187/2006 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

¹⁵ J.L. GOÑI SEIN, *Protección legal e instrumentos de tutela del medio ambiente natural y laboral*, en *Tribuna social. Revista de seguridad social y laboral*, 2010, núm. 231, pág. 19.

¹⁶ R. FABOZZI, *Il bene “salute” tra potere organizzativo e tutele ordinamentali*, Cacucci, Bari, 2016, págs. 9-23.

¹⁷ COM(2003) 338 final.

¹⁸ Artículo 2.2, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

¹⁹ Artículo 4.2.d) del Estatuto de los Trabajadores.

en la relación laboral, el artículo 19 del Estatuto de los Trabajadores, específicamente dedicado a la “Seguridad y salud en el trabajo” y el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

De todas formas, mirando a la Ley de prevención de riesgos laborales, sin querer aquí proponer un análisis detenido del tejido normativo que la sustenta, cabe destacar la centralidad del artículo 15 de la Ley 31/1995, por el que se consagran los “Principios de la acción preventiva” y conforme a cuyo apartado 1: «El empresario aplicará las medidas que integran el deber general de prevención previsto en el artículo anterior, con arreglo a los siguientes principios generales: a) evitar los riesgos; b) evaluar los riesgos que no se puedan evitar; c) combatir los riesgos en su origen; d) adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud; e) tener en cuenta la evolución de la técnica; f) sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro; g) planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo; h) adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual; i) dar las debidas instrucciones a los trabajadores»²⁰.

Pues bien, en la óptica del presente estudio, es de especial interés, en particular, la letra g), que destaca la importancia de la dimensión ambiental y, en particular, del impacto de los factores ambientales en el trabajo, en el marco de la planificación de una acción preventiva concebida según una visión integrada y compleja. Como es evidente, se trata de un aspecto importante, a tener en cuenta en relación con el derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo previsto por el artículo 14 de la LPRL, «norma [que] impone un cuadro de deberes que atañe al empleador respecto de la salud y seguridad de las personas trabajadoras, y muchos de esos códigos se proyectan en el espacio ecológico de las organizaciones y el medio ambiente laboral»²¹.

Y es precisamente este horizonte medio ambiental que hay que tener en cuenta en la plasmación de la política y de la actividad preventiva en la empresa, condicionando así todas las dimensiones de la actividad empresarial, ya que «cualquier dador de trabajo, público o privado, debe estatuir, configurar y mantener una “empresa segura”, en amplio sentido de la adjetivación: ya se correlacione dicho paradigma con el medio ambiente, con los ciudadanos en general, con los clientes, los consumidores, con los trabajadores futuros o en plantilla»²².

²⁰ Artículo 15.1, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

²¹ F. ALEMÁN PÁEZ, *Curso de Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2024, vol. II, pág. 284.

²² F. ALEMÁN PÁEZ, *Curso de Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2024, vol. II, pág. 285.

En la vertiente medio ambiental, entre las intervenciones regulatorias recientes más significativas, cabe destacar la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan -entre otras cosas- medidas urgentes en materia de prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas y los Reales Decretos-leyes 6/2024, 7/2024 y 8/2024, adoptados a raíz de los catastróficos y dolorosos efectos producidos por la depresión aislada a niveles altos (mejor conocida como “DANA”) a partir del 29 de octubre de 2024 especialmente en la provincia de Valencia²³.

Como ha sido oportunamente destacado, «el tratamiento dado por el Derecho del Trabajo a la protección del medio ambiente, a pesar de las claras conexiones existentes entre el mundo del trabajo y el medio natural, resulta muy parco»²⁴, aunque formas de conexión entre medio ambiente y prevención de riesgos laborales se encuentran -*inter alia*, en un panorama normativo especialmente fragmentado- en el Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, en el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas o en el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

En cualquier caso, centrando la atención especialmente en algunos de los aspectos más emblemáticos del RDL 4/2023, cabe señalar que el mismo procede a la incorporación de «determinadas medidas en materia de transportes y de seguridad laboral»²⁵, en particular, modificando el arriba mencionado Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

Efectivamente, la disposición final 1ª del RDL 4/2023 procede -muy oportunamente- en dos direcciones: en primer lugar, se suprime el apartado 5 del anexo III del RD 486/1997, superando así su formulación excesivamente genérica y «vaga, sin duda impropia de una obligación preventiva, [que] disponía que “en la medida de lo posible”, la empresa -aunque no se menciona en la previsión normativa- debía tomar medidas para que los trabajadores pudieran protegerse de las inclemencias climáticas en los lugares de trabajo al aire libre y locales de trabajo que no pudieran

²³ Se señala también, aunque más datada, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

²⁴ J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, 2015, pág. 137.

²⁵ Artículo 1, Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

quedar cerrados»²⁶.

En segundo lugar y, de alguna manera, en una lógica complementaria a la *pars destruens* que acaba de mencionarse, se introduce en el RD 486/1997 la *pars construens*, es decir una disposición adicional única, con la nueva regulación de las “Condiciones ambientales en el trabajo al aire libre”²⁷.

En concreto, este marco regulador de nueva introducción se articula en tres pilares:

- «deberán tomarse medidas adecuadas para la protección de las personas trabajadoras frente a cualquier riesgo relacionado con fenómenos meteorológicos adversos, incluyendo temperaturas extremas»²⁸, en todos aquellos supuestos en los que el trabajo se desarrolle al aire libre²⁹;
- estas medidas deben derivar de la evaluación de riesgos laborales, «que tomará en consideración, además de los fenómenos mencionados, las características de la tarea que se desarrolle y las características personales o el estado biológico conocido de la persona trabajadora» y -aspecto especialmente relevante- las medidas preventivas en cuestión deberán incluir «la prohibición de desarrollar determinadas tareas durante las horas del día en las que concurran fenómenos meteorológicos adversos, en aquellos casos en que no pueda garantizarse de otro modo la debida protección de la persona trabajadora»³⁰. Al respecto, como ha sido muy oportunamente

²⁶ M. MIÑARRO YANINI, *La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los “fenómenos climáticos adversos” en el trabajo*, en *Briefs AEDTSS*, 2023, núm. 39, pág. 2.

²⁷ Disposición final 1ª, Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

²⁸ Disposición final 1ª, Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

²⁹ M. MIÑARRO YANINI, *La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los “fenómenos climáticos adversos” en el trabajo*, en *Briefs AEDTSS*, 2023, núm. 39, pág. 2: «aunque como en la regulación precedente, este precepto no especifica medidas a aplicar y no menciona de forma expresa a la empresa como sujeto obligado, sin duda, la diferencia de tono entre previa y nueva formulación es evidente, al abandonar la actual la fórmula de “obligación descafeinada”, casi potestativa, que la referencia a “en la medida de lo posible” de la regulación derogada sugería».

³⁰ Disposición final 1ª, Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

destacado en doctrina, «Esta parte del apartado no hace sino afirmar la condición de auténticos riesgos laborales en relación a los medioambientales, y coherentemente, someterlos a las obligaciones previstas en la LPRL, que comienzan con la evaluación de riesgos, que ha de tener en cuenta el riesgo así como las condiciones del trabajo a desarrollar y de la persona que lo realice (art.16.2.a LPRL)»³¹. En relación con la prohibición de desarrollar la prestación de trabajo en las horas más calurosas del día (piénsese en el supuesto del calor estival), se señala la centralidad de la aplicación del artículo 23 del RD 1561/1995, que prevé «la limitación o reducción de los tiempos de exposición a riesgos ambientales especialmente nocivos en aquellos casos en que, pese a la observancia de la normativa legal aplicable, la realización de la jornada ordinaria de trabajo entrañe un riesgo especial para la salud de los trabajadores debido a la existencia de circunstancias excepcionales de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad, sin que resulte posible la eliminación o reducción del riesgo mediante la adopción de otras medidas de protección o prevención adecuadas»³².

- además, si se emite por parte de la Agencia Estatal de Meteorología (o de la correspondiente agencia autonómica) «un aviso de fenómenos meteorológicos adversos de nivel naranja o rojo, y las medidas preventivas anteriores no garanticen la protección de las personas trabajadoras, resultará obligatoria la adaptación de las condiciones de trabajo, incluida la reducción o modificación de las horas de desarrollo de la jornada prevista»³³. Por lo demás, esta previsión legal resulta plenamente coherente con la línea reguladora que se desprende en algunos convenios colectivos de ámbito autonómico: piénsese en el Convenio Colectivo Provincial de Córdoba para las Industrias de la Construcción y Obras Públicas, que, en su artículo 35.2.d) (“Protección frente a los riesgos laborales”), prevé que «En los supuestos en que se anuncien por los organismos competentes temperaturas que puedan provocar situaciones de riesgo por la intensidad del calor y la exposición de los trabajadores/as a la radiación solar, las empresas deberán organizar el trabajo, coordinar las tareas y adecuar el horario de trabajo, de forma que se reduzca el tiempo de exposición, disponiendo que aquellos trabajos que requieran más esfuerzo se ejecuten en las horas de menos calor»³⁴.

³¹ M. MIÑARRO YANINI, *La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los “fenómenos climáticos adversos” en el trabajo*, en *Briefs AEDTSS*, 2023, núm. 39, pág. 2.

³² Artículo 23.1 (“Limitación de los tiempos de exposición al riesgo”), Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo.

³³ Disposición final 1ª, Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

³⁴ Artículo 35.2.d) (“Protección frente a los riesgos laborales”), Convenio Colectivo Provincial de Córdoba para las Industrias de la Construcción y Obras Públicas 2022-2026.

3. SALUD Y MEDIO AMBIENTE: SOBRE LA DIMENSIÓN AXIOLÓGICA DE UN CONJUNTO UNITARIO

En las normas citadas, se encuentra bien expresado el carácter natural e intrínsecamente unitario que caracteriza la relación entre salud laboral y medio ambiente. Pues bien, precisamente con respecto a este binomio, se considera oportuno proceder a un acercamiento a la dimensión axiológica que lo inspira y sustenta, sistematizando así el marco de valores de referencia.

Y efectivamente, como muy clarivamente señalado, «el Derecho de la prevención de riesgos laborales y el Derecho del medio ambiente están sustentados por idénticos principios inspiradores. Así, los principios de ordenación ambiental son la globalidad, la horizontalidad, la solidaridad y la sostenibilidad, que de un modo u otro se predicán también de la protección de la seguridad y salud laboral. En este último sentido, el principio de globalidad hace necesario tener en cuenta un plan global de toda la empresa, aunque posteriormente se realicen acciones específicas para problemas concretos; la horizontalidad o transversalidad implica su consideración dentro del proceso de desarrollo; el principio de sostenibilidad hace preciso que las empresas avancen en su desarrollo y en la investigación de nuevas materias primas, nuevos mercados..., pero ha de hacerse siempre teniendo en cuenta de no perjudicar la salud y seguridad de los trabajadores y el medio ambiente; en cuanto a la solidaridad, está referida a cooperación y la coordinación»³⁵.

Pues bien, en esta textura de principios y valores compartidos -integrados por otros de carácter funcional, como por ejemplo los de prevención y de causalidad- hunde sus raíces la visión intrínsecamente unitaria de la protección del medio ambiente y de la salud y seguridad de las personas trabajadoras y, por ende, del correspondiente marco normativo unitario.

Con respecto a este último perfil, cabe destacar que el papel que el Derecho del Trabajo puede (o, *rectius*, tiene que) jugar en este sentido es absolutamente central: como se ha destacado en el panorama doctrinal internacional, «el Derecho del Trabajo, más que escuchar las sirenas declinantes de la economía neoliberal, debe realizar un esfuerzo mucho mayor para relacionarse con las nuevas demandas de democracia y justicia social vinculadas a (y expresadas por) la ecología: entendiendo, esta última, en sentido amplio, como discurso sobre el habitar la Tierra por parte del hombre. El Derecho del Trabajo con sus intérpretes debe hacerse promotor de una regulación social a la altura del desafío ecológico y de los valores subyacentes con todas sus consecuencias normativas (...)»³⁶.

Y, en efecto, precisamente proyectando la mirada hacia la esfera del *de jure condendo*, se advierte la inaplazable necesidad de plasmar una suerte de cambio de

³⁵ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 91. J.L. MONEREO PÉREZ y P. RIVAS VALLEJO, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2010, págs. 70-75.

³⁶ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bolonia, 2022, pág. 146.

planteamiento normativo, encaminado a «superar los enfoques tradicionales todavía presentes en nuestra cultura jurídica que mantiene la separación entre entorno de trabajo y entorno externo y, por consiguiente, entre riesgo profesional y riesgo ambiental»³⁷.

En este sentido, una señal interesante puede captarse en el arriba considerado RDL 4/2023, que efectivamente «abunda en la conexión del ambiente interno y externo de trabajo a efectos de seguridad y salud laboral, que se evidencia especialmente en los trabajos a la intemperie o expuestos a condiciones climáticas adversas. Asimismo, incide en la integración de los riesgos laborales medioambientales, que se incrementan y agravan por efecto del cambio climático, en el amplio deber de protección de la empresa (art.14.1 LPRL)»³⁸.

Pues bien, siguiendo esta trayectoria, se advierte como necesario y urgente integrar cada vez más los marcos normativos vigentes en materia tanto de prevención de riesgos laborales como de protección medio ambiental en sentido amplio, considerándose oportuno abrazar una visión inspirada a una relectura, por así decirlo “integrativa”, de las obligaciones empresariales en materia de salud y seguridad de las personas trabajadoras, orientada a incluir, en el perímetro de las mismas obligaciones, también la protección del medio ambiente y la prevención de cualquier impacto negativo en el mismo³⁹.

Y esto, por lo demás, coherentemente con aquella visión intrínsecamente unitaria que se encuentra consagrada en el artículo 45 -en particular, apartados 1 y 2- de la Constitución Española, que evidentemente «ha de ser aplicado también en el interior de la empresa, pues no constituye un espacio “inmune”»⁴⁰ y conforme al cual «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» y que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»⁴¹.

Y precisamente la dimensión colectiva reviste una centralidad absolutamente estratégica en materia.

Sin embargo, si se mira al V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva

³⁷ Traducción de T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 2024, núm. 490, pág. 24.

³⁸ M. MIÑARRO YANINI, *La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los “fenómenos climáticos adversos” en el trabajo*, en Briefs AEDTSS, 2023, núm. 39, pág. 3.

³⁹ En este sentido, véase F. GRASSO, *La tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa. Il fondamento giuridico e gli strumenti per una prevenzione integrata*, en *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, núm. 1, págs. 128-129; T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 2024, núm. 490, pág. 25.

⁴⁰ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 100.

⁴¹ Artículo 45, apartados 1 y 2, Constitución Española.

(V AENC), cabe detectar una laguna sustancial sobre el punto: de hecho, el capítulo XVI (“Transición tecnológica, digital y ecológica”) del Acuerdo se limita reconocer que los procesos productivos pueden resultar afectados (como efectivamente resultan afectados) por la transición ecológica y energética (y, por ende, por la descarbonización y la implantación de un modelo de economía realmente circular⁴²), con un impacto directo -entre otras cosas- en los puestos de trabajo, en las tareas, en las competencias de las personas trabajadoras.

Pues bien, frente a esta realidad, las partes sociales destacan que «estas transiciones, que están interrelacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente, deben ser afrontadas de manera temprana y efectiva desde la negociación colectiva, en el marco de procesos participativos con la representación de las personas trabajadoras, para poder así sensibilizar e identificar soluciones que puedan adaptarse a las especificidades de los diferentes sectores y plantear cuestiones esenciales»⁴³.

Y este planteamiento metodológico, que destaca muy oportunamente la centralidad de una transición ecológica que sea construida de una manera realmente colectiva, en el marco de un proceso social compartido, es el que hay que considerar también de cara a la construcción de un nuevo modelo normativo integrado para la seguridad, la salud y el medio ambiente.

4. ENTORNO LABORAL Y MEDIO AMBIENTE: COORDENADAS DE UNA RELACIÓN POROSA

No cabe duda de que la compleja relación entre la esfera de salud y seguridad laboral y la del medio ambiente en sentido amplio puede describirse en los términos de una influencia bidireccional recíproca, siendo relevante tanto el impacto de los

⁴² Sobre la economía circular, véanse J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Vulnerables en la economía verde y circular: una mirada jurídico-laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2025, págs. 55-103; R.M. ALMANSA PÉREZ, *La economía verde y circular en España y la Unión Europea en su contexto global. Un rosario de incongruencia*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Vulnerables en la economía verde y circular: una mirada jurídico-laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2025, págs. 295-335; P. DEL RÍO GONZÁLEZ, C.P. KIEFER, A.M. GUERRERO BUSTOS, F.A. LÓPEZ GÓMEZ, *La economía circular*, Catarata, Madrid, 2025.

⁴³ Capítulo XVI, V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva. Sigue el V AENC: «En este marco, es imprescindible identificar nuevas necesidades de cualificación y mejora de las competencias, rediseño de los puestos de trabajo, organización de las transiciones entre empleos o mejoras en la organización del trabajo. Para la consecución de dicho objetivo, resulta prioritario impulsar líneas de formación e información a las personas trabajadoras para asegurar su implicación ante la adopción de medidas que reclama el cambio climático. Asimismo, para garantizar la reducción de emisiones y la eficiencia de las medidas que en su caso de apliquen, tanto en beneficio de las empresas como de las personas trabajadoras, se impulsarán planes de movilidad sostenible, fomentando el transporte colectivo por áreas geográficas, polígonos industriales o espacios de gran concentración de personas trabajadoras». V. S. CANALDA CRIADO, *Análisis del V AENC en la trayectoria de la negociación colectiva interconfederal*, en *Lan Harremanak*, 2023, núm. 50, págs. 40-71.

agentes medioambientales sobre la persona trabajadora, en términos de salud laboral, como el impacto que la prestación de trabajo por sí misma produce en la dimensión medio ambiental⁴⁴.

De hecho, no cabe duda de que, frente a los riesgos profesionales, las medidas de prevención adoptadas por las empresas tienen que ser teleológicamente orientadas tanto a la protección de la salud y de la seguridad de las personas trabajadoras, como a la garantía de la seguridad medio ambiental en el desarrollo de los procesos productivos y en el funcionamiento de las instalaciones.

En síntesis, es la polarización dialéctica entre trabajo y medio ambiente o, como se ha muy eficazmente expresado en doctrina, la «falsa disyuntiva entre trabajo y naturaleza»⁴⁵ que tiene que ser radicalmente superada, representando la distorsión de una relación objetivamente compleja.

Y precisamente la complejidad intrínseca a esta relación de condicionalidad recíproca resulta en cierto sentido acentuada, hoy en día, por efecto de la mutación de las coordenadas identitaria del mismo concepto de “lugar de trabajo”, por efecto de una transformación organizativa impulsada -entre otras cosas- por la digitalización del trabajo, que permite el desarrollo de la prestación de trabajo fuera de la dimensión espacial de la empresa⁴⁶.

Como recuerda Tiziano Treu, «la desmaterialización de los lugares de trabajo y el aumento de la permeabilidad entre el entorno empresarial y el espacio exterior que posibilitan las nuevas tecnologías han puesto de manifiesto los vínculos entre la calidad y los riesgos propios del entorno laboral y el entorno medioambiental en el que opera la empresa»⁴⁷. Así, «las empresas son más flexibles y está más difuminada la frontera entre empresa y sociedad»⁴⁸.

De hecho, los mismos contornos identitarios del ambiente de trabajo se disuelven en los de un indefinido ambiente circundante o, *rectius*, del mismo medio ambiente. Como es sabido, la flexibilidad intrínseca al trabajo digital, que es ante

⁴⁴ P. TOMASSETTI, *Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale*, en M. SQUEGLIA (Ed.), *Le attualità nel Diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Turín, 2025, pág. 233; F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milán, 2014; J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, 2015, pág. 133.

⁴⁵ J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, 2015, pág. 135.

⁴⁶ Sobre el impacto de la digitalización en la salud y seguridad laboral, se señala M.E. GIL PÉREZ, *El teletrabajo y el impacto de las nuevas tecnologías en la salud y seguridad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2023.

⁴⁷ Traducción de T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 2024, núm. 490, pág. 24.

⁴⁸ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 90.

todo flexibilidad en la elección de “cuando” y “donde” trabajar, según la lógica del “*working anywhere and anytime*”⁴⁹, lleva consigo la «superación de la unidad espaciotemporal que, institucional y ontológicamente, ha caracterizado la ejecución de la prestación de trabajo por cuenta ajena y que, hoy en día, parece encaminada hacia una frecuente y difusa reconfiguración, por efecto de la sistemática utilización de herramientas digitales»⁵⁰.

Así, «el ambiente de trabajo se convierte, en el plano de los hechos, en cada dimensión material y relacional, natural y artificial, que rodea a la persona que trabaja», pudiéndose así observar en la realidad la sustancial «obsolescencia de la distinción entre ambiente de trabajo y ambiente natural»⁵¹.

Se asiste a «las transformaciones del entorno laboral y de las formas de trabajo determinadas por las tecnologías digitales tienen un impacto directo en los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, modificando los riesgos tradicionales y creando otros nuevos, no solo físicos sino también psicosociales que, además, inciden de manera diferente en los trabajadores según la edad y las condiciones personales»⁵².

Así, frente a la rápida y disruptiva transformación multidimensional que puede observarse en la realidad, se considera oportuno y necesario explorar las trayectorias de lo que se ha definido en la doctrina como «el “transito” de un concepto estricto de salud laboral al “más omnicomprendivo” de medio ambiente de trabajo, en donde la protección de la salud debe trascender el espacio físico de la empresa. Lo que a la postre camina en la dirección de conceptuar unitariamente la obligación empresarial de mantener un ambiente laboral saludable y la de no generar con su práctica empresarial un deterioro del medio ambiente, incluyendo ambos aspectos en la lógica preventiva que por otra parte es el “paradigma común” de ambas regulaciones»⁵³.

⁴⁹ F.M. FISCHER, E.D. ANTUNES, J.S. SILVA-JUNIOR y L. ROTENBERG, *Working anywhere and anytime in the 24-h society: impact on the world of work*, en *Industrial Health*, 2021, núm. 59, págs. 1-3. J.C. MESSENGER, *Working anytime, anywhere, the evolution of telework and its effects on the world of work*, en *IUSLabor*, 2017, núm. 3, págs. 301-312.

⁵⁰ S. BINI, *Trabajo digital y riesgos psicosociales: estrategias y propuestas*, en P.G. ORTEGA LOZANO, S. GUINDO MORALES y B.D.M. LÓPEZ INSUA (Dir.), *Retos tecnológicos en el Derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Atelier, Barcelona, 2024, pág. 27. F. ALEMÁN PÁEZ, *El derecho a la desconexión digital. Una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la ‘Loi Travail n. 2016-1088’*, en *Trabajo y Derecho*, 2017, núm. 30, págs. 12-33. Véase también L. GUAGLIANONE y F. MALZANI (Eds.), *Come cambia l’ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, Milán, 2007.

⁵¹ Traducción de P. TOMASSETTI, *Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale*, en M. SQUEGLIA (Ed.), *Le attualità nel Diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Turin, 2025, pág. 234.

⁵² Traducción de T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell’emergenza climatica*, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, 2024, núm. 490, pág. 24.

⁵³ A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 264; S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, págs. 271-292.

5. EL ESTRÉS TÉRMICO COMO ESTUDIO DE CASO

5.1. Evaluación del riesgo y medidas de prevención

Entre los diferentes riesgos laborales ambientales, el estrés térmico reviste especial importancia, representando de alguna manera uno de los epifenómenos de mayor interés del impacto de los cambios climáticos en la dimensión laboral.

Como destacado en ámbito internacional, «el cambio climático está exponiendo cada vez más a los trabajadores al estrés térmico laboral, lo que implica importantes implicaciones para su seguridad y salud»⁵⁴. En otros términos, puede observarse una acentuación y un agravamiento del estrés térmico por efecto del cambio climático que está progresiva e inexorablemente tomando forma: clara demostración en este sentido es el crecimiento exponencial de olas de calor, definidas por la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) en los términos de «episodios de al menos tres días consecutivos, en que como mínimo el 10% de las estaciones consideradas registran máximas por encima del percentil del 95% de su serie de temperaturas máximas diarias de los meses de julio y agosto del periodo 1971-2000»⁵⁵.

Pues bien, frente a esta acentuación del fenómeno en palabra, se advierte la necesidad de corroborar la centralidad de una eficaz gestión preventiva, «para la adaptación de las empresas al cambio climático y (...) para la protección de las personas trabajadoras, en particular de colectivos especialmente expuestos, vulnerables y sensibles»⁵⁶.

Por supuesto, los riesgos derivados de condiciones meteorológicas adversas no se limitan a la “sola” dimensión de las olas de calor y del calor extremo, abrazando este concepto fenómenos muy heterogéneos y entre sí diferentes, incluyendo también inundaciones, frío polar o incendios. Como es evidente, frente a los riesgos relacionados con estas condiciones meteorológicas adversas, resulta indispensable una atenta evaluación y la adopción de medidas preventivas y de protección adecuadas. De hecho, no cabe duda de que los fenómenos climáticos contemporáneos en general y las olas de calor en particular plantean, hoy en día, retos reguladores urgentes, especialmente con respecto a la gestión preventiva, de cara a garantizar la salud y la seguridad en los lugares de trabajo.

Pero, centrando la atención en el estrés térmico, ¿cuáles son las coordenadas definitorias del “estrés térmico laboral”? Al respecto, se ha oportunamente hablado de «carga neta de calor a la que las trabajadoras y los trabajadores están expuestos y que

⁵⁴ Traducción de EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, *Resolution on the content of a Directive on the prevention of occupational heat risks. Adopted at the Executive Committee meeting of 4-5 March 2025*, www.etuc.org/en/document/content-directive-prevention-occupational-heat-risks, 2025, pág. 1.

⁵⁵ AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA, *Olas de calor en España desde 1975*, www.aemet.es/documentos/es/noticias/2016/Olas_Calor_ActualizacionJun2016-B.pdf, 2016, pág. 1 (fecha de última consulta: 14 de agosto de 2025).

⁵⁶ VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 6.

resulta de la contribución combinada de: las condiciones ambientales (temperatura del aire, humedad relativa, velocidad del aire, radiación solar y temperatura radiante de las superficies de trabajo); la carga metabólica (carga física del trabajo); la vestimenta de trabajo (incluidos los EPI)»⁵⁷.

Por lo tanto, puede hablarse de “estrés térmico laboral” en presencia de una exposición de las personas trabajadoras a una carga neta de calor que derive de la combinación de diferentes factores, tanto estrictamente ambientales, como intrínsecamente relacionados con el trabajo. Un aspecto este que demuestra bien la compenetración entre medio ambiente y ambiente de trabajo.

Y precisamente la organización del trabajo incide significativamente en la dimensión preventiva de este riesgo laboral, ya que aspectos como «la frecuencia de los descansos, la hora de comienzo y finalización de la jornada, el tipo de tareas, el ritmo de trabajo, etc., [representan] condiciones todas ellas que influyen decisivamente en la carga de estrés térmico al que se exponen las personas trabajadoras, son determinadas por el empleador»⁵⁸.

Es así evidente, en concreto, la responsabilidad del empleador que está obligado, ex artículo 16.2 de la Ley 31/1995 a llevar a cabo una indispensable evaluación inicial del riesgo en cuestión «para la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos (...)», procediendo a la necesaria actualización de la evaluación en palabra, cada vez que cambian las condiciones de trabajo⁵⁹.

Del mismo modo, con arreglo al artículo 14 de la LPRL el empresario está obligado a desarrollar una actividad preventiva integrada en el sistema general de gestión de la empresa y continuativa a lo largo del tiempo, orientada a la identificación, a la evaluación y al control de los riesgos⁶⁰. Como es sabido, las medidas preventivas dependen de las específicas características de un determinado lugar de trabajo, que tienen que tenerse en cuenta para una evaluación de riesgos que sea realmente actualizada y adecuada.

Al respecto, resulta especialmente interesante mirar a las medidas y a los protocolos que, en la práctica, se han implementado o se pueden implementar para proteger la salud de las personas trabajadoras expuestas a estos riesgos. En concreto, merece señalar el sistema de clasificación de las principales medidas preventivas que pueden (o, *rectius*, deben) tomarse, en concreto, según la taxonomía elaborada en ámbito sindical.

⁵⁷ VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 2.

⁵⁸ VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 2.

⁵⁹ Artículo 16.2, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

⁶⁰ Artículo 14, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (“De-recho a la protección frente a los riesgos laborales”).

Efectivamente, se considera necesario abrazar una lógica integrada de medidas preventivas, sistematizadas según el así llamado enfoque “STOP”, articulado en cuatro ejes fundamentales:

- la «sustitución o eliminación del riesgo, mediante la interrupción de los trabajos cuando todas las medidas aplicadas no hayan conseguido evitar el riesgo»⁶¹. En otros términos, entra en esta categoría la «sustitución de un proceso que genera calor o implica exposición a estrés térmico por otro que no genere»⁶²;
- la adopción de medidas técnicas adecuadas, como: la suministración de aire acondicionado y/o la utilización de sistemas de refrigeración, ventilación y/o deshumidificación; la provisión de zonas de sombra que reduzcan la exposición directa de las personas trabajadoras a la luz solar y, por ende, al calor radiante del sol, mediante -por ejemplo- la instalación de persianas o la aplicación de películas reflectantes en los cristales de las ventanas; la habilitación, cerca del lugar de trabajo, de zonas de descanso, refrigeradas, sombreadas y equipadas con fuentes de agua fresca; la reducción del calor radiante, a través de medidas como la refrigeración o, *rectius*, el enfriamiento del lugar de trabajo y de la maquinaria utilizada; la reducción de la humedad, a través del control de fuentes de vapor, suelos mojados, etc.⁶³;
- la adopción de medidas organizativas adecuadas, como: la adaptación del horario de comienzo y de finalización de la jornada laboral, en función de las franjas horarias más calurosas; el aumento de la «*ratio* descanso/trabajo para que el cuerpo tenga oportunidad de eliminar el exceso de calor»⁶⁴; la previsión de pausas suficientes, que garanticen a las/os trabajadoras/as la posibilidad de tomar bebidas frías, hidratarse y/o refrescarse; la modificación tanto de los objetivos, como de los ritmos de trabajo, para que se reduzca el esfuerzo físico y se facilite así el trabajo; el reconocimiento a las personas trabajadoras de la posibilidad de “autoorganizarse”, siguiendo su propio ritmo de trabajo (el así llamado “*self-pacing*”); el incremento del número de personas trabajadoras por tareas y la rotación de las tareas que impliquen la exposición de las mismas personas trabajadoras al calor;
- la adopción de medidas de protección individual y EPI, como: la puesta a

⁶¹ EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, *Resolution on the content of a Directive on the prevention of occupational heat risks. Adopted at the Executive Committee meeting of 4-5 March 2025*, www.etuc.org/en/document/content-directive-prevention-occupational-heat-risks, 2025, pág. 2.

⁶² VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 4.

⁶³ VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 4.

⁶⁴ VV.AA., *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, 2025, núm. 534, pág. 4.

disposición de cascos, chalecos refrigerados, gorras y sombreros, cremas solares.

5.2. La regulación plasmada por la negociación colectiva vigente

De cara al estudio crítico del marco normativo de referencia en materia de riesgo por estrés térmico, resulta de interés dirigir la mirada también a la regulación plasmada por la negociación colectiva vigente, aunque razones de síntesis de la exposición imponen limitar el perímetro del análisis a breves menciones.

De hecho, se ha procedido a la realización de un estudio de campo en el marco del cual se han analizado algunos convenios colectivos de ámbito estatal que presentan cláusulas de interés en la óptica de la protección de la salud y la seguridad de las personas trabajadoras frente al calor en los lugares de trabajo, eligiendo como criterio de selección para la búsqueda el concepto especialmente emblemático y evocativo de “estrés térmico”.

En primer lugar, se señala el IV Convenio colectivo estatal de la industria, las nuevas tecnologías y los servicios del sector del metal 2021-2023, cuyo Anexo II sobre “Contenidos formativos mínimos en materia de prevención de riesgos laborales para las personas trabajadoras del Sector del Metal” indica expresamente el estrés térmico entre los contenidos de la “formación para personas trabajadoras de las áreas de producción y/o mantenimiento y de la formación de oficios”. Más en particular, este específico contenido se contempla para la formación en materia de prevención de riesgos laborales: de las personas que realicen -en general- trabajos de fabricación, producción y transformación de hierro, acero y otros (actividades del CNAE 24); de los operarios en trabajos de forja; de los operarios en trabajos de soldadura y oxicorte; de las personas que realizan trabajos de recuperación y reciclaje de materias primas secundarias metálicas; de las personas que realicen trabajos de control de calidad, verificación e inspección de materias en curso de fabricación y en productos terminados del sector; de los operarios en almacén y logística y aprovisionamiento en los procesos de fabricación (incluyendo entre otras actividades el empaquetado, preparación de productos, reprocesado, con la ayuda o no de elementos mecánicos y otras tareas de aprovisionamiento y suministro de materiales y componentes).

Por lo tanto, puede decirse que la locución “estrés térmico” se encuentra indicada sólo en el Anexo II del convenio colectivo en palabra y sólo con respecto a la dimensión de contenido de la formación en materia de prevención de riesgos laborales, dirigida a las personas que trabajan desarrollando actividades naturalmente predispuestas a una mayor exposición al mismo estrés térmico.

De todas formas, ampliando la mirada y realizando un estudio sobre la base de la palabra “calor”, procede destacar que el artículo 74 del convenio, expresamente dedicado a la “Prevención de riesgos laborales, vigilancia y protección de la salud”, prevé -entre otras cosas- que «Todo puesto de trabajo con riesgo de exposición a agentes químicos, biológicos o físicos, tales como calor, polvo, tóxicos, ruido, cargas, etc., deberá ser evaluado habiéndose informado previamente a los Delegados de

Prevención para facilitarles su presencia»⁶⁵.

En segundo lugar, cabe destacar el XXI Convenio colectivo general de la industria química, que presenta perfiles de significativo interés, con especial referencia a su artículo 70 (“Seguridad y Salud”), con arreglo al cual: «(...) las empresas deberán evaluar las situaciones de estrés térmico a las que puedan estar sometidas las personas trabajadoras, a efectos de adoptar las medidas preventivas que correspondan en cada caso»⁶⁶.

Una cláusula esta, hasta aquí muy general, que se complementa con la parte que sigue inmediatamente, en la que las partes sociales se centran en el caso de los fenómenos meteorológicos adversos, aclarando que «Cuando se desarrollen actividades al aire libre y en los lugares de trabajo que, por la actividad desarrollada, no puedan quedar cerrados, de conformidad con disposición adicional única del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, deberán tomarse medidas adecuadas para la protección de las personas trabajadoras frente a cualquier riesgo relacionado con fenómenos meteorológicos adversos, incluyendo temperaturas extremas. (...) las medidas preventivas incluirán la prohibición de desarrollar determinadas tareas durante las horas del día en las que concurren fenómenos meteorológicos adversos, en aquellos casos en que no pueda garantizarse de otro modo la debida protección de la persona trabajadora. En el supuesto en el que se emita por la Agencia Estatal de Meteorología o, en su caso, el órgano autonómico correspondiente en el caso de las comunidades autónomas que cuenten con dicho servicio, un aviso de fenómenos meteorológicos adversos de nivel naranja o rojo, y las medidas preventivas anteriores no garanticen la protección de las personas trabajadoras, resultará obligatoria la adaptación de las condiciones de trabajo, incluida la reducción o modificación de las horas de desarrollo de la jornada prevista»⁶⁷.

En tercer lugar, se señala el VII Convenio colectivo de industrias de ferralla 2023-2024, cuyo artículo 65 (sobre “Condiciones generales” en materia de “Seguridad y salud laboral”) contempla en la última parte un apartado específicamente dedicado a los “factores atmosféricos”, previendo que «deberá protegerse a las y los trabajadores contra las inclemencias atmosféricas que puedan comprometer su seguridad y su salud. En estas situaciones se deberá evaluar el riesgo de estrés térmico por calor o frío para determinar las medidas de prevención y de protección adecuadas. Cuando la AEMET o la administración competente indique que se alcanzaran temperaturas extremas, especialmente en las conocidas “olas de calor” causantes de graves consecuencias para la salud, se adoptaran las medidas oportunas, incluyendo cremas protectoras de factor suficiente contra la radiación solar».

Dirigiendo ahora la mirada hacia los convenios de ámbito autonómico y limitando el campo de investigación a Andalucía, se señala el Convenio colectivo del sector de las industrias siderometalúrgicas, Sevilla, 2024-2026, que destaca los riesgos

⁶⁵ Artículo 74, IV Convenio colectivo estatal de la industria, las nuevas tecnologías y los servicios del sector del metal 2021-2023.

⁶⁶ Artículo 70, XXI Convenio colectivo general de la industria química.

⁶⁷ Artículo 70, XXI Convenio colectivo general de la industria química.

relacionados precisamente con el estrés térmico entre los contenidos formativos para personas trabajadoras de las áreas de producción y/o mantenimiento (con especial referencia a los trabajos de forja y de soldadura y oxicorte, de recuperación y reciclaje de materias primas secundarias metálicas, de control de calidad, verificación e inspección de materias en curso de fabricación y en productos terminados del sector, así como para operarios en almacén y logística y aprovisionamiento en los procesos de fabricación)⁶⁸.

De especial interés resulta también el Convenio colectivo del sector de agencias de transportes - operadores de transportes, Sevilla, 2023-2026, que dedica al tema un artículo específico, el 22 (“Estrés térmico”, dentro del capítulo IV), conforme al cual «Como consecuencia del RDL 4/2023 todas las empresas que estén acogidas a este Convenio, tendrán la obligación con respecto a sus trabajadores de mejorar su protección ante la realidad climática de los incrementos de temperatura que se están padeciendo. Por tanto, es necesario crear un plan de medidas al respecto con la R.L.T. donde se valorarán las medidas preventivas, colectivas de Información, Formación y Evaluación de Riesgo de los Centros de Trabajo, así como de los trabajadores que sus jornadas no sean dentro de estos Centros de Trabajo de las categorías del Personal de Agencia (movimiento)»⁶⁹.

Una cláusula esta, que ofrece múltiples pistas de reflexión, complementando la dimensión abstracta y general propia de la fijación de un objetivo clave, como es la mejora de la protección de las personas trabajadoras ante el incremento de temperaturas que se padecen, en el marco de un cambio climático evidente, con el pragmatismo metodológico de la previsión de la creación, compartida con la representación legal de las personas trabajadoras, de planes de medidas sobre este específico riesgo, que abracen medidas preventivas, formativas, informativas, de evaluación de los riesgos, tanto “dentro” como “fuera” de los centros de trabajo.

Precisamente con respecto a este último perfil, la cláusula en cuestión añade una previsión de interés: «Para el personal de movimiento, tales como el reparto de paquetería y mensajería, durante las alertas naranja y rojas por altas temperaturas, será de obligado cumplimiento el siguiente párrafo y previo acuerdo con la R.L.T. la jornada de trabajo deberá ser adelantada y finalizar antes de las 15,00 horas, con el fin de que no coincida con las horas de mayor exposición a las altas temperaturas»⁷⁰.

Por último, se señala la genérica referencia al “estrés térmico” que puede encontrarse en el artículo 38 (“Prevención de riesgos laborales”) del Convenio colectivo del sector de las industrias panificadoras, Córdoba, 2023-2025, que se limita a remitir a «las Guías del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en

⁶⁸ Anexo II (“Contenidos formativos mínimos en materia de prevención de riesgos laborales para las personas trabajadoras del Sector del Metal”), Convenio colectivo del sector de las industrias siderometalúrgicas, Sevilla, 2024-2026.

⁶⁹ Artículo 22, Convenio colectivo del sector de agencias de transportes - operadores de transportes, Sevilla, 2023-2026.

⁷⁰ Artículo 22, Convenio colectivo del sector de agencias de transportes - operadores de transportes, Sevilla, 2023-2026.

la materia que corresponda (manipulación de cargas, estrés térmico, manipulación de productos químicos, sensibilidad con personas de riesgo y embarazadas, etc.)»⁷¹.

Pues bien, la limitada muestra de convenios colectivos considerados, que contienen cláusulas específica y expresamente dedicadas al “estrés térmico” demuestra claramente que la estrecha vinculación entre las dimensiones -interna y externa al trabajo- del medio ambiente «puede también efectuarse a través de su desarrollo en la vertiente colectiva de las relaciones de trabajo. Así, mediante la definición de ciertos “riesgos mixtos”, estableciendo la obligación de la empresa de informar a los órganos de representación en la empresa de toda decisión empresarial que implique un riesgo para el medio ambiente, o creando, como ha hecho algún convenio sectorial en España, delegados de medio ambiente en la empresa cuya función es la de promover y fomentar la cooperación del colectivo laboral en la ejecución de la normativa medioambiental y “ejercer una función de vigilancia y control de las previsiones medioambientales contenidas en los convenios colectivos del sector”»⁷².

5.3. Los protocolos de actuación frente al calor en los lugares de trabajo

Un papel absolutamente central en la prevención y gestión eficaces del riesgo “calor” o, mejor dicho, del “estrés térmico” (y, más en general, de los fenómenos meteorológicos extremos) es desempeñado por los protocolos de actuación frente al calor en los lugares de trabajo: «un conjunto de procedimientos, acordados entre la empresa y los trabajadores, para determinar en cada momento si las condiciones ambientales aumentan la exposición al estrés térmico, creando un nivel de riesgo que haga necesario adoptar medidas concretas para proteger la salud y la seguridad de las personas trabajadoras»⁷³.

Una herramienta esta extraordinariamente relevante, que constituye el producto de un proceso metodológicamente consensuado con las representaciones de las personas trabajadoras: al respecto merece destacar que los protocolos de actuación frente a fenómenos meteorológicos adversos constituyen materia obligatoria de negociación colectiva ex artículo 85.1 del Estatuto de los Trabajadores (ET), con arreglo al cual «(...) a través de la negociación colectiva se negociarán protocolos de actuación que recojan medidas de prevención de riesgos específicamente referidas a la actuación frente a catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adversos»⁷⁴.

Una disposición clave, esta del artículo 85.1 ET, cuya formulación representa el resultado de la modificación aportada por la Disposición final segunda (“Modificación

⁷¹ Artículo 38, Convenio colectivo del sector de las industrias panificadoras, Córdoba, 2023-2025.

⁷² A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 266; la cita interna es de C. CHACARTEGUI JÁVEGA, *Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 43.

⁷³ VV.AA., *Guía práctica para la gestión del calor en el trabajo*, Fundación 1º de Mayo - ISTA, Barcelona, 2025, pág. 28.

⁷⁴ Artículo 85.1, Estatuto de los Trabajadores.

del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre”) del Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

La relevancia de los protocolos en palabra deriva, por un lado, del carácter necesariamente específico de las medidas contempladas con respecto a los diferentes puestos de trabajo, en función de los diferentes niveles de riesgo y, por otro lado, de la automaticidad de la activación de estas medidas, al alcanzarse determinados niveles de riesgos.

Para comprender la absoluta relevancia de estas herramientas, resulta interesante mencionar los principales pasos que los mismos protocolos deben cubrir para que sean realmente eficaces y efectivos, según la elaboración desarrollada en el panorama tanto doctrinal como sindical: «constitución de un grupo de trabajo con la participación de representantes de la empresa y de los trabajadores y trabajadoras; elección del método de evaluación con atención a los niveles de riesgo variables; sistema de comunicación del riesgo climático; selección de medidas preventivas para cada escenario de peligrosidad teniendo en cuenta las características del puesto; determinación de las personas que asumen responsabilidades en cada lugar de trabajo de cara a comprobar el cumplimiento del plan, el nivel de riesgo y comunicar las medidas a adoptar al principio de cada turno o jornada; planificación de la respuesta a las emergencias relacionadas con enfermedades derivadas del calor; formación e información para que la plantilla conozca el plan de acción y sea capaz de identificar síntomas tempranos de enfermedades relacionadas con el estrés térmico; evaluación periódica de la eficacia del plan y planificar las mejoras»⁷⁵.

Además, confirmación de la relevancia de esta herramienta puede encontrarse en algunos convenios colectivos que, reiterando la disposición legal del artículo 85.1 del Estatuto de los Trabajadores, hacen hincapié la centralidad de los protocolos de actuación: piénsese en la disposición adicional cuarta del Convenio colectivo para las industrias de rematantes, aserradores, almacenistas de madera, fabricación de embalajes y otras de la provincia de Burgos 2025-2028 y en la disposición transitoria tercera del Conveni col·lectiu de treball del sector Transport de Mercaderies per Carretera i Logística de la provincia de Tarragona, per als anys 2024-2027, en la que las partes acuerdan crear -entre otras- una específica comisión de trabajo dedicada a la negociación de los protocolos en palabra.

⁷⁵ VV.AA., *Guía práctica para la gestión del calor en el trabajo*, Fundación 1º de Mayo - ISTA, Barcelona, 2025, pág. 29; C. NAROCKI, *Los episodios de altas temperaturas como riesgo laboral. Su impacto en la salud, la seguridad y el bienestar de la población trabajadora y en las desigualdades*, Fundación 1º de Mayo - ETUI, Bruselas, 2021, págs. 65-68.

6. BUENAS PRÁCTICAS EN EL HORIZONTE DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: OBSERVATORIO

Como ya se ha adelantado más arriba, el horizonte colectivo de la regulación tiene que ponerse en el centro de la atención. De hecho, cabe destacar que, si por un lado es cierto que merecen consideración los perfiles, por así decirlo, “ecológico-climáticos” del contrato individual de trabajo -piénsese emblemáticamente en las cláusulas “*green-friendly*” y a los beneficios “*climate-friendly*”, definidas en doctrina como «instituciones innovadoras pero poco estudiadas por los laboristas, [que] permiten comenzar a incluir en el contrato individual de trabajo cláusulas o beneficios sensibles al impacto climático, haciendo más verde la relación laboral, especialmente (pero no solo) en relación con las cuestiones de salud y seguridad, indisolublemente vinculadas a las variaciones climáticas»⁷⁶- es en la negociación colectiva que hay que centrar la mirada.

Efectivamente, firme es la convicción de que sólo a través del protagonismo de la autonomía colectiva, pueden conseguirse objetivos participativos estratégicos, de cara a la construcción de trayectorias transicionales realmente inclusivas, fundadas en la involucración de las personas trabajadoras en recorridos *-in primis* (pero no solo) formativos- orientados al desarrollo de una cultura ecológica integral.

No cabe la menor duda del protagonismo y del «rol del sindicato y de la representación de los trabajadores en la empresa [que] es central, puesto que deben ser reconocidos tanto como “facilitadores” de la información como sujetos que actúan como soporte material del “alertador” y que en consecuencia deben asistir y representarle en su actuación, incluso garantizando su anonimato y seguridad personal y familiar»⁷⁷.

De hecho, la participación de las/os trabajadoras/es -por supuesto en una dimensión colectiva, a través de las estructuras representativas correspondientes- constituye un pilar de corte metodológico fundamental para la construcción de una transición ecológica que sea un proceso social realmente “compartido” e integral, en el marco del cual se pueda reconfigurar el lugar de trabajo, en una perspectiva ecológicamente orientada, sostenible, salvable y segura⁷⁸.

⁷⁶ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2022, págs. 148-149.

⁷⁷ A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 266. Sobre el concepto de “alerta ecológica” véase también A. SUPLOT, *L’alerte écologique dans l’entreprise*, en *Droit et ville*, 1994, núm. 37, págs. 91-110.

⁷⁸ L. HERZOG, *Garantire la dignità di ogni individuo, ma anche agire collettivamente per disinnquinare il pianeta e salvarlo*, en I. FERRERAS, J. BATTILANA y D. MÉDA (Eds.), *Il manifesto del lavoro. Democratizzare, demercificare, disinnquinare*, Castelvécchi, Roma, 2020, pág. 64: «sperimentando diverse strategie di democratizzazione delle modalità organizzative, possono contribuire al processo di apprendimento della democrazia sul posto di lavoro e quindi mostrare al grande pubblico che sono possibili altri tipi di imprese. Questo aiuterà a decostruire il discorso secondo cui “non c’è alternativa” e a delegittimare i modelli in cui le/i lavoratrici/tori sono trattate/i come “semplici risorse”». Véase también L. HERZOG, *Reclaiming the system. Moral responsibility, divided labour and the role of organizations in soci-*

Así, mirando al horizonte de la negociación colectiva, cabe partir de la premisa según la cual se advierte la necesidad de incluir en los convenios colectivos -y, en particular, en los de los sectores caracterizados por una mayor predisposición a los riesgos ambientales- cláusulas que contemplen obligaciones, herramientas, sistemas y, en general, formas de tutela realmente integrada salud-medio ambiente.

Al respecto, autorizada doctrina presenta una interesante clasificación de algunas de las principales tutelas integradas que pueden detectarse en la práctica: «comités paritarios competentes en materia de seguridad y medio ambiente, también en relación con las instituciones nacionales y europeas, obligaciones de las empresas de establecer sistemas integrados de gestión de la salud, la seguridad, el medio ambiente (...), iniciativas formativas específicas y de información periódica sobre las estrategias y los programas de la empresa en materia de seguridad del trabajo y medio ambiente (...)»⁷⁹.

Pues bien, a la luz de esta premisa, se señalan -sin pretensión de exhaustividad- algunas experiencias reguladoras de interés, que pueden llegar a considerarse como buenas prácticas a tomar en cuenta por las partes sociales, de cara a la futura negociación y elaboración de cláusulas eficaces en materia.

En primer lugar, se destaca -entre otros- el Convenio colectivo provincial del sector de pastelería, confitería, bollería y repostería industrial de Valladolid para los años 2024-2026 (y ya el anterior, para los años 2021-2023, en cuyo texto se encontraba la misma formulación), que dedica al “Medio ambiente” su artículo 53, en el que las partes firmantes han identificado obligaciones muy puntuales para las empresas: «a) cumplimiento escrupuloso de la legislación medio ambiental, y más concretamente la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y posteriores modificaciones que puedan realizarse en esta materia, que se acreditará mediante la documentación correspondiente ante la patronal sectorial. A los efectos de facilitar el cumplimiento de dichas obligaciones y evitar sanciones por su incumplimiento, la asociación de empresarios pondrá a disposición de las empresas asociadas un convenio de colaboración con un Sistema Integrado de Gestión (SIG); b) colaboración con las Administraciones Públicas: Prestar apoyo a las diferentes administraciones públicas en la búsqueda de soluciones a los problemas medioambientales. Colaborar en actuaciones cuyo objetivo fundamental sea la preservación y cuidado del medio ambiente; c) incorporación de criterios de gestión, dirección y producción comprometidos con el medio ambiente: la adopción de las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación ambiental o para minimizar sus efectos en caso de que se produjera cualquier accidente; d) fomento de la información, educación y la formación ambiental del personal de la empresa y colaboración con la sociedad en general y con los organismos implicados en esta tarea»⁸⁰. En aras de la exhaustividad, se señala que idéntica formulación literal se encontraba también en la disposición

ety, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁷⁹ Traducción de T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, 2024, núm. 490, pág. 26.

⁸⁰ Artículo 53, Convenio colectivo provincial del sector de pastelería, confitería, bollería y repostería industrial de Valladolid para los años 2024-2026.

adicional tercera del Convenio colectivo de panadería de Valladolid y Provincia, años 2019-2022⁸¹.

Con respecto a la previsión de comités paritarios competentes en materia de seguridad y medio ambiente, se señala la institución de un “Comité Mixto de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente” (con composición paritaria y asistido por asesores designados por las partes), previsto por el artículo 70.12 (“Seguridad y salud”) del XXI Convenio colectivo general de la industria química. Como bien se destaca en la cláusula en palabra, «este Comité tendrá como objetivos prioritarios velar y orientar para conseguir en el ámbito de las empresas las adecuadas condiciones de trabajo y medio ambiente que permitan el correcto cumplimiento de este capítulo, centrándose fundamentalmente en: sustancias peligrosas, su control según los criterios del convenio y su sustitución por otras similares pero no peligrosas; seguimiento de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; cambios de tecnología que sustituyen formas y lugares de trabajo peligrosos; al objeto de potenciar las acciones preventivas en favor de la salud de las personas trabajadoras y conscientes de la necesidad de una acción conjunta en este sentido, se elaborarán planes de formación específica en materia de Prevención de Riesgos Laborales, poniendo en marcha y desarrollando dichos planes, pudiendo requerir a este fin, los servicios de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de las organizaciones firmantes; análisis y posibles recomendaciones sobre métodos para la realización de las evaluaciones de riesgos; proponer planes agrupados de formación en materia de Seguridad y Salud orientados a las personas trabajadoras en general, representantes de las personas trabajadoras, Delegados de Prevención y representantes de la Dirección; estudiar la experiencia de aplicación de este capítulo en las empresas del sector y elaborar un manual de buenas prácticas en materias de seguridad, salud y medio ambiente; seguimiento a nivel sectorial de la política europea de productos químicos y sobre la aplicación del sistema REACH»⁸².

Idéntica formulación se encuentra también en el artículo 66 (“Seguridad y salud”) del XV Convenio colectivo de la industria química.

Igualmente interesante es el Convenio colectivo estatal de estaciones de servicio, cuyo art. 57 (“Seguridad y salud”) contempla -entre otras cosas- la institución de la “Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del Sector de Estaciones de Servicio”, a la que se atribuyen los siguientes objetivos prioritarios: «promover la observancia de las disposiciones legales vigentes para la prevención de los riesgos profesionales en el ámbito de las Estaciones de Servicio; prestar asesoramiento a las empresas para evitar y/o reducir los riesgos que atenten a la integridad física y salud del personal; dar a conocer las normas y procedimientos que en materia de seguridad y Salud dicten

⁸¹ Disposición adicional tercera, Convenio colectivo de panadería de Valladolid y Provincia, años 2019-2022. Sobre los sistemas de gestión de la seguridad y salud laboral, v. A. BALDI, *Il sistema di gestione della sicurezza, uno strumento per l'organizzazione*, en A. PERULLI y V. BRINO (Eds.), *Sicurezza sul lavoro. Il ruolo dell'impresa e la partecipazione attiva del lavoratore*, CEDAM, Padua, 2012, págs. 135-139.

⁸² Artículo 70.12 (“Seguridad y salud”), XXI Convenio colectivo general de la industria química.

los organismos especializados en esta materia; ser informada, antes de su puesta en práctica, de los proyectos en materia de organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, en lo referente a su incidencia en la prevención de riesgos; ser informado sobre los resultados estadísticos de los reconocimientos médicos que se realicen al personal del Sector; asesorar sobre los reconocimientos médicos a realizar a las personas trabajadoras; ser informados y consultados respecto a la normativa ambiental en los términos legalmente dispuestos»⁸³.

Además, cabe señalar, como peculiaridad que presenta este convenio, que la comisión mixta en palabra (aunque denominada como “Comisión Nacional de Seguridad, Salud y Medio Ambiente de Estaciones de Servicio”) figura también como órgano de referencia para la puesta en práctica y el seguimiento del acuerdo sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo en el sector de Estaciones de Servicio, confirmando así una clara visión plenamente integral de salud laboral en sentido amplio y medio ambiente, inclusiva del bienestar laboral y de sus posibles perfiles patológicos⁸⁴.

Siguiendo en el estudio de campo, se señala también el artículo 32 (“Salud laboral”) del Convenio colectivo estatal del personal de salas de fiesta, baile, discotecas, locales de ocio y espectáculos de España, que instituye la «comisión paritaria sectorial de seguridad y salud y medio ambiente para el seguimiento de los acuerdos del Convenio Colectivo en materia de evaluación de la aplicación de la Ley de prevención de riesgos laborales en el sector, y así, dar cumplimiento a los objetivos contenidos en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 y sucesivas». Una comisión esta, a la que se atribuyen objetivos de carácter promocional e informativo, así como la «misión prioritaria el estudio de las consecuencias que en el ámbito sectorial supone la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como el de los temas relativos a riesgos laborales y prevención de los mismos que afecten a las diferentes actividades del sector con carácter general»⁸⁵. Por último, cabe destacar que la cláusula citada prevé también que los acuerdos adoptados en el ámbito de la Comisión paritaria se incorporan al cuerpo del convenio colectivo.

Análoga “Comisión Paritaria Sectorial de Seguridad y Salud y Medio Ambiente” está prevista también por el V Convenio colectivo estatal de instalaciones deportivas y gimnasios (que además contempla la figura del delegado/a sectorial para la prevención, con funciones muy heterogéneas de asesoramiento, información, consulta, participación, en materia de prevención en sentido amplio)⁸⁶, así como por el Convenio colectivo general del sector de saneamiento público, limpieza viaria, riego, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado (aunque, en este caso, la comisión en cuestión se presente como

⁸³ Artículo 57 (“Seguridad y salud”), Convenio colectivo estatal de estaciones de servicio.

⁸⁴ Anexo I (“Sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo en el sector de Estaciones de Servicio”), Convenio colectivo estatal de estaciones de servicio.

⁸⁵ Artículo 32 (“Salud laboral”), Convenio colectivo estatal del personal de salas de fiesta, baile, discotecas, locales de ocio y espectáculos de España.

⁸⁶ Artículo 57 (“Salud laboral”), V Convenio colectivo estatal de instalaciones deportivas y gimnasios.

concebida sólo «para el seguimiento de los acuerdos del convenio colectivo en materia de evaluación de la aplicación de la Ley de prevención de riesgos laborales en el sector»⁸⁷).

Una integración salud laboral-medio ambiente menos intensa, pero de todas formas relevante, puede encontrarse en el Convenio colectivo nacional de las empresas y personas trabajadoras de perfumería y afines, que aborda la salud laboral en su artículo 67 y el medio ambiente en su artículo 68, que se concluye con la previsión conforme a la cual «las empresas designaran un responsable de la interlocución con el/la Delegado/a de Medio ambiente de entre la representación en el Comité de Seguridad y Salud»⁸⁸.

7. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS *DE JURE CONDENDO*

En definitiva, «nuestras sociedades se enfrentan a enormes desafíos. La lucha contra el cambio climático y la descontaminación del medio ambiente (...) se encuentran entre las prioridades más urgentes. Sin embargo, estas cuestiones no deben separarse de la lucha contra la pobreza, la injusticia social y la discriminación por motivos de género o raza»⁸⁹.

Así, frente a esta realidad, se advierte la necesidad de reafirmar la centralidad del diálogo entre la dimensión estrictamente normativa del Derecho del Trabajo y la esfera axiológica que tiene que sostener el razonamiento *de jure condendo* sobre el horizonte futuro de la regulación de frontera entre prevención de riesgos laborales y desafíos climáticos-medioambientales. De hecho, sin este diálogo -como se ha destacado muy oportunamente- el Derecho del Trabajo «degrada a mera tecnología jurídica desconectada de toda concepción de la justicia y puramente ancilar a la racionalidad económica»⁹⁰.

La observación y la decodificación de los grandes cambios que toman forma (o que tienen que tomar forma) en la dimensión del ecosistema en sentido amplio necesitan ser proyectadas en la esfera de la actuación humana, «con el fin de promover un proceso permanente de ajuste a los tiempos biológicos, necesario para la salvaguardia de la vida del *homo faber* en la Tierra»⁹¹.

⁸⁷ Artículo 64 (“Salud laboral”), Convenio colectivo general del sector de saneamiento público, limpieza viaria, riego, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado.

⁸⁸ Artículo 68 (“Medio ambiente”), Convenio colectivo nacional de las empresas y personas trabajadoras de perfumería y afines.

⁸⁹ Traducción de L. HERZOG, *Garantire la dignità di ogni individuo, ma anche agire collettivamente per disinnquinare il pianeta e salvarlo*, en I. FERRERAS, J. BATTILANA y D. MÉDA (Eds.), *Il manifesto del lavoro. Democratizzare, demercificare, disinquinare*, Castelvecchi, Roma, 2020, pág. 63.

⁹⁰ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bolonia, 2022, pág. 150.

⁹¹ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bolonia, 2022, pág. 150.

Como es sabido, el de la sostenibilidad medio ambiental en sentido amplio representa sólo uno de los desafíos que se plantean, con extraordinaria urgencia, en el marco de una compleja e intrincada maraña de transformaciones exigidas por el impacto social que fenómenos históricos y trascendentales producen: piénsese -entre otros- en las “consecuencias sociales” de la digitalización algorítmica⁹².

Y precisamente en el punto de intersección entre esta última y la “cuestión socio-medio ambiental contemporánea” -expresión que se utiliza aquí en sentido amplio, comprensivo tanto de la transición energética, como del cambio climático- se puede vislumbrar un ámbito de estudio de especial interés para una reflexión de corte crítico-propositivo sobre la búsqueda de un punto de equilibrio actual y eficaz entre libertad de empresa, garantía de los derechos de las personas trabajadoras y protección del medio ambiente. De hecho, como destacado por doctrina constitucional, cabe abrazar una visión que conciba «el medio ambiente y la salud como límites a la libertad de iniciativa económica»⁹³.

Así, en la óptica de la construcción de este punto de equilibrio, se advierte la urgente necesidad de impulsar un cambio en el planteamiento de la relación entre riesgos medioambientales y riesgos laborales, ya que los primeros están vinculados indisolublemente a los segundos, como -más en general- a la organización empresarial, a las dinámicas de funcionamiento de los procesos productivos, al mantenimiento de las instalaciones, etc.

Como pone muy claramente en luz Tiziano Treu, «la importancia de las relaciones entre las condiciones de trabajo y el medio ambiente exterior ha sido señalada desde hace tiempo por los documentos tanto europeos como de la OIT, en colaboración cada vez más directa con la OMS, que subrayan la necesidad de adoptar una concepción unitaria de la salud y del bienestar de los trabajadores que incluya tanto la seguridad en el trabajo como la calidad del entorno en el que opera la empresa, y promover sistemas productivos no solo seguros para el trabajador sino también de bajo impacto ambiental»⁹⁴.

Como es evidente, en la dúplice óptica de la prevención de los riesgos tanto laborales como medioambientales, la formación de las personas que trabajan juega un papel absolutamente esencial, pero absolutamente centrales son las condiciones de trabajo que tienen que ser objeto de protección, limitando la intrínseca vulnerabilidad a la que están expuestas las personas que trabajan bajo el vínculo de la subordinación.

Así, resulta extraordinariamente importante promover la integración del sistema de prevención de riesgos laborales con el sistema de prevención de riesgos

⁹² La expresión es de L. GALLINO, *Tecnologia e società*, Treccani, Roma, 2025, págs. 31-35.

⁹³ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, en *Costituzionalismo.it*, 2022, núm. 1, pág. 18; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, en *Federalismi.it*, 2021, núm. 16, págs. 2-7.

⁹⁴ Traducción de T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, 2024, núm. 490, pág. 24.

medioambientales, en el marco de un modelo de gestión realmente integrado: como oportunamente argumentado en doctrina, se trata de «una integración que no afecta (ni puede afectar) a los aspectos técnicos específicos, sino a la forma y al método con el cual la empresa organiza la prevención respecto al ambiente interno y externo»⁹⁵, siendo el enfoque sistémico y el planteamiento metodológico-organizativo de las dos prevenciones sustancialmente común.

Precisamente con respecto al dualismo ambiente externo-ambiente interno, «es evidente la interacción entre estos dos espacios -tanto dentro como fuera de los lugares de trabajo- pero la frontera entre ambas localizaciones sigue estando muy definida con las consiguientes repercusiones normativas diferentes. El enlace se produce sin embargo a partir del elemento del riesgo y su consideración multidimensional, que abarca no sólo al colectivo de personas que trabajan sino también a sus familias o al territorio en donde se asienta la empresa»⁹⁶.

En definitiva, el reto que tiene por delante el laboralismo contemporáneo se caracteriza por ser histórico, siendo el Derecho del Trabajo llamado a demostrar «su capacidad institucional para rediseñar sus acciones normativas en múltiples aspectos, todos convergentes con el objetivo de hacer que el trabajo humano sea verdaderamente compatible con las instancias soberanas de la Tierra»⁹⁷.

En este sentido y con específica referencia al tema objeto de estudio, se advierte la necesidad de superar el “estancamiento”⁹⁸ que caracteriza al ordenamiento español (entre otros) en materia de prevención de riesgos laborales -con algunas excepciones recientes- integrando la regulación correspondiente con una perspectiva medio ambiental, que es ella misma parte de la compleja materia de la salud y seguridad de las personas trabajadoras.

Al respecto, cabe preguntarse en qué dirección orientar esta intervención reformadora, en la óptica de una futura (y necesaria) reforma de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales.

En primer lugar, como se ha argumentado ampliamente arriba, se considera oportuno superar la histórica e institucional demarcación entre “ambiente de trabajo” y “medio ambiente circunstante”, abrazando una orientación integrada a la sostenibilidad o, *rectius*, a las sostenibilidades, social, medio ambiental y económica,

⁹⁵ Traducción de P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 352. V. también R. RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, *Transición justa y salud laboral. Retos y oportunidades*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 181-212; G. CENTAMORE, *Una just transition per il Diritto del lavoro*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 1, págs. 129-145.

⁹⁶ A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, 2022, núm. 2, pág. 265.

⁹⁷ Traducción de A. PERULLI y V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bolonia, 2022, pág. 147.

⁹⁸ A. CASADO, *L'environnement dans le Droit des relations de travail*, en B. TEYSSIE (Dir.), *Les métamorphoses du Droit du travail*, Lexis Nexis, Paris, 2025, pág. 482.

asumiendo como premisa fundamental una visión clara: «la protección del medio ambiente y las relaciones laborales no son espacios estancos (...), al contrario presentan varios frentes comunes»; «una tutela adecuada del medio ambiente natural o exterior solo podrá conseguirse desde una perspectiva integrada que contemple la acción de las organizaciones productivas tanto en sus efectos externos como en sus efectos internos; en otras palabras, la protección del medio ambiente y de la salud y seguridad de los trabajadores constituyen dos caras de la misma moneda»⁹⁹.

Más en concreto, se considera que este crucial objetivo sólo pueda lograrse a través de la elaboración de una «Ley Integral de Prevención y Calidad Ambiental que recogiera los fundamentos, principios e instituciones comunes y los mecanismos de coordinación y articulación entre los diversos conjuntos normativos funcionalmente organizados, evitando que funcionen a través de una “ignorancia mutua”. De esta manera existiría un triángulo con un vértice (la Ley Marco Integral) y los dos lados (prevención de riesgos y legislación administrativa en materia de medio ambiente)»¹⁰⁰.

En segundo lugar y precisamente en la óptica de la edificación de esta arquitectura normativa unitaria e integral en materia de prevención, parece interesante explorar trayectorias reformadoras inspiradas por una posible ampliación del cauce del «deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales» ex artículo 14 de la misma Ley 31/1995, «en clave de sostenibilidad medioambiental, incluyendo en él todos los aspectos relacionados con la prevención de desastres y accidentes graves que pueden tener un impacto sobre las comunidades y el medio ambiente externo»¹⁰¹.

Efectivamente, esta línea de intervención se advierte como especialmente oportuna y necesaria, frente al cambio climático en marcha: como se lee en una propuesta de reforma formulada y argumentada en el panorama académico, «en el plano normativo, se requiere una adaptación profunda a los cambios climáticos en el entorno laboral. Se recomienda que la próxima actualización de la LPRL aborde las carencias en la integración de las principales políticas, planes y estrategias de ámbito nacional sobre cambio climático con la seguridad y salud en el trabajo, así como la desconexión de las cuestiones de salud pública y ambiental con la prevención de

⁹⁹ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, págs. 89 y 93; M.P. RIVAS VALLEJO, *La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales*, en *Tribunal Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, 1999, núm. 103, págs. 9-27. B. CARUSO, R. DEL PUNTA y T. TREU, *Il Diritto del Lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, CSDLE, Catania, 2023, pág. 48 hablan eficazmente de una «perspectiva de circularidad de los riesgos y de integración de los subsistemas normativos de prevención» (traducción).

¹⁰⁰ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 100: se hace aquí referencia a la propuesta formulada, hace una década, por J.L. MONEREO PÉREZ y P. RIVAS VALLEJO, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2010, pág. 48.

¹⁰¹ Traducción de B. CARUSO, R. DEL PUNTA y T. TREU, *Manifesto per un Diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE, Catania, 2020, pág. 37.

riesgos laborales»¹⁰².

En tercer lugar y siempre de cara a la construcción de una futura unificación legal en materia, se está convencido de que una contribución de interés puede ser aportada por las experiencias prácticas de gestión integrada llevadas a cabo en las empresas: al respecto, «existe un amplio margen para las políticas de gestión con efectos medioambientales positivos (aunque a medio y largo plazo), que pueden verse muy afectadas (y en muchos casos ya lo están siendo) por la negociación colectiva (...). Esta regulación debe alimentarse de una filosofía y modelos de gestión empresarial de tipo participativo (...)»¹⁰³.

Se hace aquí referencia, ante todo, a los modelos de gestión integrada de los riesgos, tanto medio ambientales como laborales, y de la calidad, que hunden sus raíces en el terreno de los estándares internacionales, elaborados por la Organización Internacional de Normalización (ISO): ISO 14000 sobre gestión medio ambiental (en la que, efectivamente, se apuesta por la integración medio ambiente-salud y seguridad laboral), ISO 9001 en materia de sistemas de gestión de calidad e ISO 45001 en materia de sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo¹⁰⁴.

Se trata de herramientas relevantes, que pueden aportar contribuciones práctico-aplicativas de interés, aunque se considera que, metodológicamente, la complejidad y la dimensión tan sistemática de la materia en cuestión tiene que ser sustraída al perímetro exclusivamente unilateral propio de la gestión empresarial: es fundamental impulsar el protagonismo de la autonomía colectiva y la participación de la representación de las personas trabajadoras, en la negociación de “acuerdos transformativos”, capaces de ganar las evidentes resistencias al cambio que se registran al respecto, también incorporando en la negociación colectiva referencias a estándares y buenas prácticas propias de los modelos empresariales de gestión integrada¹⁰⁵.

En este sentido, por ejemplo, se valora positivamente la referencia -aunque sólo muy genérica- a las normas ISO 14000 que se encuentran en el Convenio colectivo del Sector Comercio Vario, suscrito por Organización Empresarial COPYME y por la representación sindical UGT y CC.OO. 2025-2025, en el Convenio colectivo del Sector de Comercio Mayorista y Minorista de Juguetes, Deportes, Armerías Deportivas, Cerámica, Vidrio, Iluminación y Regalos, CA Madrid, 2022-2024 y en

¹⁰² VV.AA., *Carta abierta de académicos sobre la futura reforma legislativa de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales*, www.aedtss.com/carta-abierta-sobre-la-futura-reforma-de-la-lp-rl (fecha de última consulta: 11 de septiembre de 2025), 2024, pág. 7.

¹⁰³ Traducción de B. CARUSO, R. DEL PUNTA y T. TREU, *Manifesto per un Diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE, Catania, 2020, pág. 37.

¹⁰⁴ Cf. www.iso.org/es/normas (fecha de última consulta: 13 de septiembre de 2025).

¹⁰⁵ T. TREU, *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 2024, núm. 490, pág. 28. Véase también: C. CHACARTEGUI JÁVEGA, *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental. Un compromiso social y ecológico*, Bomarzo, Albacete, 2018; M. LAABBAS-EL-GUENNOUNI, *La negociación colectiva y los agentes sociales como nuevos aliados en la protección ambiental: especial referencia al sector químico*, en *Temas Laborales*, 2023, núm. 169, págs. 129-160.

el Convenio colectivo del sector comercio del mueble, CA Madrid, 2022-2025; así como la mención de los estándares de la ISO 9001 en materia de sistemas de gestión de calidad, contenida en el V Convenio colectivo estatal de instalaciones deportivas y gimnasios, en el Convenio Colectivo del sector de contratos públicos de servicios deportivos, CA Cantabria, 2024-2028, en el VIII Convenio colectivo de trabajo del Sector de los Clubs de Natación, CA Cataluña, 2023-2025 y en el Convenio colectivo de trabajo del sector de estiba y desestiba de la provincia de Tarragona para los años 2012-2014.

En cuarto lugar y coherentemente con el planteamiento de una necesaria integración legal en materia de medioambiente y salud y seguridad de las personas trabajadoras, se comparte la propuesta reformadora que, al respecto también, ha sido formulada en ámbito académico, orientada a impulsar, siempre en una dinámica participativa, «la elaboración de protocolos de vigilancia individual y colectiva y de planes específicos de mitigación y adaptación integrados en la actividad de gestión preventiva en el seno de las empresas», siendo esencial «identificar y evaluar, con antelación, los impactos previsibles y los riesgos derivados del mencionado cambio climático»¹⁰⁶.

En conclusión, como señalado en doctrina, «para avanzar en la dirección de evitar tal falsa disyuntiva entre trabajo y naturaleza, debe plantearse, pues, este conflicto desde la perspectiva de la agresión que supone el capitalismo para la viabilidad de la vida en nuestro planeta. Contemplar el trabajo desde su intrínseca dimensión humana (somos seres que, en tanto que humanos, trabajan), y no desde una dimensión mercantilizada, que lo desvirtúa, es fundamental para redimensionar nuestra escala de supuestas necesidades y, además, para planificar el trabajo desde dimensiones ajustadas a requerimientos más auténticos»¹⁰⁷.

Sólo así podrá conseguirse el objetivo de la plena integración entre regulación de la salud y seguridad de las personas trabajadoras y del medio ambiente, en el marco de una ecología realmente integrada, expresiva de la necesaria recomposición y de la imprescindible síntesis entre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad¹⁰⁸.

¹⁰⁶ VV.AA., *Carta abierta de académicos sobre la futura reforma legislativa de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales*, www.aedtss.com/carta-abierta-sobre-la-futura-reforma-de-la-lppl (fecha de última consulta: 11 de septiembre de 2025), 2024, pág. 7.

¹⁰⁷ J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, 2015, pág. 135.

¹⁰⁸ B. CARUSO, R. DEL PUNTA y T. TREU, *Il Diritto del Lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, CSDLE, Catania, 2023, pág. 49: «las tres dimensiones de la sostenibilidad han entrado en una trayectoria de colisión, o corren el riesgo de entrar en ella, provocando cortocircuitos no solo de valor sino también de intereses calificados diferentemente».

8. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA (2016), *Olas de calor en España desde 1975*, www.aemet.es/documentos/es/noticias/2016/Olas_Calor_ActualizacionJun2016-B.pdf (fecha de última consulta: 14 de agosto de 2025).

ALEMÁN PÁEZ F. (2024), *Curso de Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, vol. II.

ALEMÁN PÁEZ F. (2017), *El derecho a la desconexión digital. Una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la 'Loi Travail n. 2016-1088'*, en *Trabajo y Derecho*, núm. 30, págs. 12-33.

ALMANSA PÉREZ R.M. (2025), *La economía verde y circular en España y la Unión Europea en su contexto global. Un rosario de incongruencia*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Vulnerables en la economía verde y circular: una mirada jurídico-laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 295-335.

ÁLVAREZ CUESTA H. (2016), *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete.

BALDI A. (2012), *Il sistema di gestione della sicurezza, uno strumento per l'organizzazione*, en A. PERULLI y V. BRINO (Eds.), *Sicurezza sul lavoro. Il ruolo dell'impresa e la partecipazione attiva del lavoratore*, CEDAM, Padua, págs. 135-139.

BATTILANA J. (2020), *Per una società più democratica, più equa e più verde*, en I. FERRERAS, J. BATTILANA y D. MÉDA (Eds.), *Il manifesto del lavoro. Democratizzare, demercificare, disinquinare*, Castelvechi, Roma, págs. 17-26.

BAYLOS GRAU A. (2022), *Trabajo y ambiente: la necesidad del límite*, en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, págs. 247-270.

BINI S. (2024), *Trabajo digital y riesgos psicosociales: estrategias y propuestas*, en P.G. ORTEGA LOZANO, S. GUINDO MORALES y B.D.M. LÓPEZ INSUA (Dirs.), *Retos tecnológicos en el Derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Atelier, Barcelona, págs. 27-46.

BUOSO S. (2022), *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, págs. 271-292.

CANALDA CRIADO S. (2023), *Análisis del V AENC en la trayectoria de la negociación colectiva interconfederal*, en *Lan Harremanak*, núm. 50, págs. 40-71.

CARUSO B., DEL PUNTA R. y TREU T. (2023), *Il Diritto del Lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, CSDLE, Catania.

CARUSO B., DEL PUNTA R. y TREU T. (2020), *Manifesto per un Diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE, Catania.

CASADO A. (2025), *L'environnement dans le Droit des relations de travail*, en B. TEYSSIÉ (Dir.), *Les métamorphoses du Droit du travail*, Lexis Nexis, Paris, págs.

477-510.

CENTAMORE G. (2022), *Una just transition per il Diritto del lavoro*, en *Lavoro e Diritto*, núm. 1, págs. 129-145.

CHACARTEGUI JÁVEGA C. (2021), *Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva*, en C. CHACARTEGUI (Coord), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 17-48.

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

CASSETTI L. (2021), *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, en *Federalismi.it*, núm. 16, págs. 2-7.

DEL RÍO GONZÁLEZ P., KIEFER C.P., GUERRERO BUSTOS A.M., LÓPEZ GÓMEZ F.A. (2025), *La economía circular*, Catarata, Madrid.

DI SALVATORE E. (2022), *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, en *Costituzionalismo.it*, núm. 1, págs. 1-22.

ESCRIBANO GUTIÉRREZ J. (2025), *El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Vulnerables en la economía verde y circular: una mirada jurídico-laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 55-103.

ESCRIBANO GUTIÉRREZ J. (2015), *Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales*, en L. MORA CABELLO DE ALBA (Dir.) y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (Ed.), *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Bomarzo, Albacete, págs. 133-158.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2025), *Resolution on the content of a Directive on the prevention of occupational heat risks. Adopted at the Executive Committee meeting of 4-5 March 2025*, www.etuc.org/en/document/content-directive-prevention-occupational-heat-risks (fecha de última consulta: 14 de agosto de 2025).

FABOZZI R. (2016), *Il bene “salute” tra potere organizzativo e tutele ordinamentali*, Cacucci, Bari.

FISCHER F.M., ANTUNES E.D., SILVA-JUNIOR J.S. y ROTENBERG L. (2021), *Working anywhere and anytime in the 24-h society: impact on the world of work*, en *Industrial Health*, núm. 59, págs. 1-3.

GAETAL. (2020), *Storia (illustrata) del Diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, Turín.

GAETA L. (2013), *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Cacucci, Bari.

GALLINO L. (2025), *Tecnologia e società*, Treccani, Roma.

GIL PÉREZ M.E. (2023), *El teletrabajo y el impacto de las nuevas tecnologías en la salud y seguridad laboral*, Bomarzo, Albacete.

GOÑI SEIN J.L. (2010), *Protección legal e instrumentos de tutela del medio ambiente natural y laboral*, en *Tribuna social. Revista de seguridad social y laboral*, núm. 231, págs. 13-28.

GRASSO F. (2024), *La tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa. Il fondamento giuridico e gli strumenti per una prevenzione integrata*, en *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, núm. 1, págs. 123-150.

GUAGLIANONE L. y MALZANI F. (Eds.) (2007), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, Milán.

GUALDA ALCALÁ F.J. y JÁVEGA GIL B. (2023), *Nuevos espacios de intervención legal ante la siniestralidad laboral*, Bomarzo, Albacete.

HERZOG L. (2020), *Garantire la dignità di ogni individuo, ma anche agire collettivamente per disinquinare il pianeta e salvarlo*, en I. FERRERAS, J. BATTILANA y D. MÉDA (Eds.), *Il manifesto del lavoro. Democratizzare, demercificare, disinquinare*, Castelveccchi, Roma, págs. 61-66.

HERZOG L. (2018), *Reclaiming the system. Moral responsibility, divided labour and the role of organizations in society*, Oxford University Press, Oxford.

M. LAABBAS-EL-GUENNOUNI (2023), *La negociación colectiva y los agentes sociales como nuevos aliados en la protección ambiental: especial referencia al sector químico*, en *Temas Laborales*, núm. 169, págs. 129-160.

MALZANI F. (2014), *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milán.

MESSINGER J.C. (2017), *Workin anytime, anywhere, the evolution of telework and its effects on the world of work*, en *IUSLabor*, núm. 3, págs. 301-312.

MIÑARRO YANINI M. (2023), *La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los "fenómenos climáticos adversos" en el trabajo*, en *Briefs AEDTSS*, núm. 39.

MONEREO PÉREZ J.L. y RIVAS VALLEJO P. (2010), *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada.

NAROCKI C. (2021), *Los episodios de altas temperaturas como riesgo laboral. Su impacto en la salud, la seguridad y el bienestar de la población trabajadora y en las desigualdades*, Fundación 1º de Mayo - ETUI, Bruselas.

PASCUCCI P. (2022), *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, págs. 335-355.

PERULLI A. y SPEZIALE V. (2022), *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, Bolonia.

RAMOS QUINTANA M.I. (Dir.) y GRAU PINEDA M.C. (Coord.) (2013), *Salud en el trabajo y riesgos laborales emergentes*, Bomarzo, Albacete.

RIVAS VALLEJO M.P. (1999), *La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales*, en *Tribunal Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*,

núm. 103, págs. 9-27.

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO R. (2021), *Transición justa y salud laboral. Retos y oportunidades*, en C. CHACARTEGUI JÁVEGA (Coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 181-212.

ROMERO RODENAS M.J. y TRILLO PÁRRAGA F. (Eds.) (2015), *Manual de prevención de riesgos laborales*, Bomarzo, Albacete.

SUPIOT A. (1994), *L'alerte écologique dans l'entreprise*, en *Droit et ville*, núm. 37, págs. 91-110.

TOMASSETTI P. (2025), *Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale*, en M. SQUEGLIA (Ed.), *Le attualità nel Diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Turín, págs. 233-253.

TREU T. (2024), *Il Diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, en *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, núm. 490.

VV.AA. (2025), *El estrés térmico en el lugar de trabajo. Un riesgo laboral que debe prevenirse*, en *Gaceta Sindical*, núm. 534, págs. 1-6.

VV.AA. (2025), *Guía práctica para la gestión del calor en el trabajo*, Fundación 1º de Mayo - ISTA, Barcelona.

VV.AA. (2024), *Carta abierta de académicos sobre la futura reforma legislativa de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales*, www.aedtss.com/carta-abierta-sobre-la-futura-reforma-de-la-lprl (fecha de última consulta: 11 de septiembre de 2025).

**PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO
ANDALUZA:**

**RETOS ECOLÓGICOS DEL DERECHO DEL
TRABAJO ANTE LA CRISIS CLIMÁTICA**

HENAR ÁLVAREZ CUESTA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE LA APUESTA POR EL PACTO VERDE Y LA COMPETITIVIDAD
3. ESTRATEGIAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES
4. EL DERECHO DEL TRABAJO EN CLAVE ECOLÓGICA
5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Las consecuencias, visibles e invisibles, que ha provocado el cambio climático en los últimos años fuerzan a cuestionar la forma y las medidas con las que se han afrontado hasta el momento¹.

La DANA de 2024 con consecuencias fatales, los cada vez más comunes tsunamis eternos de altas temperaturas o los incendios de 6ª generación que han asolado el noroeste peninsular (precisamente las zonas más vaciadas), y a la espera del próximo acontecimiento meteorológico extremo², sirven como constatación de un hecho: no da resultado abordar este fenómeno de forma parcial y timorata. Y menos cuando se percibe cada vez más la presentación del cambio climático como un fenómeno inevitable respecto del que cualquier acción para paliarlo está abocada al fracaso, produciendo el denominado “retardismo climático” (*climate delay*)³, cuando no su negación enrocada.

En consecuencia, desde todas las disciplinas jurídicas, pero especialmente desde el Derecho del Trabajo, por estar imbricado indisolublemente con la vida diaria de las personas y con los distintos sectores de actividad que constituyen el sistema económico, ha de avanzarse hacia la incorporación de mecanismos de protección medioambiental que traten de contener (si es que aún estamos a tiempo) los efectos sobre el clima, y poner en marcha herramientas de adaptación y solución frente a las actuales condiciones meteorológicas.

En concreto, se ha defendido la importancia de las personas trabajadoras en la lucha contra el cambio climático debido a su importancia numérica, cualitativa (posición estratégica en los medios y lugares de producción y por el interés que le mueve a la hora de transformar las relaciones laborales⁴).

Si el cambio climático aumenta las temperaturas globales del aire y los océanos, afecta a los patrones de precipitación, eleva el nivel medio global del mar, provoca fenómenos meteorológicos extremos, daña la biodiversidad y aumenta la acidez de los océanos y sus efectos amenazan la viabilidad de los sistemas sociales, medioambientales y económicos⁵, el Derecho Laboral ha de asumir como propios los retos ecológicos y climáticos e incorporar en su núcleo soluciones frente a ellos.

¹ Como consecuencia de las emisiones antropogénicas globales de gases de efecto invernadero, la década comprendida entre 2013 y 2023 fue la más cálida jamás registrada, con un aumento de la temperatura media global cerca de la superficie de entre 1,19 y 1,22°C en comparación con los niveles preindustriales. Esto significa que ya se ha producido más de la mitad del calentamiento permitido por el Acuerdo de París, AA.VV.: *Sustainable development in the European Union*, Unión Europea, 2025, pp. 228 y ss.

² Baste leer AA.VV.: *World Drought Atlas*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2024.

³ FITA ORTEGA, F.: “El papel del Derecho del Trabajo en su vertiente individual, en la lucha contra los efectos del cambio climático”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024, p. 192.

⁴ HUBER, M.T.: *El futuro de la revolución*, Madrid (errata naturae), 2024, p. 19.

⁵ AA.VV.: *Sustainable development in the European Union*, cit., p. 227.

Nacería así el Derecho Ecológico del Trabajo⁶.

Desde el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU se urge a intervenir para evitar el empeoramiento de las condiciones climáticas mediante la búsqueda de vías de mitigación y métodos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para eliminarlos de la atmósfera y, al tiempo, consensuar y seguir opciones de adaptación a las condiciones climáticas ya causadas por el ser humano⁷.

La solución ha de pasar por configurar un sistema productivo capaz de aunar ecología y empleo⁸ digno y decente. La duda es ¿cómo hacer esa pretendida transición hacia otro sistema justo para el medioambiente y para el trabajo?

2. LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE LA APUESTA POR EL PACTO VERDE Y LA COMPETITIVIDAD

Desde la Unión Europea se había pretendido avanzar hacia una “sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos”⁹. Para lograrlo, el Consejo Económico y Social Europeo ha abogado por un nuevo pacto ecológico y social europeo que logre la inversión a gran escala necesaria para asegurar una transición justa hacia una economía climáticamente neutra y cree puestos de trabajo de calidad en todos los territorios¹⁰.

El mayor avance se produjo con el denominado Pacto Verde y su traslación normativa por el Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999¹¹.

En esta línea, se ha diseñado el paquete de medidas “Objetivo 55”, en el que aparecen una batería de propuestas interconectadas cuya puesta en práctica pretende provocar la transformación energética, industrial y socioeconómica en los términos

⁶ CARELLI, R.: “First Lines for an Ecological Labour Law: A Social Utopia for the Anthropocene”, en AA.VV.: *Labour Law Utopias*, Oxford (Oxford University Press), 2024, pp. 71 y ss.

⁷ IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 2021.

⁸ OIT: *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*, Ginebra (OIT), 2009, p. 9.

⁹ 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 Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

¹⁰ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía sostenible que necesitamos» (2020/C 106/01).

¹¹ FOTINOPOULOU BASURKO, O.: “La Unión Europea ante la transición ecológica justa”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Thomson Reuters/Aranzadi), 2024, pp. 105 y ss.

necesarios para satisfacer los fines fijados como norte¹².

Las acciones a desarrollar abarcan múltiples esferas, en tanto afectan al comercio de derechos de emisión, al reparto del esfuerzo, al uso de la tierra, a las fuentes de energía renovables, a la eficiencia energética, al transporte bajo en emisiones, a la fiscalidad sobre la energía, a las importaciones de mercancías intensivas en carbono (con el Mecanismo de ajuste en frontera), a la descarbonización del mercado del gas, al fomento del hidrógeno verde o a la disminución de las emisiones de metano¹³. Se incluye, además, la creación de un Fondo Social para el Clima (Reglamento 2023/955, de 10 de mayo).

Este marco legislativo y político no solo tiene efectos medioambientales, sino también económicos, al reconfigurar el sistema productivo europeo, de tal modo que los objetivos climáticos sean compatibles con el impulso de un crecimiento sostenible, la creación de empleo y la mejora de la competitividad (merced a la innovación en tecnologías ecológicas). La difícil coexistencia de estas metas ha forzado la creación del Mecanismo para una Transición Justa (acompañado de la correspondiente financiación¹⁴), puesto en marcha por la Comisión y llamado a garantizar que la evolución sea equitativa y equilibrada, teniendo en cuenta las distintas necesidades de las regiones y de los sectores productivos, cada uno de los cuales habrá de encarar retos diferentes¹⁵.

Como meras muestras de los pasos dados cabe citar la Directiva 2024/1760 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad tiene por objeto garantizar que las corporaciones contribuyan al desarrollo sostenible y a la transición hacia la sostenibilidad de las economías y las sociedades mediante la detección y, cuando sea necesario, priorización, prevención, mitigación, eliminación, minimización y reparación de los efectos adversos reales o potenciales para los derechos humanos y el medio ambiente relacionados con las propias operaciones de las empresas, las transacciones de sus filiales y sus socios comerciales en las cadenas de actividades, así como garantizando que los afectados por el incumplimiento de este deber tengan acceso a la justicia y a vías de recurso. En concreto, establece que

¹² El Objetivo 55 puede ser definido “como la combinación de políticas sobre las que intervenir de manera que exista un equilibrio entre fijación de precios, objetivos, normas y medidas de apoyo para alcanzar la neutralidad climática en 2050”, ZAMBRANO GONZÁLEZ, K.: “El camino de la Unión Europea hacia la neutralidad climática: retos de la transición energética y ecológica tras el Pacto Verde Europeo”, *Quaderns IEE: Revista de l’Institut d’Estudis Europeus*, vol. 1, núm. 1, 2022, p. 204.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Objetivo 55»: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, 14.7.2021, COM(2021) 550 final, explica las propuestas.

¹⁴ Como hecho jurídico destacado, el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L 231/1, 30.6.2021).

¹⁵ AGRA VIFORCOS, B.: “Empleos verdes y dignos”, *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 2, 2025, pp. 3 y ss.

los Estados miembros velarán por que las empresas adopten y pongan en práctica un plan de transición para la mitigación del cambio climático encaminado a garantizar que, mediante sus mejores esfuerzos, su modelo de negocio y su estrategia sean compatibles con la transición hacia una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C., en consonancia con el Acuerdo de París y el objetivo de lograr la neutralidad climática para 2050, y cuando proceda, la eliminación de la exposición de la empresa a las actividades relacionadas con el carbón, el petróleo y el gas. Este plan deberá ser actualizado cada doce meses (art. 22).

También la propuesta de Directiva de alegaciones medioambientales o alegaciones ecológicas (Green Claims Directive), que obligará a las empresas a probar sus afirmaciones ecológicas antes de anunciar productos como “biodegradables”, “menos contaminantes”, “que utilizan menos agua” o que tienen “contenido bio”. O la propuesta de la Confederación Europea de Sindicatos de una Directiva de Transición Justa como medio para fortalecer los derechos laborales y la participación de los agentes sociales en el diálogo y la negociación colectiva¹⁶.

Con todo, los últimos movimientos desde Europa parecen aventurar un cambio de rumbo. Así, el conocido como Informe Draghi advierte sobre el riesgo de que la descarbonización fuera en contra de la competitividad y lastrase el crecimiento¹⁷, por lo que la vinculación descarbonización-competitividad ha pasado a convertirse en uno de los tres pilares de “La Brújula para la Competitividad” que orienta el trabajo de la Comisión para el período 2024-2029. En realidad, los primeros efectos negativos del Pacto Verde europeo sobre las estructuras de producción —industriales, fundamentalmente— en un momento en el que todavía no son perceptibles los posibles efectos beneficiosos de la transición, hace que existan importantes resistencias al cambio de perspectiva impuesto por la transición ecológica justa¹⁸ que parecen estar en la base del nuevo paquete de propuestas de la Comisión “Ómnibus”¹⁹, de 26 de febrero de 2025, para simplificar las normas medioambientales de la UE²⁰.

¹⁶ RODRÍGUEZ BRAVO DE LA LAGUNA, J.J.: “Transición laboral justa frente al cambio climático: el papel del diálogo social y de la negociación colectiva”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 13, núm. 1, 2025, p. 170.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION: *The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe*, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4cf152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

¹⁸ TREU, T.: “El Derecho del trabajo ante el desafío de la emergencia climática”, en AA.VV: *Necesidades empresariales y tutelas laborales. XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2024, p. 380.

¹⁹ AGRA VIFORCOS, B.: “Empleos verdes y dignos”, cit., pp. 3 y ss.

²⁰ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, *Trabajo y Derecho*, núm. 21, 2025, pp. 4 y ss.

3. ESTRATEGIAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES

Retomando la pregunta de unas páginas atrás que subyace (junto a otras) en los vaivenes de la política comunitaria, la lucha contra el cambio climático acaba por reflejarse en el mundo laboral, de forma señalada en “los sectores, los territorios, el empleo y las capacidades (incluidos los aspectos intergeneracionales y de género y los grupos vulnerables)” afectados por las condiciones meteorológicas o por la lucha frente a la crisis climática, pero también en “la protección social, la cooperación entre los Estados miembros, la gobernanza, la actividad empresarial y las empresas (en concreto las pymes), y la financiación e inversión”²¹.

La falta de respuesta o la inacción frente a las consecuencias de estos fenómenos también genera consecuencias. A día de hoy (y empeorará en el futuro) todos los sectores productivos se enfrentan, en mayor o menor medida, a los riesgos derivados del cambio climático. Entre 1980 y 2023, las pérdidas relacionadas con el clima y las condiciones meteorológicas ascendieron a un total de 738 000 millones. El año 2023 fue otro año negativo, con pérdidas económicas relacionadas con el clima por valor de 43 900 millones de euros, la mayor parte de las cuales (25 700 millones de euros) fueron causadas por fenómenos hidrológicos como inundaciones. Esto supone el tercer año consecutivo con pérdidas económicas muy por encima de la tendencia a largo plazo. En 2021, las pérdidas ascendieron a 63 000 millones de euros, causadas principalmente por inundaciones extremas tras unas precipitaciones récord en Europa central. En 2022, se perdieron 56 000 millones de euros, causados principalmente por fenómenos climatológicos como olas de calor, sequías e incendios forestales²². Y las cifras no han dejado de crecer en los siguientes años.

Ante el panorama sufrido y el futuro vislumbrado, urge dar respuesta y dotar de contenido a la pretendida transición justa: por un lado, en el establecimiento de una estrategia de adaptación a los impactos físicos que se están produciendo o pueden producirse y/o agravarse en el corto y medio plazo; y, por otro, en el diseño de una estrategia para la descarbonización de la actividad productiva a medio y largo plazo²³. En este último contexto las acciones se orientan hacia propósitos ecológicos (“menos industria nociva, más naturaleza, menos trabajos industrialmente tóxicos, más producción verde, todo con la impostergerable reordenación energética”²⁴), pero en

²¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Hacia una propuesta legislativa para una transición justa e instrumentos políticos de la UE que propicien un Pacto Verde Europeo más social* (Dictamen de iniciativa) (C/2025/772), DOUE C 11.2.2025.

²² No obstante, es preciso tener en cuenta que las pérdidas económicas notificadas incluyen generalmente los daños directos monetizados a determinados activos y, como tales, solo estiman parcialmente el total de los daños. No tienen en cuenta las pérdidas relacionadas con la productividad, la mortalidad y la salud, el patrimonio cultural o los servicios ecosistémicos, lo que aumentaría considerablemente la estimación, AA.VV.: *Sustainable development in the European Union*, cit., pp. 228 y ss.

²³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, Documento 1/2024, p. 18.

²⁴ DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “El empleo verde en un mundo económico insostenible”,

ambos han de establecerse instrumentos desde el Derecho del Trabajo que atiendan a una realidad más compleja, haciendo posible que sirvan tanto para mejorar las condiciones laborales como las condiciones ambientales (internas y externas a la empresa)²⁵.

Ambas estrategias (adaptación y mitigación) tendrán efectos (coincidentes unas veces, divergentes otras) en la actual regulación laboral. Así, instituciones clásicas como el tiempo de trabajo, los mecanismos de flexibilidad interna, la extinción del contrato o la negociación colectiva han de adquirir una dimensión ecológica si no quieren verse arrastradas por los efectos perversos del cambio climático. En las páginas siguientes se explorarán las consecuencias ya presentes y los posibles escenarios para cada una de las estrategias mencionadas. Quedan fuera del presente estudio (merecen uno específico) los impactos del Derecho ecológico del Trabajo en el ámbito de la protección social o de sus consecuencias para determinados sectores productivos²⁶.

3.1. Respuestas del Derecho del Trabajo frente a las estrategias de adaptación.

Comenzando por la primera de las estrategias frente al cambio climático, la necesidad de adaptación a las nuevas condiciones meteorológicas y de prevención frente a fenómenos de esta naturaleza cada vez más extremos, forzará a modificar las normas laborales referidas a la duración y distribución de la jornada de trabajo, a la prevención de riesgos laborales recientemente sufridos, a la reorganización de la actividad productiva en ciertos sectores, a la negociación de condiciones de trabajo a tales efectos, a la modificación colectiva de condiciones, a la suspensión de la producción o al despido de personas trabajadoras.

-- En primer lugar, la jornada diaria, semanal o anual puede verse reducida debido a las condiciones climáticas, en tanto pueden hacer imposible trabajar durante prolongados períodos de tiempo.

Según datos de la OIT, el aumento de las temperaturas globales podría reducir las horas de trabajo a nivel mundial en un 2,2% para el año 2030²⁷.

Desde luego, estas condiciones climáticas forzarán (están forzando ya desde hace tiempo y cada vez en más territorios) a una diferente distribución horaria. Así, ya se fija en el calendario laboral la existencia de diferentes horarios en verano y en invierno teniendo en cuenta la situación climática esperable en determinados periodos del año (sobre todo cuando se trate de actividades más expuestas, como trabajos al

Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 469, 2022, p. 22.

²⁵ LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “El diálogo social sin límite de actores como forma de protección del medio natural dentro y fuera del trabajo: visión comparada entre España y Estados Unidos”, *Cielo Laboral*, núm. 9, 2024, https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2024/09/laabbas_noticias_cielo_n9_2024.pdf.

²⁶ Un estudio de ambas facetas en CARELLI, R.: “First Lines for an Ecological Labour Law: A Social Utopia for the Anthropocene”, cit., pp. 81 y ss.

²⁷ OIT: *Trabajar en un planeta más caliente. El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2019.

aire libre).

Cierto es que se puede distribuir irregularmente la jornada en consonancia con esta situación y a la hora de justificar el ejercicio razonable de la distribución irregular de la jornada (dentro del margen convencional o de forma excepcional como así recogen varios convenios colectivos), podría recurrirse a motivos climáticos o meteorológicos como, por ejemplo, la previsión de tormentas, calor extremo, nevadas, etc. que, además, podrían poner en riesgo la seguridad y salud de la plantilla²⁸. Con todo, esta redistribución horaria ha de respetar los máximos y mínimos fijados legal y convencionalmente en cada caso, lo cual puede imposibilitar alcanzar las cuarenta horas semanales en cómputo anual, forzando por la vía de los hechos a una reducción de la jornada.

-- Dentro de los impactos que el cambio climático acarrea en el ámbito productivo, uno de los que ha tenido más visibilidad debido a su gravedad, son las consecuencias que los cambios en las condiciones climáticas suponen para la salud humana y, en concreto, para las personas trabajadoras. Este panorama hace que la Comisión de la Discusión General sobre una Transición Justa celebrada en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2023 en el seno de la OIT haya destacado la necesidad de “aplicar y poner en práctica de manera urgente medidas de seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores afectados por los peligros climáticos y fenómenos climáticos extremos, que permitan hacer frente a los efectos en la salud mental y física y promover un entorno de trabajo seguro y saludable”.

Sin embargo, no existe por ahora normativa preventiva específica vinculada con los efectos del cambio climático. Únicamente, como rayo de esperanza, la disposición final 5ª del RD-Ley 8/2024 encomienda al Gobierno la aprobación, en el plazo de doce meses, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social, un reglamento sobre la protección de las personas trabajadoras frente a los efectos del cambio climático en el ámbito laboral. En el caso específico de las altas temperaturas, desde el lado sindical se ha demandado la elaboración de una Directiva²⁹ que incorpore herramientas de adaptación destinadas a reducir la vulnerabilidad de los trabajadores a los riesgos que plantea el calor extremo, adoptando una perspectiva integral; y entre los aspectos clave han de incluirse la fijación de temperaturas máximas de trabajo, teniendo en cuenta las condiciones sectoriales y personales y la obligatoriedad de realizar evaluaciones de los riesgos relacionados con el calor, lo que requeriría una definición clara del estrés térmico³⁰.

Como se ha indicado, no existe una norma de carácter general que aborde el impacto del cambio climático en la protección de la seguridad y salud, aun cuando las normas legales ya han comenzado a avanzar algunas de las examinadas, vinculadas a las altas temperaturas, pero también aplicables a otros fenómenos extremos. Así,

²⁸ MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: “Repensar el tiempo de trabajo en la era de la transición ecológica”, *Trabajo y Derecho*, núm. 21, 2025, p. 11.

²⁹ <https://www.etuc.org/en/document/content-directive-prevention-occupational-heat-risks>

³⁰ LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “As Temperatures Rise, European Workers Face a Looming Threat”, *Social Europe*, 30 de junio de 2025.

el RD-Ley 4/2023, de 11 de mayo, reforma la normativa vinculada a las condiciones laborales y climáticas³¹ para propiciar la adaptación de la jornada o la prohibición de desarrollar determinadas tareas. Así, señala que habrá de incluirse la prohibición de desarrollar determinadas tareas durante las horas del día en las que concurren fenómenos meteorológicos adversos, en aquellos casos en que no pueda garantizarse de otro modo la debida protección de la persona trabajadora. La norma parece apuntar tanto a una prohibición expresa contenida en los planes de prevención cuando se alcance una determinada temperatura o se produzca un fenómeno extremo que ponga en peligro la seguridad de las personas trabajadoras, o bien a una decisión organizativa empresarial en función de las circunstancias en cada momento concurrentes.

Por su parte, el RD-Ley 8/2024, de 28 de noviembre, nacido como respuesta al desastre causado por la Dana de 2024 (“las catastróficas consecuencias de los fenómenos atmosféricos”) y su “previsible recurrencia” que conlleva “la cada vez más frecuente afectación de la crisis medioambiental a las relaciones de trabajo”. Esta norma crea un permiso retribuido de cuatro días “por imposibilidad de acceder al centro de trabajo o transitar por las vías de circulación necesarias para acudir al mismo, como consecuencia de las recomendaciones, limitaciones o prohibiciones al desplazamiento establecidas por las autoridades competentes”³², “así como cuando concorra una situación de riesgo grave e inminente, incluidas las derivadas de una catástrofe o fenómeno meteorológico adverso” (y su difícil delimitación tanto con el riesgo grave e inminente como con los supuestos de fuerza mayor³³), dirigido a proteger a las personas trabajadoras frente a los riesgos causados por los efectos del cambio climático³⁴.

Cuando la naturaleza de la prestación laboral sea compatible con el trabajo a distancia y el estado de las redes de comunicación permita su desarrollo, la empresa podrá establecerlo, observando el resto de las obligaciones formales y materiales recogidas en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, y, en particular, el suministro de medios, equipos y herramientas adecuados.

Queda por explorar, con todo, circunstancias vinculadas a fenómenos meteorológicos extremos que no impidan el acceso al trabajo y que no afecten a la propia empresa, pero sí que tengan repercusiones centrales en la vida de las personas

³¹ Siguiendo a MIÑARRO YANINI, M.: “La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los fenómenos climáticos adversos en el trabajo”, *Brief AEDTSS*, 31 de mayo de 2023, <https://www.aedtss.com/la-proteccion-frente-a-los-riesgos-medioambientales-en-el-rdl-4-2023-notas-sobre-la-no-tan-buena-regulacion-de-los-fenomenos-climaticos-adversos/>.

³² Sobre quiénes son las autoridades competentes, GOERLICH PESET, J. M.: “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, *Labos*, vol. 6, núm. 1, 2025, p. 11.

³³ GOERLICH PESET, J. M.: “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, cit., pp. 12 y ss.

³⁴ LAABAS EL GUENNOUNI, M.: “Avances en la protección de las personas trabajadoras frente a los efectos del cambio climático a raíz del RD-Ley 8/2024, de 28 de noviembre”, *Brief AEDTSS*, núm. 109, 2024.

trabajadoras, como sucedería con un incendio que amenazara la vivienda habitual de la persona trabajadora y que le pudiera forzar a evacuarla o bien que decidiera quedarse a protegerla y colaborar en las labores de extinción. En ese caso y a salvo las previsiones convencionales vinculadas a días propios o al acuerdo individual, el Derecho del Trabajo no da oportuna respuesta que proteja frente a posibles consecuencias perjudiciales.

En todo caso, y a falta de una previsión legal o reglamentaria expresa, el conjunto de la normativa preventiva obliga a tener en cuenta, evaluar y prevenir las circunstancias en las que las personas trabajadoras realizan su prestación de servicios, incluidos, claro está, las condiciones climáticas o los distintos riesgos que concurran en cada momento; y a tales efectos, la Inspección de Trabajo ha elaborado una Guía de actuación frente a fenómenos meteorológicos adversos³⁵. Como primer paso, la evaluación de riesgos permitirá a las empresas identificar este tipo de riesgos profesionales y medir su magnitud, teniendo en cuenta no solo la gravedad del riesgo climático en sí, sino también la situación y condiciones específicas de cada una de las personas trabajadoras afectadas, lo cual puede determinar una vulnerabilidad diferente en cada una de ellas³⁶. A la luz del impacto, es imprescindible identificar los riesgos causados, los factores que inciden (como ejemplo, en el estrés térmico, la temperatura del aire, la humedad relativa, la velocidad del viento, la radiación, la actividad metabólica y el tipo de ropa de trabajo³⁷) y prever medidas para eliminarlos o minimizarlos. No obstante, parece necesario modificar la legislación en materia preventiva para revisar, compilar, actualizar y mejorar las normas de aplicación³⁸.

-- El aumento de las temperaturas de forma permanente y prolongada, los fenómenos meteorológicos extremos cada vez más adversos y frecuentes y sus efectos combinados afectan de forma transversal y con diferente intensidad a todos los sectores productivos, bien a la hora de organizar su actividad (para proporcionar adecuada protección a las personas trabajadoras como se ha examinado supra), bien a la hora de poner en el mercado sus bienes o servicios.

En el caso de España, las estimaciones existentes a partir de los ejercicios llevados a cabo por la Network for Greening the Financial System (NGFS) señalan que, si estos riesgos se materializaran en las próximas décadas, tanto los asociados a fenómenos crónicos (aumento de las temperaturas, desertificación o subida del nivel del mar) como los vinculados a fenómenos meteorológicos extremos o graves (inundaciones, tormentas o incendios), la actividad económica sufriría caídas sustanciales³⁹. Por ejemplo, sectores como el agrícola, el ganadero o el turístico pueden

³⁵ https://www.mites.gob.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2025/06/20250612_Not_web.html

³⁶ MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L.: “Cambio climático y prevención de riesgos laborales: esbozos de una relación necesaria pero todavía incipiente”, en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho del Trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024, p. 350.

³⁷ NTP 922/2011: Estrés térmico y sobrecarga térmica: evaluación de los riesgos.

³⁸ IGARTÚA MIRÓ, M.T.: “Transición ecológica: riesgos emergentes y nuevos desafíos preventivos en salud laboral”, *Lex Social*, núm. 14, 2024, p. 30.

³⁹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral*

verse forzados a cambiar su forma de producir o, en el peor de los casos, reducir de forma temporal o permanente su actividad en ciertos territorios. Desde luego, las actividades tradicionales como las agrícolas, ganaderas, piscícolas y cinegéticas se ven perjudicadas tanto por la expansión de plagas y especies exóticas invasoras que actúan como vectores de enfermedades y desplazan a las especies autóctonas, como por la desertificación y los incendios en las masas forestales⁴⁰.

En el primero de los mencionados, si bien los mayores impactos se esperan en el medio/largo plazo, el cambio climático ya pasaría factura al sector agroalimentario, con una pérdida creciente del valor de la producción como consecuencia de fenómenos meteorológicos extremos asociados al cambio climático⁴¹. En términos de empleo, en 2023 había en el sector primario cerca de 60 mil ocupados menos que en 2021, concentrándose la caída en dos de las comunidades autónomas más afectadas por la sequía en este periodo: Andalucía y Murcia. Asimismo, el cambio climático también representa un desafío para el sector turístico a través de varias vías: afectación de recursos e infraestructuras clave, así como cambios en la demanda tanto nacional como internacional⁴².

En esos casos, las empresas habrán de acudir a mecanismos de flexibilidad interna (movilidad, modificaciones sustanciales, suspensiones o reducciones) o extinciones, por causas organizativas, económicas o de producción o, según las circunstancias, por fuerza mayor. El deslinde entre ambos grupos de causas resulta sencillo desde el plano teórico, quedando la fuerza mayor enmarcada en situaciones vinculadas a fenómenos meteorológicos extremos, adversos y puntuales y el cambio permanente de condiciones climáticas que afecte a la empresa o sector productivo habrá de justificarse por las conocidas causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Respecto a la fuerza mayor, así lo han reconocido los Tribunales en relación con una nevada que impedía el acceso al trabajo⁴³. También la fuerza mayor queda reconocida, de forma expresa, cuando se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, ya que el artículo 24 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, permite adoptar medidas laborales y de Seguridad Social si se produce la mencionada declaración, en los términos que apruebe el Consejo de Ministros, incluyendo la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan de los artículos 47 y 51 del ET, de las extinciones o suspensiones de los contratos de trabajo o las reducciones

del cambio climático, cit., p. 16.

⁴⁰ TASCÓN LÓPEZ, R.: “Posibilidades de nacimiento y desarrollo de la Economía Social en el medio rural”, en AA.VV.: *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Madrid (Aranzadi), 2024, pp. 82 y ss.

⁴¹ COAG: *Empieza la cuenta atrás: Impactos del cambio climático sobre la agricultura española*, 2022.

⁴² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, cit., pp. 20 y ss.

⁴³ SSTs 25 de julio de 1989 o 20 de julio de 1995.

temporales de la jornada de trabajo que tengan su causa directa en la emergencia, así como en las pérdidas de actividad directamente derivadas de la misma que queden debidamente acreditadas⁴⁴. Por tanto, cabe entender incluido en ese concepto de fuerza mayor los daños causados por las DANAS, terremotos, huracanes o incendios.

Sin embargo, conviene tener en cuenta cómo, si se activaran los permisos climáticos previstos en el art. 37.3.g) ET, el expediente por fuerza mayor solo podrá determinarse por el mantenimiento de la imposibilidad de acceder al centro de trabajo o a las vías de circulación necesarias para acudir al mismo una vez transcurridos los cuatro días previstos en el precepto (y siempre y cuando no fuera posible el teletrabajo). Salvo, como prevé la propia norma (art. 47.6 ET), que la fuerza mayor pueda justificarse, desde su comienzo, con arreglo a otras causas.

Por cuanto hace a aquellas consecuencias en el ámbito productivo causadas por el cambio persistente en las condiciones climáticas (veranos más calurosos, sequías persistentes o inviernos sin nieve), el deslinde entre la fuerza mayor y las causas ETOP resulta más complejo. No han faltado alguna solicitud de ERTE vinculado a la sequía (y a la escasa producción de uva)⁴⁵ que finalmente ha devenido en un despido colectivo de parte de la plantilla alegando idéntico motivo⁴⁶. En este sentido, y aunque algunas voces han apuntado a la incorporación de una causa ambiental específica, no parece necesario, sino que las condiciones climáticas habrán de conectarse, justificarse y probarse con las conocidas causas económicas, organizativas o de producción para acudir a cualquier medida de flexibilidad interna o externa.

-- La negociación colectiva se configura, como en tantas otras ocasiones, como una herramienta imprescindible para avanzar en la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos provocados por el cambio climático y en particular conectados con la protección de la vida y seguridad y el tiempo de trabajo⁴⁷.

Así lo reconoce el RD-Ley 4/2023, de 11 de mayo, el cual encomienda a los convenios colectivos concretar la prohibición de desarrollar determinadas tareas cuando concurren fenómenos meteorológicos extremos en atención al sector, características de la actividad y organización del trabajo en la empresa. También el RD-Ley 8/2024 introduce un nuevo párrafo en el art. 85 ET que recoge un deber genérico de negociar protocolos de actuación que recojan medidas de prevención de riesgos específicamente referidas a la actuación frente a catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adversos. Estos protocolos desarrollarán las obligaciones preventivas de evaluación, planificación, información, formación..., respecto a los riesgos

⁴⁴ Siguiendo a LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 9 y ss.

⁴⁵ <https://catalunyaplural.cat/es/freixenet-pacta-con-los-sindicatos-un-erte-entre-mayo-y-diciembre-por-la-sequia/>.

⁴⁶ <https://www.eleconomista.es/retail-consumo/noticias/13331663/04/25/freixenet-anuncia-un-ere-para-despedir-a-180-personas-en-espana-el-24-de-su-plantilla.html>.

⁴⁷ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La prevención de riesgos laborales ante los efectos del cambio climático”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 43, 2025, pp. 31 y ss.

climáticos a fin de hacerlos visibles y reforzar su cumplimiento⁴⁸.

Los convenios colectivos, ya antes de esta última reforma legal, han comenzado a incorporar en su articulado medidas destinadas a encontrar maneras saludables y productivas de vivir y trabajar en un ambiente más cálido y sometido a fenómenos climáticos extremos y por ello han establecido medidas estructurales (horarios de verano, reducciones de jornada en los meses más calurosos) o medidas puntuales más imbricadas con la prevención de riesgos laborales.

3.2. Impacto de las estrategias de mitigación en el Derecho del Trabajo: acción y reacción

Reaccionar frente al cambio climático solo sirve como mecanismo de protección transitorio, es necesario llevar a cabo iniciativas destinadas a luchar de forma proactiva contra el mismo y esta lucha precisa de un cambio de paradigma en la forma de producir y consumir. Así, la Unión Europea señaló como objetivos del Pacto y del Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 por cuanto aquí interesa, procede destacar los siguientes⁴⁹: de un lado, en la industria, ha de lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50%, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable; de otro, da prioridad a la eficiencia energética mediante el desarrollo de un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas⁵⁰.

A nivel interno, España promulgó la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otra, de anticiparse y “ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía” (Preámbulo). El objeto de esta Ley, de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente. Esta ley proyecta la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en

⁴⁸ MIÑARRO YANINI, M.: “Interacciones entre el entorno externo de trabajo: dimensión medioambiental de la seguridad y la salud en el trabajo”, en AA.VV.: *La negociación colectiva en materia de seguridad y salud en el trabajo*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2024, p. 505.

⁴⁹ Un exhaustivo estudio sobre mitigación por sectores (energía, industria, transporte y construcción), AA.VV.: *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei, FEEM, 2019.

⁵⁰ 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 Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

un porcentaje del 23 % para 2030 respecto a 1990, a revisar al alza en 2023 (el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, en la actualización llevada a efecto a través de RD 986/2024, de 24 de septiembre, elevó la cifra hasta el 32 %), a fin de lograr la neutralidad climática en 2050.

Entre los distintos instrumentos estratégicos que prevé, cuatro resultan esenciales para definir las directrices de la actuación en la materia⁵¹:

-- El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, como documento de planificación estratégica que refleja la contribución española a las metas fijadas por la UE (art. 4), tiene como objetivo cumplir con los objetivos de la Unión Europea en materia de energía y clima, alineándose con el Acuerdo de París y la Agenda 2030. Busca descarbonizar la economía, promover las energías renovables y mejorar la eficiencia energética. Establece metas concretas y acciones para diferentes sectores, como el residencial, industrial y de transporte, con el fin de lograr un equilibrio entre crecimiento económico, sostenibilidad y reducción de emisiones⁵².

-- La Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050, la cual diseña “una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española” (art. 5).

-- El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, cuyo art. 17 lo define como el “instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España”, ha de incorporar (art. 17.3):

- a. La identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático para varios escenarios posibles.
- b. La evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas naturales, de los territorios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos. En esta evaluación es preciso fijar la atención y convertir en un aspecto central de la misma las consecuencias que los distintos escenarios supondrían para las actividades productivas y el empleo en los distintos territorios, con particular atención al sector agropecuario de cada zona.
- c. Un conjunto de objetivos estratégicos concretos, con indicadores asociados.
- d. Un conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas. Para el diseño de los objetivos y de las herramientas mencionadas es preciso contar con la participación y colaboración de “los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”, entre quienes cabe destacar el papel que han de asumir los sindicatos y las organizaciones empresariales a la hora de dibujar las concretas disposiciones a llevar a

⁵¹ AGRA VIFORCOS, B.: “Empleos verdes y dignos”, cit., pp. 3 y ss.

⁵² RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y PRIETO PADÍN, P.: “Teoría y práctica de los convenios de transición justa: una decidida apuesta por la sostenibilidad ambiental”, *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 2, 2025, pp. 195 y ss.

cabo en atención a los sectores y subsectores de actividad afectados y las características de los mismos⁵³.

-- Más claramente aparece desarrollada la perspectiva sociolaboral en la Estrategia de Transición Justa, la cual constituye el “instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición” (art. 27). La Estrategia ha de identificar los colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono; analizar las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética y constituye el marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

En el año 2020 se publicó la primera Estrategia, dirigida a la optimización de las oportunidades en actividad y empleo de la transición ecológica hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero⁵⁴ y que propone varios objetivos estratégicos relacionados con la transición energética y su impacto en el trabajo, en determinados sectores productivos y en ciertos territorios.

En el marco de esta Estrategia, se han de elaborar convenios de transición justa con el fin de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones (art. 28.1). Su operatividad se desarrolla dentro de los contornos dados por la Estrategia de Transición Justa, que prevé un elevado impacto en el empleo en los sectores más vulnerables, pero con la esperanza de que el desempleo generado sea coyuntural y quede amortiguado por la creación de puestos en los nuevos yacimientos surgidos del proceso de ecologización de la economía, aun cuando ello exigirá un trasvase entre sectores (pues los empleos se crean en otros distintos a los que los pierden) y, a menudo, movilidad geográfica hacia nuevas localizaciones⁵⁵.

Baste el somero recorrido por las normas heterónomas internacionales e internas y por los instrumentos de desarrollo para constatar el indudable impacto (positivo y negativo) que tendrán en los sectores productivos (de nuevo, en todos ellos, con mayor o menor incidencia según cuáles sean y cómo produzcan) y de hecho se tienen en cuenta en varios de ellos.

Si bien es evidente que todos los sectores se encuentran afectados, en alguna medida, por los riesgos físicos asociados al cambio climático, los llamados “riesgos

⁵³ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel”, *Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, CEF, núm. 469, 2022, pp. 89.

⁵⁴ https://www.transicionjusta.gob.es/destacados/common/Estrategia_Transicion_Justa-Def.PDF [consultado el 4 de noviembre de 2022].

⁵⁵ AGRA VIFORCOS, B.: “Empleos verdes y dignos”, cit., pp. 3 y ss.

de transición” resultan más determinantes en actividades como el transporte, la industria o la energía. Así, en el caso del transporte, será necesario hacer importantes inversiones para la renovación de la flota, afrontar la brecha de precios entre los combustibles convencionales y los menos intensivos en carbono, y adaptarse hasta el despliegue y desarrollo completo de la producción y las infraestructuras de los biocombustibles y los renovables de origen no biológico.

En el sector industrial incide con especial intensidad en las industrias “electrointensivas”, que engloban a empresas dedicadas a la siderurgia, la metalurgia, el cemento o las industrias químicas⁵⁶. El sector de la energía debe enfrentarse a los desafíos de la descarbonización del sector eléctrico, entre los que se encuentra la necesidad de impulsar el almacenamiento⁵⁷.

De forma transversal, el principal efecto negativo sobre el empleo se produce en aquellas empresas pertenecientes a sectores más afectados por la normativa de reducción de gases de efecto invernadero⁵⁸. En este sentido, la transición a una economía con bajas emisiones de carbono exigirá reestructurar los sistemas de producción y empleo para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y es probable que esta reestructuración provoque la pérdida de puestos de trabajo en sectores como el carbón, el petróleo y el gas⁵⁹.

Si las normas que tratan de mitigar los efectos del cambio climático y luchar contra esta crisis tienen efectos laborales, es decir, son ejemplos de “paralaboralidad ambiental”⁶⁰, han de examinarse las posibilidades en presencia y cómo se articularán los procesos previstos de descarbonización desde la perspectiva de la transición justa. Esto es, si los cambios provocados por los efectos del cambio climático y las estrategias para su mitigación pueden acabar por afectar a un importante número de puestos de trabajo y sectores, bien porque despidan a las personas que los ocupan, bien porque se modifican sus condiciones laborales fijadas individual o colectivamente, o por que hayan de ser ubicados en otro punto geográfico, el derecho debe facilitar instrumentos para que estos impactos resulten lo menos perniciosos posibles para el conjunto de las personas trabajadoras⁶¹.

⁵⁶ FUNDACIÓN PRIMERO DE MAYO Y SYNDEX: *Descarbonización y empleo en el sector siderúrgico español. Impactos sobre el empleo asociados a la implementación de nuevas tecnologías y cambios en los procesos industriales para la descarbonización del sector siderúrgico*, Emdesid, 2025.

⁵⁷ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 3 y ss.

⁵⁸ MERINO MARTOS, A.: “Transición energética en las empresas y relaciones laborales: estudio de casos”, *Revista de Derecho Social*, núm. 177, 2025, p. 216.

⁵⁹ BARRIO, A. y MARTÍNEZ ROMERA, B.: “Integración de objetivos sociales y medioambientales en las políticas de transición justa”, *Cielo Laboral*, núm. 9, 2024.

⁶⁰ LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “Más allá del derecho laboral ambiental: intersecciones entre trabajo y medio ambiente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XVI, núm. 1, 2025, pp. 1 y ss.

⁶¹ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La lucha contra el cambio climático”, cit., p. 111.

Descendiendo a las instituciones afectadas, procede entonces prestar atención, de nuevo, a procesos de recualificación, flexibilidad interna, reconversión y examinar la incidencia, implicaciones y buenas prácticas que pudieran seguirse:

-- En primer lugar, por cuanto hace a la reducción temporal de la jornada o a la suspensión de los contratos, los denominados ERTES pueden ser utilizados como mecanismos prioritarios frente a extinciones cuando una empresa, subsector o sector de actividad tenga que hacer frente a los efectos de las medidas de mitigación⁶².

Comprobada la eficacia de los ERTES por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción como “medida transicional” capaz de fusionar ayudas públicas para las organizaciones productivas y formación orientada a las personas trabajadoras, que impide la destrucción de empleo⁶³, cabe señalar la aplicación específica del Mecanismo RED en sectores que pretendan llevar a cabo una transición justa⁶⁴.

Por un lado, la modalidad sectorial (“cuando en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras, con una duración máxima inicial de un año y la posibilidad de dos prórrogas de seis meses cada una”) permitiría sortear la masiva extinción de contratos de trabajo a la que parecen abocados ciertos sectores (por ejemplo, aquellos más contaminantes o en los que las exigencias de la descarbonización son más intensas) al posibilitar medidas de regulación temporal que permitan modificar su sistema de producción o reorganizar su actividad, capacitando a sus trabajadores, a pesar de que los cambios apreciados en ellos pudieran calificarse como “permanentes”⁶⁵.

Un primer paso en este sentido ha sido dado por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de diciembre de 2024, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el art. 47.bis ET, para el sector de la fabricación de vehículos de motor. En ese Acuerdo se indica expresamente que en el sector automovilístico se están produciendo una serie de cambios “previsiblemente permanentes” que generan necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras

⁶² FITA ORTEGA, F.: “El papel del Derecho del Trabajo en su vertiente individual, en la lucha contra los efectos del cambio climático”, cit., p. 214.

⁶³ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 5 y ss. y GOERLICH PESET, J. M.: “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, cit., p. 7.

⁶⁴ MÁRQUEZ PRIETO, A.: “Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica”, en AA.VV.: *40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía*, Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2024, pp. 200 y ss. y GOERLICH PESET, J. M.: “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, cit., p. 7.

⁶⁵ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 5 y ss.

hacia otras formas de producción que hacen procedente la aplicación del Mecanismo RED, en su modalidad sectorial.

Identifica esos cambios con riesgos derivados de la transición ecológica, habida cuenta “este sector enfrenta importantes problemas estructurales y coyunturales, como la transición hacia la movilidad eléctrica”. Reconoce que este “sector se enmarca en los compromisos adquiridos por España en el ámbito europeo e internacional, como el Pacto Verde Europeo, y responde a la necesidad de avanzar hacia un modelo productivo más sostenible y competitivo. La industria de la automoción, con un gran peso específico en esta materia, se enfrenta a una transición hacia formas de transporte más sostenibles, siendo esto esencial para reducir la dependencia de los combustibles fósiles, mejorar la calidad del aire y cumplir los objetivos climáticos”. Como consecuencia de todo ello, el Acuerdo del Consejo de Ministros recuerda que las empresas deben acompañar su solicitud de un plan de recualificación de sus personas trabajadoras, pues resulta imprescindible que dispongan de herramientas “para asegurar la recualificación de las personas a su servicio, de forma que puedan seguir formando parte de un sector en evolución”. E, incluso, considera que éstas “habrían de estar relacionadas, entre otros, con los cambios permanentes derivados de la transición tecnológica, tales como el uso de nuevas tecnologías o la fabricación de vehículos híbridos y eléctricos”.

El sector automovilístico, se insiste, ha sido pionero en utilizar este Mecanismo RED para afrontar la transición medioambiental y habrá de comprobarse si la herramienta cumple la potencialidad pretendida en otros sectores o empresas, tanto a la hora de evitar despidos como de dotar de nuevas competencias (verdes y tecnológicas) a las personas trabajadoras.

Cierto es que caben otras posibilidades, ya reflejadas en la negociación colectiva precisamente en ese sector, como la reducción o ampliación de jornada a través de cuentas de horas (positivas y negativas)⁶⁶.

-- Frente a las escasas muestras de utilización de los ERTes vinculados a procesos de transición justa, el proceso de reducción en el uso de energías altamente contaminantes impulsado desde la Unión Europea ha traído consigo el cierre de minas de carbón, la clausura de centrales térmicas y la desmantelamiento de algunas nucleares y, como consecuencia, se han llevado a cabo reestructuraciones masivas⁶⁷.

Estas reconversiones no se pueden considerar ni mucho menos finalizadas, pues todavía un elevado porcentaje de personas trabajadoras sigue prestando servicios en sectores intensivos en gases de efecto invernadero avocados a una profunda reestructuración en fechas próximas⁶⁸.

⁶⁶ Art. 72 XX Convenio colectivo de SEAT, SA. (BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 2022).

⁶⁷ RODRÍGUEZ BRAVO DE LA LAGUNA, J.J.: “Transición laboral justa frente al cambio climático: el papel del diálogo social y de la negociación colectiva”, cit., p. 168.

⁶⁸ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, cit.

En consecuencia, se ha puesto otra vez sobre la mesa desde esta perspectiva de mitigación, la necesidad de configurar una causa autónoma de despido relacionada con la transición ecológica que justificaría la extinción del contrato cuando su causa principal se deba a la lucha contra el cambio climático⁶⁹. En el ámbito español se ha sugerido la introducción de una nueva causa junto con las conocidas económicas, técnicas, organizativas o de producción que permita articular mecanismos de flexibilidad interna y/o externa (como unas líneas más atrás se reflexionaba sobre la introducción de una vinculada con la adaptación al cambio climático)⁷⁰ capaz de facilitar la reestructuración empresarial. En contra de su incorporación se ha alegado cómo se trata de un tema absolutamente casuístico, resultando casi imposible que se cierre por completo su definición, y que contribuiría a destacar innecesariamente los efectos negativos de la transición ecológica, en lugar de centrarse en sus oportunidades⁷¹.

Sin embargo, no cabe descartar por completo su introducción como mecanismo de flexibilidad interna preferente a la extinción si fuera acompañada de medidas que faciliten la continuidad de la empresa y la recualificación de las personas trabajadoras y en cuyo procedimiento se incorporara la fiscalización administrativa.

-- La necesidad de recualificación y formación de las personas trabajadoras vertebraba la aplicación del Derecho Laboral en este apartado. La transición hacia una producción sostenible y baja en emisiones conduce a nuevas demandas que precisan cualificaciones distintas o programas de reciclaje, como se advierte desde la OIT⁷². Y no cabe duda que los procesos con menor impacto medioambiental demandan personas con una alta formación y cualificación profesional; y por ello, su propio desarrollo hace que resulte necesario formar profesionales capaces de hacer frente a las exigencias actuales y futuras⁷³ (y este aprendizaje o reciclaje irá destinado, en ocasiones, a reducir el impacto medioambiental de sus actuales ocupaciones, en otras para introducir nuevas tareas o un cambio total de actividad⁷⁴), especialmente para los empleos afectados por la transformación hacia una economía verde.

También el Informe del Consejo Económico y Social español considera cómo los efectos del cambio climático impactan no solo en los empleos (dinámica de creación-destrucción-transformación), sino como primera consecuencia y necesariamente vinculada con la anterior, en la formación necesaria para las nuevas competencias

⁶⁹ CASADO, A: *Le droit social à vocation environnementale*, París (LexisNexis), 2024, p. 26.

⁷⁰ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 8 y ss.

⁷¹ LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, cit., pp. 8 y ss.

⁷² OIT: *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012*, Ginebra (OIT), 2013, p. 2.

⁷³ AA.VV.: *Guía para el fomento del empleo verde en los pequeños municipios españoles*, Federación Española de Municipios y Provincias, 2014, p. 58.

⁷⁴ EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING: *Skills for green Jobs. Country report: Spain*, 2010, p. 8.

demandadas (dinámica de cualificación-recualificación)⁷⁵.

Por tal razón, los agentes sociales (en procesos de consultas o de auténtica negociación colectiva) tienen en su mano la posibilidad de facilitar la mejora de las competencias (*upskilling* de quienes ya trabajan en un sector verde o que va a transformarse en verde) y la recualificación (*reskilling*, orientada a la transición laboral de personas trabajadoras con cualificaciones obsoletas) de las personas trabajadoras mediante la incorporación de este contenido en su articulado⁷⁶, entendiendo, además, que conoce las necesidades del sector o subsector en concreto y su previsible evolución.

4. EL DERECHO DEL TRABAJO EN CLAVE ECOLÓGICA

El Derecho del Trabajo no solo ha de proteger a las personas trabajadoras durante la transición climática, también se tienen que contemplar las normas laborales como herramientas que han de coadyuvar a la protección del medioambiente.

Si la transición justa⁷⁷ requiere un cambio en las prioridades del Estado del bienestar, pasando de un enfoque principalmente económico a otro más holístico que tenga en cuenta la sostenibilidad social y medioambiental⁷⁸, el Derecho del Trabajo ha de asumir un papel protagonista en su puesta en marcha.

Algunas de las medidas de este Derecho del Trabajo ecológico pasan por la reducción de la jornada, el impulso de la movilidad sostenible, la creación de empleos verdes o la adopción de objetivos de reciclaje, reducción y reutilización a través de la negociación colectiva o la elaboración por parte de las empresas de planes de actuación contra el cambio climático⁷⁹.

-- La reducción de jornada se considera una estrategia central, pero no suficiente por sí misma, para luchar contra la degradación medioambiental⁸⁰. El razonamiento es el siguiente: la reducción del tiempo de trabajo redundaría en una disminución del uso de la energía (teniendo en cuenta que la mayoría de la energía globalmente consumida proviene de fuentes que emiten gases de efecto invernadero). No obstante,

⁷⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, cit.

⁷⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, cit.

⁷⁷ Explorando el concepto de transición justa, CAIRÓS BARRETO, D.M.: “Las nociones de sostenibilidad y transición justa en el ámbito de la protección jurídica de las personas trabajadoras”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024, pp. 21 y ss.

⁷⁸ BARRIO, A. y MARTÍNEZ ROMERA, B.: “Integración de objetivos sociales y medioambientales en las políticas de transición justa”, cit.

⁷⁹ FITA ORTEGA, F.: “El papel del Derecho del Trabajo en su vertiente individual, en la lucha contra los efectos del cambio climático”, cit., p. 202, citando KING, L. y VAN DEN BERGH, J.: “Worktime Reduction as a Solution to Climate Change: Five Scenarios Compared for the UK”, *Ecological Economics*, Volume 132, 2017, p. 208.

⁸⁰ MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: “Repensar el tiempo de trabajo en la era de la transición ecológica”, cit., p. 11.

en determinados sectores una eventual reducción del tiempo de trabajo de las plantillas no se traduciría en una disminución de la actividad económica, o bajo otras circunstancias, podría consumirse más energía en los tiempos ampliados de descanso de las personas trabajadoras⁸¹.

-- Dentro del contenido ampliado del convenio colectivo cabe incorporar el fomento del reciclaje de los residuos generados, de los equipos eléctricos y electrónicos; un menor consumo energético, la reducción del consumo, por ejemplo, de agua y papel; una apuesta por la utilización de energías renovables; o un compromiso para el empleo de productos más respetuosos con el medio ambiente. Estas previsiones no han de quedarse en meras declaraciones de intenciones, sino que han de suponer objetivos medibles y cuantificables. En este sentido, una buena práctica pasa por vincular cumplir con esta reducción de consumos y reciclaje o reutilización a complementos salariales denominados “verdes”. De este modo, el ahorro conseguido (sin merma de la productividad) redundaría en unas personas trabajadoras, logrando, al tiempo su implicación.

-- Las empresas (a falta de una normativa heterónoma que imponga esta obligación) pueden impulsar planes de movilidad sostenible, habida cuenta la generalización de un modelo de transporte urbano basado fundamentalmente en la utilización del vehículo privado ha generado importantes inconvenientes entre los que cabe señalar la contaminación del aire, la saturación de las vías de comunicación y el incremento de los accidentes de tráfico.

La Estrategia Española de Movilidad sostenible prevé fomentar el desarrollo de Planes de transporte de centros de trabajo en aquellos centros cuyas características de dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación así lo requieran, así como Planes Mancomunados cuando varias empresas compartan un mismo centro o edificio o bien desarrollen su actividad en un mismo polígono industrial o recinto asimilable. Incluso contempla el fomento de un coordinador de movilidad, responsable de la implementación del plan en aquellas empresas de más de 400 empleados; en ambos casos, siempre dentro del diálogo social al que la Ley 34/2007 hace referencia, esto es, la negociación colectiva.

También el VAENC señala que “para garantizar la reducción de emisiones y la eficiencia de las medidas que en su caso de apliquen, tanto en beneficio de las empresas como de las personas trabajadoras, se impulsarán planes de movilidad sostenible, fomentando el transporte colectivo por áreas geográficas, polígonos industriales o espacios de gran concentración de personas trabajadoras”.

A la espera de la aprobación del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, no faltan empresas que, muy tímidamente, han comenzado a incorporar contenido en este sentido, bien consolidando el transporte colectivo o bien incluyendo medidas más imaginativas (como el horario flexible, aparcamientos para bicicletas, el pago de abonos transporte o un sinfín de posibilidades en función de las concretas

⁸¹ FITA ORTEGA, F.: “El papel del Derecho del Trabajo en su vertiente individual, en la lucha contra los efectos del cambio climático”, cit., p. 202.

características de la organización productiva.

-- La ecologización del Derecho del Trabajo no quedaría completa si no se propusiera el impulso de los denominados empleos verdes o eco-empleos.

A la hora de diseñar estrategias para fomentarlos, la principal deriva de las dificultades para acotar su propio concepto (desde una perspectiva evolutiva y dinámica⁸²), habida cuenta no existe un concepto formal y unificado, lo cual permite que cada cual formule la noción a su antojo en función de su parecer y sus intereses⁸³. Es decir, hay, todavía, distintas “tonalidades” de verde⁸⁴ en un amplio espectro del color.

Para la OIT, en particular, pero no exclusivamente, este concepto incluye “empleos que ayudan a proteger los ecosistemas y la biodiversidad, a reducir el consumo de energía, materiales y agua a través de estrategias altamente eficaces, reducir la dependencia del carbono en la economía y minimizar o evitar por completo la producción de todas las formas de desechos o contaminación”⁸⁵.

Otras clasificaciones atienden a la finalidad del trabajo desarrollado y lo dividen entre empleo verde defensivo (respuesta a los efectos ambientales), genuino (avance hacia ecoeficiencia) o generativo (contribuyen a la regeneración)⁸⁶. También cabe incorporar a este concepto aquellas actividades productivas sin impacto en el medioambiente debido al consumo de energías renovables y procesos productivos donde se prime el menor consumo y el reciclaje⁸⁷.

Además de exigir una coherencia interna entre la actividad desarrollada, su finalidad y el proceso de producción⁸⁸ que resulte sostenible, no dañe al medioambiente o contribuya activamente a su protección, es necesario unir como requisito para su calificación como verde, que las condiciones laborales de las personas trabajadoras que ocupan dichos empleos sean dignas o decentes, de tal modo que no quepa calificar un trabajo como verde si no es decente⁸⁹.

En conclusión, cabría apostar por convertir el concepto de empleo verde en un absoluto, de tal modo que el objetivo final sea conseguir que todas las ocupaciones

⁸² MIÑARRO YANINI, M.: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde”, cit., p. 46.

⁸³ MIÑARRO YANINI, M.: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde”, cit., p. 46.

⁸⁴ OIT: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra (OIT), 2008, p. 2.

⁸⁵ OIT: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, cit., p. 2.

⁸⁶ TOMÁS CARPI, J.A.: “El empleo verde en España: evolución y perspectivas”, en AA. VV.: *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia (Laborum), 2013, p. 307.

⁸⁷ ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes. Una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2016, pp. 95 y ss.

⁸⁸ MIÑARRO YANINI, M.: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde”, cit., p. 56.

⁸⁹ OIT: *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes. Iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social*, ITC, Centro Internacional de Formación, 2010, p. 6.

puedan ser calificadas como tal, por decentes y porque o bien no tengan impacto medioambiental o este sea favorable.

La finalidad no es otra que avanzar en la protección del planeta y de todos los seres vivos que en él habitamos y para lograrlo es imprescindible la implicación del Derecho del Trabajo, de sus instituciones y del conjunto de operadores jurídicos.

5. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *Guía para el fomento del empleo verde en los pequeños municipios españoles*, Federación Española de Municipios y Provincias, 2014.

AA.VV.: *La generación de empleo en el transporte terrestre sostenible de mercancías*, ISTAS, 2012.

AA.VV.: *La percepción sobre la transición ecológica en España 2025*, Observatorio de Transición Justa, 2025.

AA.VV.: *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei, FEEM, 2019.

AA.VV.: *Sustainable development in the European Union*, Unión Europea, 2025.

AA.VV.: *World Drought Atlas*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union,

AGRA VIFORCOS, B.: “Empleos verdes y dignos”, *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 2, 2025.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes. Una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2016.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel”, *Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, CEF, núm. 469, 2022.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La prevención de riesgos laborales ante los efectos del cambio climático”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 43, 2025.

BARRIO, A. y MARTÍNEZ ROMERA, B.: “Integración de objetivos sociales y medioambientales en las políticas de transición justa”, *Cielo Laboral*, núm. 9, 2024.

CAIRÓS BARRETO, D.M.: “Las nociones de sostenibilidad y transición justa en el ámbito de la protección jurídica de las personas trabajadoras”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024.

CARELLI, R.: “First Lines for an Ecological Labour Law: A Social Utopia for the Anthropocene”, en AA.VV.: *Labour Law Utopias*, Oxford (Oxford University Press), 2024.

CASADO, A: *Le droit social à vocation environnementale*, París (LexisNexis), 2024.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: “Eco-labour law intersectionalities: from the green transition to legal certainty for workers”, en AA.VV.: *Labour Law and Ecology*, Cizur Menor (Thomson Reuters/Aranzadi), 2022.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental: un compromiso social y ecológico*, Albacete (Bomarzo), 2018.

COAG: *Empieza la cuenta atrás: Impactos del cambio climático sobre la agricultura española*, 2022.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA: *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*, Documento 1/2024.

DIALLO, S. y ATANGANA ONDOA, H.: “Climate Shocks and the Labour Market in Sub-Saharan Africa: Effects on Youth Employment and the Reallocation of Labour Supply”, *International Labour Review*, núm. 164, 2025.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “El empleo verde en un mundo económico insostenible”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 469, 2022.

EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING: *Skills for green Jobs. Country report: Spain*, 2010.

EUROPEAN COMMISSION: *The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe*, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

FITA ORTEGA, F.: “El papel del Derecho del Trabajo en su vertiente individual, en la lucha contra los efectos del cambio climático”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024.

FITA ORTEGA, F.: “Por un derecho del trabajo interpretado con perspectiva medioambiental para favorecer su protección”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 13, núm. 1, 2025.

FOTINOPOULOU BASURKO, O.: “La Unión Europea ante la transición ecológica justa”, en AA.VV.: *Cambio climático y derecho del trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Thomson Reuters/Aranzadi), 2024.

FUNDACIÓN PRIMERO DE MAYO Y SYNDEX: *Descarbonización y empleo en el sector siderúrgico español. Impactos sobre el empleo asociados a la implementación de nuevas tecnologías y cambios en los procesos industriales para la descarbonización del sector siderúrgico*, Emdesid, 2025.

GOERLICH PESET, J. M.: “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, *Labos*, vol. 6, núm. 1, 2025.

GUERRERO PADRÓN, T.: “Medidas sociales en el proceso de cierre de minas de carbón no competitivas”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, 2025.

HUBER, M.T.: *El futuro de la revolución*, Madrid (errata naturae), 2024.

IGARTÚA MIRÓ, M.T.: “Transición ecológica: riesgos emergentes y nuevos desafíos preventivos en salud laboral”, *Lex Social*, núm. 14, 2024.

IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 2021.

KING, L. y VAN DEN BERGH, J.: “Worktime Reduction as a Solution to Climate Change: Five Scenarios Compared for the UK”, *Ecological Economics*, Volume 132, 2017, p. 208.

LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “Avances en la protección de las personas trabajadoras frente a los efectos del cambio climático a raíz del RD-Ley 8/2024, de 28 de noviembre”, *Brief AEDTSS*, núm. 109, 2024.

LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “El diálogo social sin límite de actores como forma de protección del medio natural dentro y fuera del trabajo: visión comparada entre España y Estados Unidos”, *Cielo Laboral*, núm. 9, 2024, https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2024/09/laabbas_noticias_cielo_n9_2024.pdf.

LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “As Temperatures Rise, European Workers Face a Looming Threat”, *Social Europe*, 30 de junio de 2025.

LAABBAS-EL-GUENNOUNI, M.: “Más allá del derecho laboral ambiental: intersecciones entre trabajo y medio ambiente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XVI, núm. 1, 2025.

LÓPEZ TERRADA, E.: “Nuevas perspectivas de las reestructuraciones empresariales: los desafíos de los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático”, *Trabajo y Derecho*, núm. 21, 2025.

MÁRQUEZ PRIETO, A.: “Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica”, en AA.VV.: *40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía*, Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2024.

MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L.: “Cambio climático y prevención de riesgos laborales: esbozos de una relación necesaria pero todavía incipiente”, en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho del Trabajo: conceptualización y régimen jurídico*, Madrid (Aranzadi), 2024.

MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: “Repensar el tiempo de trabajo en la era de la transición ecológica”, *Trabajo y Derecho*, núm. 21, 2025.

MERINO MARTOS, A.: “Transición energética en las empresas y relaciones laborales: estudio de casos”, *Revista de Derecho Social*, núm. 177, 2025.

MERINO MARTOS, A.: *Transición energética en las empresas y relaciones laborales: estudio de casos*, CC.OO., 2024.

MIÑARRO YANINI, M.: “Interacciones entre el entorno externo de trabajo: dimensión medioambiental de la seguridad y la salud en el trabajo”, en AA.VV.: *La negociación colectiva en materia de seguridad y salud en el trabajo*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2024.

MIÑARRO YANINI, M.: “La protección frente a los riesgos medioambientales en el RDL 4/2023: notas sobre la (no tan nueva) regulación de los fenómenos climáticos adversos en el trabajo”, *Brief AEDTSS*, 31 de mayo de 2023, <https://www.aedtss.com/la-proteccion-frente-a-los-riesgos-medioambientales-en-el-rdl-4-2023-notas-sobre-la-no-tan-buena-regulacion-de-los-fenomenos-climaticos-adversos/>.

MIÑARRO YANINI, M.: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde”, en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho Social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Uja Editorial), 2022, p. 46.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA y FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, *Informe de Empleo verde en una economía sostenible*, 2009.

OIT: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra (OIT), 2008.

OIT: *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*, Ginebra (OIT), 2009.

OIT: *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes. Iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social*, ITC, Centro Internacional de Formación, 2010.

OIT: *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012*, Ginebra (OIT), 2013.

OIT: *Trabajar en un planeta más caliente. El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2019.

RODRÍGUEZ BRAVO DE LA LAGUNA, J.J.: “Transición laboral justa frente al cambio climático: el papel del diálogo social y de la negociación colectiva”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 13, núm. 1, 2025.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y PRIETO PADÍN, P.: “Teoría y práctica de los convenios de transición justa: una decidida apuesta por la sostenibilidad ambiental”, *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 2, 2025.

TASCÓN LÓPEZ, R.: “Posibilidades de nacimiento y desarrollo de la Economía Social en el medio rural”, en AA.VV.: *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Madrid (Aranzadi), 2024.

TOMÁS CARPI, J.A.: “El empleo verde en España: evolución y perspectivas”, en AA.VV.: *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia (Laborum), 2013.

TREU, T.: “El Derecho del trabajo ante el desafío de la emergencia climática”, en

AA.VV.: *Necesidades empresariales y tutelas laborales. XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2024.

ZAMBRANO GONZÁLEZ, K.: “El camino de la Unión Europea hacia la neutralidad climática: retos de la transición energética y ecológica tras el Pacto Verde Europeo”, *Quaderns IEE: Revista de l’Institut d’Estudis Europeus*, vol. 1, núm. 1, 2022.

POTENCIAS GENERALES DEL TERCER PANEL:
RETOS DEMOGRÁFICOS

PONENCIA GENERAL PRIMERA:

**LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA ANTE EL RETO
DEMOGRÁFICO: COMPATIBILIDAD ENTRE EL
TRABAJO Y LA JUBILACIÓN¹**

M^a LUISA PÉREZ GUERRERO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Huelva

ORCID: 0000-0002-2596-7707

malupe@uhu.es

SUMARIO:

1. LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE LA JUBILACIÓN PROGRESIVA Y LA HUIDA DEL MERCADO DE TRABAJO
2. FACTORES DE FLEXIBILIDAD EN LA REGULACIÓN DE LA JUBILACIÓN: EL DERECHO A DECIDIR EL MOMENTO DE LA JUBILACIÓN
3. LA REFORMA DEL ACCESO A LA JUBILACIÓN ACTIVA Y LA COMPATIBILIDAD DE LA JUBILACIÓN CON EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA O AJENA
4. CONCLUSIONES

¹ Este trabajo es resultado del Proyecto I+D+I PID2022-141201OB-I00, «La huida del mercado de trabajo y la legislación social en España» (TRABEXIT), financiado por el MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

1. LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE LA JUBILACIÓN PROGRESIVA Y LA HUIDA DEL MERCADO DE TRABAJO

No es de extrañar que la normativa de Seguridad Social esté sometida a continuas reformas, en particular, en lo que se refiere al régimen jurídico de la jubilación dada su estrecha relación con la situación económica de nuestro país². Cuando nos enfrentamos al análisis del sistema de protección social ante la jubilación del trabajador en nuestro país surgen dos cuestiones que consideramos fundamentales; la viabilidad de un sistema de pensiones construido sobre la base de un principio de solidaridad intergeneracional y la necesidad de acceder a un sistema de jubilación cuyas pensiones resulten suficientes para el sostenimiento de quienes llegan a esta situación de retiro profesional.

No nos cabe duda de que estos son los dos grandes problemas a los que se enfrenta el sistema de pensiones en nuestro país. En primer lugar, la viabilidad del sistema aparece cuestionada por los cambios demográficos protagonizados por un descenso de la natalidad, hasta el punto en que hemos visto publicado en los medios previsiones bastante pesimistas sobre el cambio de esta situación.

El segundo tiene que ver con la suficiencia de las prestaciones a las que tendrán derecho los trabajadores jubilados, que se relaciona directamente con las formas de financiación del sistema de pensiones y de lo que no nos ocuparemos en este estudio porque se ha diseñado otra ponencia dedicada a ello dentro de estas jornadas; si bien, pueden consultarse los últimos datos sobre la financiación del sistema Español, en relación con el resto de países de la OCDE en el Informe *Pensions Markets in Focus 2024* de dicha organización³.

Dentro del reto que hemos denominado “demográfico” hemos de considerar otro fenómeno que se aproxima a diez años vista, que se ha denominado “la gran jubilación”, cuando toda una generación de trabajadores nacidos entre los años sesenta y setenta comiencen a acceder a la jubilación, si es que no lo han hecho ya. Las cifras previstas son impactantes tanto en el sector privado como en el público, donde las previsiones auguran una jubilación del 50% de la plantilla de la Administración General del Estado, por ejemplo⁴. Esto tendrá un importante impacto en el mercado de trabajo, pues la generación que se jubila también ha sido protagonista de un alto

² ALARCÓN CARACUEL, M.R., “El concepto de jubilación flexible”, op. cit., p. 118.

³ OECD (2024), *Pension Markets in Focus 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b11473d3-en>.

⁴ Según el *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035*, del Ministerio para la transformación digital y de la Función Pública, “Se prevé que en 2035 todo el personal que a enero de 2025 tenía 60 o más años de edad estará jubilado... en el caso de personal funcionario de carrera se jubilarán 67.448 efectivos (un 49,67% del total de personal funcionario de carrera), y en el caso de personal laboral fijo 22.242 efectivos (un 57,68% del total de este personal laboral fijo)”. Estudio disponible en <https://digital.gob.es/funcion-publica/dgfp/registro-central-personal/evolucion-envejecimiento-plantillas>

nivel de empleo, lo que ha conllevado un aumento de las cotizaciones en el sistema.

Una de las críticas que más se ha repetido al sistema de pensiones en nuestro país es la imposibilidad de diseñar un buen sistema de acceso progresivo a la jubilación, insistiendo el legislador tan sólo en obstaculizar, penalizar y desincentivar la anticipación de la edad de jubilación y fomentar un retraso progresivo de la misma, como solución a los problemas de viabilidad del sistema.

Junto a estos datos del fenómeno de la “gran jubilación”, debemos considerar otro fenómeno laboral que no deja de ser relevante en la evolución de nuestro mercado de trabajo y que tiene que ver con un abandono real del mercado de trabajo antes de cumplir la edad prevista para la jubilación, pero próxima a ella⁵. Este fenómeno trae causa de uno más importante y sin precedentes que tuvo lugar en Estados Unidos, aunque se extendió también a otros países, tras la pandemia de COVID y que se identificó con el abandono voluntario de puestos de trabajo por los empleados en el momento de la “vuelta a la normalidad”. Se le denominó “The Great Resignation” y alcanzó cifras récord en el mercado de trabajo estadounidense⁶.

Estudios recientes han puesto de manifiesto la persistencia de estas dimisiones voluntarias en nuestro mercado de trabajo entre los años 2020 y 2025, por lo que se apunta a aspectos estructurales del mismo⁷. Así, aunque los datos no indican que la edad cercana a la jubilación sea la más indicada para que se lleven a cabo dichas dimisiones, pues son los más jóvenes los que empiezan a dar muestras de esta tendencia⁸, podemos advertir una tendencia al abandono “de facto” del puesto de trabajo, a modo de “dimisión silenciosa” o “jubilación de facto”, en la que las personas próximas a la edad de jubilación “van reduciendo su productividad aun manteniendo formalmente su condición de trabajador”⁹; o simplemente causan baja por razones de

⁵ A este fenómeno lo hemos denominado TRABEXIT, en el ámbito del Proyecto de Investigación que desarrollamos en estos momentos y que aparece referenciado en la nota primera.

⁶ Este fenómeno se conoció rápidamente como la «Gran Dimisión» o «the Great Resignation», término acuñado por Anthony Klotz (profesor asociado de gestión en la Universidad de Texas A&M) en la primavera de 2021. SOWELS, N., “The “Great Resignation”: the Changing Wage-Nexus in the United States and the United Kingdom after the Covid-19 Pandemic”, en <https://hal.science/hal-04172216/document>. Según datos de la Oficina de Estadísticas Laborales de EE. UU (BLS), 47 millones de personas renunciaron en 2021 y 50 millones más en 2022 en este país.

⁷ LLORENT JURADO, J., ORDAZ SANZ, J.A. y CALVO GALLEGO, F.J., “La Gran dimisión en el mercado laboral español: un análisis por secciones de actividad, nacionalidad y comunidades autónomas”, en *Anales de ASEPUMA* n° 33, A506.

⁸ Según el estudio de CALVO GALLEGO, F.J., GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D. y SÁNCHEZ LÓPEZ, C., “La Gran Dimisión: algunos datos y primeras conclusiones en relación con el mercado de trabajo español”, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 9, 2024, p. 56, “para los mayores de 45 años, la principal causa sería la salud mental y física, mientras que, para la población más joven, estas se centrarían en que las condiciones económicas no son suficientemente buenas o el deseo de hacer algo diferente”.

⁹ RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “Qué es lo que no quieren los trabajadores: de la Gran Dimisión al Trabexit”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 13, n°1, 2025, p. 13.

salud, pasando a engrosar las importantes cifras de bajas laborales por IT de mayores de 60 años¹⁰. Lo que contrasta con la idea de que cada vez vivimos más y en mejores condiciones de salud, por lo que o hay razón para que los trabajadores mayores de 60 años abandonen el mercado de trabajo¹¹.

Tenemos claro, hoy, que la jubilación se configura en nuestro ordenamiento como un derecho de la persona trabajadora¹² regido por el principio de la voluntariedad¹³; pero el debate sobre la edad de jubilación se relaciona directamente con otro debate importante, el del reparto del empleo y la necesidad de fomentar el empleo de los jóvenes, que en nuestro país sufren de un endémico problema de desempleo, lo que condiciona notablemente las actuaciones del legislador. La mayor esperanza de vida de la sociedad actual hace que los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea (UE, en adelante) se resientan, al ser incapaces de garantizar la sostenibilidad y la suficiencia económica para hacer frente a tantos años de protección para las personas que abandonan, por razón de edad, el mercado de trabajo. La inversión de la pirámide poblacional, provocada por el descenso de la natalidad en los últimos 40 años, ha determinado que en España tengamos que confrontar estas dos realidades; el desempleo juvenil, con las cifras más elevadas de la UE¹⁴, y la esperanza de vida

¹⁰ Según el estudio “Evolución de la incapacidad temporal y la siniestralidad en España”, presentado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y la mutua Umi-vale Activa. “El absentismo por IT crece en todos los grupos de edad, pero se intensifica en los mayores de 50 años, responsables del 70% del aumento del indicador. Las bajas en mayores de 60 años triplican las de los jóvenes, aunque estos últimos presentan mayor incidencia (más episodios, pero de menor duración)”.

¹¹ El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha concluido en un reciente estudio que las personas de 70 años en 2022 presentaban el mismo nivel cognitivo que tenían los de 53 años en 2000. También afirmó que su salud física equivalía a la de personas de 56 años de hace 25 años. Esta mejora en salud y capacidades se relaciona con un aumento significativo de la participación laboral y de los ingresos: “In regard to economic magnitude, the results imply that average cognitive health gains observed for older-age individuals over a decade are associated with rises in labor earnings and labor productivity by about 30 percent, an increase in their likelihood of participating in the labor force by about 20 percentage points, and higher numbers of average weekly hours worked by about”, FMI, *Rise of Silver Economy*, Abril, 2025, cap. 2, p.7.

¹² Como indica CALVO GALLEGO, “ya lo era, como recordaba la STS de 20 de junio de 1966, desde la lejana Orden Ministerial de 1 de julio de 1953, y no una presunción de incapacidad del asalariado”. Vid, en este sentido, CALVO GALLEGO, F.J., “La Protección Social de los Trabajadores Maduros: algunas notas introductorias”, en ALVAREZ CORTÉS, J.C. (Director), *Trabajadores Maduros y Seguridad Social*, Aranzadi, 2018, p. 21.

¹³ En relación con el principio de voluntariedad y su encaje en el artículo 35 de la Constitución, vid. ALARCÓN CARACUEL, M.R., ““El concepto de jubilación flexible”, *Temas Laborales*, 66, 2002, p. 125 y ss.

¹⁴ Esta tasa desempleo juvenil se situó en el 24,90% al cierre del año 2024, siendo del 28,7% en 2023. La tasa de paro en España en 2023 de los hombres menores de 25 años (28,6) es la más alta de todos los países de la UE-27 y casi superior al doble de la media de UE-27 (14,9). La de las mujeres es de 28,4 y ocupa el segundo lugar más alto, por debajo de Grecia (29,4) y más del doble de la media de UE-27 (14,0). Fuente: INE consultado en marzo de 2025: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944042054&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleFichaIn-

también más elevada de la UE¹⁵, combinada con la tasa de natalidad más baja. Todo ello ha generando la necesidad de fomentar la permanencia en el puesto de trabajo de los trabajadores maduros, en aras de proteger la viabilidad del sistema de protección social.

En España, además, confluyen varios factores que hacen que el envejecimiento sea más intenso que en el resto de países de nuestro entorno; una mayor esperanza de vida, una de las tasas de natalidad más bajas de los países desarrollados y un retraso en el proceso de envejecimiento provocado por la aparición de generación del baby-boom y el proceso migratorio que se ha producido en nuestro país en la primera década del siglo XXI, en que la inmigración ha venido a rejuvenecer, en cierto modo, la población española¹⁶.

Por ello, el legislador se ha esmerado en promocionar fórmulas que permiten compaginar uno y otro objetivo, equilibrando ambos para garantizar el sostenimiento de nuestro sistema de protección social y adaptarse al cambio demográfico.

Nuestro ordenamiento jurídico ha creado figuras y mecanismos que permiten, e incluso promueven, la sustitución de las personas que abandonan un puesto de trabajo por razón de edad en las empresas, evitando, de este modo, la destrucción del puesto de trabajo y se han sucedido importantes reformas en el sistema de pensiones para hacerlo compatible con la regulación del mercado de trabajo y evitar una salida anticipada del mismo. Así, se han creado figuras laborales, como el contrato de relevo, para permitir la inserción laboral de colectivos de jóvenes desempleados o se ha recurrido, en ocasiones, a la jubilación forzosa al alcanzar las personas trabajadoras la edad ordinaria de jubilación, para permitir la incorporación al mercado de trabajo de los más jóvenes. Sin embargo, cualquiera de estas dos opciones, no ha estado exenta de críticas por parte de la doctrina. Por una lado, la regulación de la jubilación parcial ligada a medidas de fomento del empleo, dio como resultado una institución fracasada¹⁷, que ha sido muy poco utilizada por los empresarios, fundamentalmente

dicador&param3=1259937499084#:~:text=Seg%C3%BAn%20edad%2C%20la%20tasa%20de,valor%20de%2028%2C7%25.

¹⁵ En España, los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística sitúan la esperanza de vida en 2022, para los hombres en 80,4 años y en 85,7 para las mujeres. Esto implica que «Según estas proyecciones, en 2035, la esperanza de vida al nacimiento alcanzaría los 83,2 años en los hombres y los 87,7 en las mujeres, lo que supone una ganancia respecto a los valores actuales de 2,8 y de 1,8 años respectivamente. Estos valores serían en 2071 de 86,0 años para los hombres y de 90,0 años para las mujeres. Se estima que las mujeres que en 2035 tengan 65 años tendrían una esperanza de vida en promedio de 24,4. En los hombres el valor sería de 20,9 años, (frente a los 26,3 y los 22,7 años respectivamente en 2071)». Fuente: INE: https://ine.es/ss/Satellite?c=INESeccion_C&cid=1259926380048&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout

¹⁶ CONDE RUIZ, J.I. y JIMÉNEZ MARTÍN, S., Informe *Envejecimiento y jubilación*, FEDEA, febrero 2024. Vid. también los datos sobre inmigración y su aporte a la situación demográfica en España en el Documento de Trabajo de GODENAU, D., *El papel de la inmigración en la economía española*, Instituto de Estudios Financieros, 2012.

¹⁷ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Jubilación parcial: mitos y realidades ¿Revitalización de una institución «fracasada»? ¿Soluciones coyunturalmente satisfactorias o soluciones*

por su extrema complejidad en comparación con otras fórmulas de acceso a la jubilación mucho más sencillas. Tampoco se ha configurado, como veremos, como una obligación empresarial, debiendo mediar el acuerdo voluntario entre las partes, lo que hace más difícil su aplicación. Y, por otro, la figura de la “jubilación forzosa” no ha dejado de suscitar dudas sobre su adecuación a la Constitución¹⁸ o a los derechos de las personas trabajadoras de más edad, siendo sometida su regulación a llamativos “vaivenes normativos”¹⁹ permitiendo o prohibiendo la inclusión de esta figura en la negociación colectiva²⁰. Hasta el punto en que podemos afirmar que su reciente prohibición, a través de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, ha estado más relacionada con la finalidad de asegurar el equilibrio financiero del sistema, que a tutelar los intereses de las personas trabajadoras en el mercado de trabajo²¹.

También es importante considerar que el acceso a la jubilación, el derecho a decidir cuándo jubilarnos, no es una decisión totalmente libre, como veremos más adelante, pues la dificultad en el acceso a la prestación de jubilación y la cuantía de la misma, sobre todo si no es suficiente o excesivamente inferior a la cuantía percibida por la persona trabajadora cuando se encontraba en activo, pueden llevar a ésta a retrasar la edad a la que adopta la decisión de jubilarse²².

En España, no es una novedad la voluntad del legislador de fomentar la permanencia de las personas trabajadoras en activo el mayor tiempo posible, como tampoco es nuevo el debate a nivel europeo²³. Algo más novedoso, aunque ya no

estructuralmente adecuadas, sostenibles y seguras? Documento de trabajo consultado en marzo de 2025 en el repositorio institucional de la Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/entities/publication/c186ecd3-ae2d-424f-b917-ce0f41334ce7>

¹⁸ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1985, de 30 de abril, Boletín Oficial del Estado nº 134, de 5 de junio de 1985.

¹⁹ HIERRO HIERRO, J., *El envejecimiento de la población desde el prisma de las relaciones laborales de Seguridad Social, en Trabajo, Edad y Pensiones de jubilación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024, 17 ss.

²⁰ Sobre el particular SEMPERE NAVARRO, A.V., *Evolución y perspectivas de las cláusulas sobre jubilación forzosa*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 250, 2022, 13 ss.

²¹ Como indica la propia exposición de motivos de la Ley, “ha de reforzarse el equilibrio del sistema como forma más efectiva de asegurar una adecuada capacidad de respuesta a las exigencias demográficas y económicas. Para ello son necesarias medidas que fortalezcan la estructura de financiación de la Seguridad Social a través de la asunción por el Estado de los gastos de naturaleza no contributiva en los términos recogidos en el acuerdo de 1 de julio de 2021; al tiempo que se incorporan también otras medidas dirigidas a contener de forma equitativa y justa el incremento de gasto asociado a la jubilación de los baby boomers a través de incentivos que favorecen la demora en el acceso a la pensión de jubilación”.

²² De nuevo, CALVO GALLEGÓ, F.J., *ibidem* y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La Gran Dimisión: perspectivas jurídicas”, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 9, 2024, 46.

²³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social «Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables» (COM 2000, 622final). Vid. el interesante análisis que realiza

podemos decir que lo es tanto, al menos en nuestro país, es la introducción del concepto de «envejecimiento activo»²⁴.

Ya a finales de los años 90 se planteaba esta problemática en el ámbito de la Unión Europea. En España, el conocido como *Pacto de Toledo – Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse* –, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el 6 de abril de 1995²⁵, recogía esta recomendación como mecanismo para garantizar la viabilidad de nuestro sistema de pensiones. Dicho Informe ha sido reconsiderado y reformado recientemente en 2020 – *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 19 de diciembre de 2020* – para recoger nuevas recomendaciones ante las nuevas circunstancias económicas y sociales. Pero tradicionalmente, nuestro sistema de pensiones se ha caracterizado por la incompatibilidad, especialmente en lo que se refiere a la jubilación y el trabajo. Por ello, si resulta novedoso que el RD Ley 11/2024, haya tomado en consideración este acuerdo del Pacto de Toledo, como último y reciente paso hacia una regulación del envejecimiento activo que facilite la compatibilidad del trabajo y la percepción de la pensión de jubilación dotándola de mayor flexibilidad:

“Con este nuevo real decreto-ley se emprende una nueva reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y de otras normas legales, también en el marco del Pacto de Toledo, concretamente de su recomendación 12 sobre edad de jubilación, que recomienda fomentar la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes; profundizando en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Por ello, la recomendación valora positivamente la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional”²⁶.

HIERRO HIERRO, J., “El envejecimiento de la población desde el prisma de las relaciones laborales de Seguridad Social”, en *Trabajo, Edad y Pensiones de jubilación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024, 17 ss.

²⁴ SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Envejecimiento activo: política social y derecho”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 160, 2013, p. 3/25, sitúa la aparición del término «envejecimiento activo» en documentos de las instituciones comunitarias en 1999 (*Comunicación de la Comisión Europea «Hacia una Europa para todas las edades: promover la prosperidad y la solidaridad intergeneracional»*). También la OMS promueve el concepto de “envejecimiento activo”, como forma de optimizar oportunidades de salud, participación y seguridad, reconociendo que tener ocupación (incluido trabajo) es parte esencial del bienestar en la vejez. OMS, “Envejecimiento activo: un marco político”, 2002.

²⁵ Vid. el análisis del origen y desarrollo del Pacto de Toledo realizado por BLASCO LAHOZ, J.F., *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo Blanch, 1997.

²⁶ No obstante, no podemos perder de vista que ya el Pacto de Toledo en su redacción de 1995 contenía este objetivo: “resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen”.

Aunque es pronto para conocer el impacto que esta reforma tendrá en el sistema de pensiones y el mercado de trabajo, es posible analizar por el momento los principales aspectos de la misma.

2. FACTORES DE FLEXIBILIDAD EN LA REGULACIÓN DE LA JUBILACIÓN: EL DERECHO A DECIDIR EL MOMENTO DE LA JUBILACIÓN

Los factores de flexibilidad del régimen jurídico de la jubilación se relacionan directamente con la voluntariedad o la capacidad del sujeto para decidir sobre el momento de la jubilación. Así, como hemos avanzado, el derecho a decidir sobre la edad de jubilación y el momento adecuado para ello, no es una decisión absolutamente libre de la persona trabajadora; ya que depende de múltiples factores como el económico y el de la regulación que, en cada etapa y en función de otros factores, le ha ido otorgando el legislador.

Coincidimos con quienes han reclamado la necesidad de poner el acento en la “función social” que ha de cumplir la jubilación en el contexto de nuestro sistema de protección social²⁷; y que merece, sin duda, una reflexión profunda que permita al legislador regular esta contingencia conjugando los factores de sostenibilidad financiera del sistema y la lógica y completa atención del colectivo que necesita protección cuando se acerca a la edad de jubilación que el sujeto elige en función de sus capacidades, más allá de garantizar el derecho a no ser expulsados del mercado de trabajo²⁸.

Si analizamos la regulación del derecho a la jubilación en nuestro ordenamiento a lo largo del tiempo, podemos advertir demasiados obstáculos hasta llegar a consolidar un verdadero derecho centrado en el colectivo al que trata de proteger; las personas trabajadoras que se acercan a la edad de jubilación.

Una de las cuestiones que nos planteamos cuando analizamos la regulación de la jubilación en España es si existe un verdadero derecho a decidir, es decir, a jubilarse y si el tránsito hacia la jubilación total puede hacerse de forma gradual realmente, lo que determinaría que estamos realmente ante un sistema flexible. Partiendo de la base de que la jubilación es un derecho del trabajador, no podemos decir, no obstante, que se trate de una decisión totalmente libre.

La decisión de acceder a la jubilación por parte de las personas trabajadoras dependerá de múltiples factores, pero, sobre todo, vendrá determinada por el estado de salud de la persona, la calidad o, más bien, la “penosidad” del trabajo realizado y la pérdida económica que se producirá tras sustituir el trabajo por la pensión de jubilación²⁹. E incluso podemos contemplar más variables que afectarán a la decisión

²⁷ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Jubilación parcial...”, op. cit. p. 3.

²⁸ MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L., *La compatibilidad entre jubilación y trabajo*, BOE, 2023, 234.

²⁹ Como ya indicara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 22/1981, de 2 de julio, “no cabe duda de que algunas actividades exigen unas condiciones físicas o intelectuales que el

de optar por la jubilación, como las expectativas de promoción o de carrera profesional, la viabilidad del sector productivo en el que se encuentra la persona trabajadora y, como no, las condiciones de trabajo relacionadas con el bienestar de las personas trabajadoras, como, por ejemplo, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Por eso, nos planteamos la cuestión de si existe realmente un derecho a decidir dejar de trabajar, es decir, a abandonar el puesto de trabajo o la actividad económica voluntariamente; y, lo más importante, si este derecho está amparado por el ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere a la decisión de jubilarnos, abandonar definitivamente el puesto de trabajo, hemos podido observar que, a pesar de los esfuerzos del legislador por flexibilizar el acceso a la misma, existen aún muchos requisitos que impiden que esta sea realmente una decisión libre, especialmente si se trata de adelantar la edad ordinaria; en cambio, si se cumplen los requisitos exigidos por la norma para acceder a la jubilación ordinaria, es un derecho incondicionado del trabajador³⁰.

En España observamos movimientos de protesta de colectivos de trabajadores que consideran que su edad de jubilación debería adelantarse, mientras que otros colectivos desean prorrogar su jubilación sin que la legislación lo permita, como es el caso de los trabajadores de la Administración Pública. También estos últimos se encuentran negociando, mediante sus representantes sindicales, la recuperación de la jubilación parcial anticipada con contrato de relevo para la Administración Pública³¹.

Es claro que la política en materia de jubilación en España nada tiene que ver con el derecho o la capacidad de decidir de las personas trabajadoras sobre su edad de jubilación, sino con la sostenibilidad del sistema de pensiones³². Es por ello que nuestro ordenamiento regula la edad a la que podremos jubilarnos, incentivando la posibilidad de retrasar esta edad de jubilación y restringiendo la anticipación de la misma, sólo reservada para sectores de actividad o personas en circunstancias especiales. Del mismo modo, el ordenamiento español ofrece posibilidades de acceder a la jubilación poco a poco, a veces, antes de cumplir la edad determinada en la norma y, en otras ocasiones, tras haber cumplido la edad de jubilación. Y, en estos casos, vincula el

transcurso del tiempo puede menoscabar, por lo que en estos casos puede presumirse razonablemente que esa disminución de facultades resulta ya patente a una edad determinada y sobre esta base establecerse la extinción de la relación laboral. Pero, dadas las distintas aptitudes requeridas en las diversas actividades laborales, lo que ya no es razonable es presumir esa ineptitud con carácter general y a una misma edad para todos los trabajadores, cualquiera que sea el sector económico en que se hallen integrados y el tipo de actividad que dentro de él desarrollen... En cualquier caso, la incapacitación generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud iuris et iure carecería de base constitucional, pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar, anulando de hecho su contenido esencial.”

³⁰ RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La Gran Dimisión: perspectivas jurídicas”, op. cit. 46.

³¹ Esta noticia puede consultarse en la web de los sindicatos UGT, CCOO y CSIF en relación con la jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas.

³² RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La Gran Dimisión: perspectivas jurídicas”, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 9, 2024, 46.

derecho a jubilarse con la creación o mantenimiento del empleo, introduciendo en la regulación del derecho a jubilarse de las personas de más edad, condicionantes relacionados con la política de empleo.

Es esta, sin duda, una buena manera de incentivar la conexión entre diferentes generaciones de trabajadores, la generación que se jubila y la que accede al mercado de trabajo. Un sistema basado en el relevo de las personas trabajadoras, sustituyendo el trabajo de los que se jubilan por el de los que ingresan en el mercado de trabajo, pero con un período de tiempo en el que habrán de coincidir y el trabajador novel podrá formarse y adquirir los conocimientos de la persona saliente.

Sin embargo, cuando nos situamos en la regulación de la jubilación parcial, no podemos decir que exista siempre un verdadero derecho de la persona trabajadora a optar por esta modalidad, ya que la norma exige el acuerdo con el empresario, que puede preferir, en determinadas circunstancias prescindir del trabajador llegada la edad ordinaria de jubilación.

Coincidimos, por tanto, con quienes consideran que el sistema de jubilación flexible debe basarse en la compatibilidad con el salario y procurar una salida del mercado de trabajo progresiva, considerando que no puede ser un sistema homogéneo para todos los trabajadores, pues ha de depender de las condiciones de trabajo y del estado de salud de la persona trabajadora; debe permitir una reducción progresiva de la jornada laboral hasta la jubilación total; y debe permitir, una vez alcanzada la edad de jubilación legal, la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión y las rentas del trabajo por cuenta propia o ajena³³.

Por un lado, hemos de tener en cuenta que la edad «ordinaria» de jubilación prevista con carácter general por el legislador no implica necesariamente la ineptitud sobrevenida de la persona trabajadora³⁴; pues su capacidad para continuar en activo, ya sea en un trabajo por cuenta ajena o como autónomo dependerá de su estado y aptitud física y mental³⁵. En nuestro país, esta edad ordinaria de jubilación se hace depender particularmente del número de años cotizados por la persona trabajadora; y ello con el objetivo de hacer sostenible la sustitución de los ingresos provenientes de su empleo por la pensión de jubilación contributiva que otorga nuestro sistema de Seguridad Social. Así, independientemente de la edad que fijemos como estimada para poder jubilarse, la persona trabajadora deberá haber cotizado un determinado número de años para poder acceder a la jubilación contributiva. Y es precisamente la regulación del modo de acceso al estatus de persona jubilada, con derecho a una pensión de jubilación, lo que ha determinado que la decisión de jubilarse resulte atractiva para la persona trabajadora o, por el contrario, se decida a postergar el momento de su jubilación.

³³ En este sentido, CONDE RUIZ, J.I. y JIMÉNEZ MARTÍN, S., “Envejecimiento y jubilación”, op. cit. p. 3.

³⁴ De nuevo, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Jubilación parcial...”, op. cit. p. 4.

³⁵ Vid. también sobre el tema AGUILAR DEL CASTILLO, M.C., “La edad ante los riesgos laborales”, en el libro colectivo CASTELLANO BURGUILLO, MORALES ORTEGA y PEREZ GUERRERO (Dir.), *Trabexit: una nueva realidad del mercado de trabajo español*, Atelier, 2025, pp. 101 y ss.

Por otro lado, con carácter general, podemos decir, que el tránsito de la situación de actividad plena a la jubilación no estaba adecuadamente regulado en nuestro ordenamiento; al menos, no ha resultado muy atractivo para empresas y trabajadores, pese a que el acceso gradual a la jubilación total es algo que se recomienda como factor de protección de la salud mental³⁶. La regla general ha venido siendo la de la incompatibilidad de la pensión con cualquier ingreso procedente del trabajo y la mayoría de las personas jubiladas pasan de estar en activo a dejar de trabajar absolutamente. Es por ello que, en los últimos años, se ha reformado este proceso y las posibilidades de llevar a cabo una jubilación flexible o activa.

De este modo, partiendo de la Recomendación 12 del renovado Pacto de Toledo³⁷, en la que, como hemos dicho, se trata de fomentar la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes; profundizando en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente, se han llevado a cabo importantes reformas del sistema de jubilación en nuestro país. Así, en primer lugar, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, inició un proceso reformador aún no terminado, que partió de la aprobación de un primer bloque de medidas dirigidas a retrasar la edad ordinaria de jubilación, desincentivando, por tanto, el recurso a la jubilación anticipada³⁸.

Esta norma, sin embargo, no ha dado el resultado que se pretendía, como han señalado algunos autores³⁹, pues, aunque sí se han reducido drásticamente las jubilaciones anticipadas, el número de jubilaciones demoradas no llegan al 10% en diciembre de 2024⁴⁰.

³⁶ Informes como el elaborado por FEDEA sobre *Envejecimiento y jubilación*, ponen de manifiesto la ineficiente legislación actual: «La jubilación en España es drástica porque apenas tiene fórmulas de transición gradual entre la etapa de trabajo retribuido y la de pensionista. Además, por regla general, la percepción de una pensión es incompatible con el trabajo retribuido, con sólo algunas excepciones. Es decir, por regla general el trabajador pasa de trabajar a jornada completa a trabajar 0 horas».

³⁷ El 19 de noviembre de 2020 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe para la Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, incluyendo 21 recomendaciones en defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, que deben servir de base para las reformas que debe acometer el Gobierno. Pueden consultarse en <https://revista.seg-social.es/-/el-pleno-del-congreso-ratifica-el-informe-del-pacto-de-toledo> y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 197 de 27 de noviembre de 2020.

³⁸ En relación con el impacto que la Ley 21/2021 ha tenido en el número de jubilaciones hasta hoy, es interesante consultar el Informe: E. DEVESA, M. DEVESA, I. DOMÍNGUEZ, B. ENCINAS, R. MENEU, *Primeras valoraciones de los efectos de la Ley 21/2021 sobre la jubilación anticipada y demorada y estimaciones sobre el gasto en pensiones, Estudios sobre la Economía Española 2024/16*, FEDEA. Se puede consultar en: <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-16.pdf>

³⁹ MOLINA NAVARRETE, C., *La nueva pensión de jubilación...*, op. cit. 185 y ss.

⁴⁰ Según datos de la Seguridad Social del año 2024, «la cifra de jubilaciones anticipadas

En segundo lugar, el Real Decreto Ley 2/2023, de 16 de marzo, se centró en la suficiencia de las pensiones y en la protección de los colectivos más vulnerables; pero la reforma quedó incompleta, hasta que se firmó el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, del 31 de julio de 2024, ratificado el 18 de septiembre por los agentes sociales y Gobierno, que incluyó la necesidad de impulsar una nueva regulación de la jubilación activa, la flexible y la parcial; dando lugar al Real Decreto Ley 11/2024, que abordaremos en el siguiente apartado.

3. LA REFORMA DEL ACCESO A LA JUBILACIÓN ACTIVA Y LA COMPATIBILIDAD DE LA JUBILACIÓN CON EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA O AJENA

Como hemos visto, el proceso reformador de la jubilación se ha ido realizando a través de pequeñas y poco profundas modificaciones, podríamos decir ajustes, para ir poco a poco conformando un sistema de jubilación dotado, a ojos del legislador, de la flexibilidad suficiente que permita el acceso progresivo a la jubilación total, haciendo compatible la percepción de la pensión (minorada, eso sí) con la actividad laboral por cuenta ajena o propia. Es lo que se ha denominado “envejecimiento activo” o, más recientemente, “jubilación activa”.

El último paso de este proceso reformador que venimos analizando, lo ha protagonizado el Real Decreto Ley 11/2024, fruto del *Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras*, firmado por los agentes sociales – CEOE y CEPYME, CCOO y UGT – y el Gobierno, el 31 de julio de 2024.

3.1. Desincentivos a la jubilación anticipada y fomento de la jubilación postergada: obstáculos para un acceso a la jubilación gradual y flexible

En la actual regulación de la jubilación conservamos dos principios que rigen aún el sistema de acceso a la misma, por un lado, la regla general de la incompatibilidad del disfrute de la pensión de jubilación con el trabajo del pensionista (art. 213 LGSS) y la voluntad del legislador de “desincentivar” la anticipación de la edad de jubilación a través de la introducción de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión (art. 208 LGSS) para lograr el objetivo de permanencia de los trabajadores en activo el

se ha reducido considerablemente y se sitúa por debajo del 30% del total (29,6%). Son 108.968, lo que supone un descenso del 10,4% de jubilaciones anticipadas respecto a 2019 cuando se anticipaba el 40% de las nuevas jubilaciones. El 70,4% accedieron con edad ordinaria (259.019). En este mismo período, el 9,3% de las altas correspondieron a la modalidad de jubilación demorada frente al 4,8% que suponían en 2019. Son un total de 34.273 altas de este tipo, mientras que en 2019 apenas superaban las 14.000. Como resultado del incremento de personas que retrasan voluntariamente el momento de retiro y el descenso de las jubilaciones anticipadas, la edad media de acceso a la jubilación se sitúa en 65,2 años, cuando en 2019 era de 64,4”.

mayor tiempo posible⁴¹. Estos dos principios, que aún se mantienen en la legislación de Seguridad Social, van flexibilizándose poco a poco, si bien el legislador mantiene su vigencia, movido en cierto modo por la necesidad de conservar la sostenibilidad del sistema.

En relación con el principio de incompatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta propia o ajena, el mismo precepto que declara dicha incompatibilidad, reconoce que es posible considerar “salvedades” a la regla “en los términos que legal o reglamentariamente se determinen”.

En relación con la anticipación voluntaria de la edad de jubilación, el legislador ha optado por un régimen jurídico que la desincentiva, de forma que penaliza con coeficientes reductores elevados y limita esta posibilidad⁴². Sólo en determinados supuestos relacionados con la pérdida involuntaria del empleo, las condiciones del puesto de trabajo o la condición de discapacidad de la persona trabajadora, el ordenamiento dispensa un trato más favorable a quienes optan por esta modalidad de jubilación. Para muchos autores, es bastante razonable esta opción del legislador, centrándonos siempre en la sostenibilidad del sistema de pensiones y la protección de los recursos públicos⁴³. Sin embargo, hemos de destacar que esta tendencia no se alinea propiamente con el objetivo, propuesto por las instituciones europeas e incluso por algunas organizaciones internacionales relacionadas con la salud de las personas trabajadoras, de permitir un acceso gradual a la jubilación. La conformación de un sistema de acceso progresivo a la jubilación en nuestro país sólo permite que se lleve a cabo una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación; y sólo excepcionalmente antes de que esto ocurra.

Como ya hemos comentado anteriormente, fomentar la permanencia de los trabajadores en activo el mayor tiempo posible es un objetivo digno de protección, siempre que las condiciones laborales y de salud de los trabajadores lo permitan. De hecho, hay sectores, como la función pública, que demandan una reforma en la regulación de la jubilación obligatoria para permitir postergar la edad de jubilación de los funcionarios públicos⁴⁴.

⁴¹ En relación con el origen y evolución de este aspecto de prolongación de la vida laboral en la legislación de Seguridad Social, vid. entre otros FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., “Jubilación anticipada involuntaria y voluntaria”, en *Temas Laborales* 163/2022, pp. 95 y ss.

⁴² Y como indica CABEZA PEREIRO, J., “Jubilación y envejecimiento activo” en *Temas Laborales*, 163, 2022, 165, en España existe una “tradición de fuerte incompatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo”.

⁴³ Por ejemplo, BLASCO PELLICER, A., “Régimen jurídico de la pensión de jubilación”, en *Trabajo, Edad y Pensiones de jubilación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024, 140.

⁴⁴ Esta constituye una de las enmiendas que, tanto el Grupo parlamentario Juntsper Catalunya como el Grupo parlamentario socialista han registrado en relación con el Proyecto de Ley de Función Pública de la Administración General del Estado en febrero de este año (BOCG nº 31 de 4 de marzo de 2025). La enmienda nº 107 del GP Junts se registró con la siguiente justificación: “se amplía la posibilidad del personal funcionario de prolongar su permanencia en la situación de servicio activo hasta la edad máxima de setenta y dos años. Esta medida es más congruente con la regulación de otros colectivos equiparables como los Notarios, Registradores

Así, la regulación de la jubilación en la Ley General de Seguridad Social (LGSS, en adelante) incluye diversas modalidades que permiten cierta anticipación o retraso de la edad de jubilación, cumpliendo una serie de requisitos tasados en la norma. Hemos de precisar que nos referimos siempre a la jubilación en su modalidad contributiva, es decir, aquella a la que la persona trabajadora accede por haber completado un período de cotización determinado en la norma.

Siguiendo el orden propuesto por el legislador en la LGSS, es preciso comenzar con una breve referencia a la jubilación ordinaria que, como regla general, reconoce una pensión vitalicia una vez cumplidos los requisitos recogidos en el artículo 205 LGSS que, entre otros, destaca el de “haber cumplido sesenta y siete años de edad, o sesenta y cinco años, cuando se acrediten treinta y ocho años y seis meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias”⁴⁵. Una vez determinada la edad ordinaria de jubilación que, como hemos dicho, se hace depender del tiempo de cotización de la persona trabajadora, hemos de considerar aquellas modalidades que permiten anticipar o postergar dicha edad.

Podemos mencionar, así, la jubilación anticipada, regulada en los artículos 206 a 208 y que recoge una serie de supuestos que se unen al de la propia voluntad del trabajador; es decir, la jubilación anticipada que podríamos denominar involuntaria y que puede estar causada por la actividad profesional de la persona trabajadora de naturaleza «penosa, tóxica, peligrosa o insalubre» y que acuse elevados índices de morbilidad o mortalidad; la jubilación anticipada por discapacidad de la persona trabajadora (art. 206 bis) y la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador (art. 207) que incluiría aquellos supuestos relacionados con el despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, el despido por causas objetivas o la extinción del contrato por resolución judicial en los supuestos contemplados en la Ley concursal, también la muerte, jubilación o incapacidad del

de la Propiedad, Magistrados, etc., que ahora mismo ya tienen reconocida la posibilidad de prolongar la edad de jubilación hasta los setenta y dos años. Por otro lado, es una medida pertinente desde el punto de vista de las necesidades y retos de la administración actual, con un problema de envejecimiento de su personal y con dificultades para proveerse de personal capacitado y con experiencia. Por otro lado, esta modificación permitirá que se tramiten menos altas de pensiones de jubilación en el tope máximo más alto, con la consiguiente liberación de gasto de los Presupuestos Generales del Estado y del sistema de pensiones público”. Y la enmienda n° 296, correspondiente al Grupo Socialista, se justifica por coherencia con la modificación propuesta en el artículo 67 del TREBEP, si bien, en el comunicado de prensa, el Grupo añadió la referencia al objetivo de facilitar el traspaso de conocimientos entre generaciones. Conforme a las declaraciones en los medios de este grupo, el proyecto de ley no incluyó esta propuesta, que ha debido ser introducida a través de una enmienda, al no encontrarse recogida en el acuerdo con los sindicatos, quienes se han mostrado contrarios por no ir alineada la medida con el objetivo de rejuvenecer las plantillas (CCOO); aunque algún sindicato no ha posicionado totalmente en contra de la misma (CSIF).

⁴⁵ Hemos de aclarar que partimos de la regulación actual de la jubilación, sin considerar posibles situaciones anteriores a la regulación de 2024, que generan una normativa transicional que sería preciso considerar para tener una idea completa del sistema de jubilación en España.

empresario, la extinción del contrato por fuerza mayor, la producida por voluntad del trabajador en caso de movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo o por cualquiera de las causas recogidas en el artículo 50 ET o por tratarse de una trabajadora víctima de la violencia de género o violencia sexual.

Aunque con carácter general, como hemos dicho, la norma trata de desincentivar la jubilación anticipada imponiendo importantes restricciones al acceso a esta modalidad, en los supuestos recogidos en los artículos 206 a 208 antes mencionados, considerando las causas que los motivan, se facilita en mayor medida el acceso a la jubilación de la persona trabajadora que cumpla los requisitos establecidos en los citados preceptos⁴⁶.

Existe así mismo la posibilidad de postergar la jubilación, lo que resultará más beneficioso económicamente a la persona trabajadora, pues el artículo 210 de la LGSS reconoce un complemento económico para el beneficiario de la pensión, cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la establecida como ordinaria en el artículo 205. La regulación de este complemento ha sido objeto de reforma a través del Real Decreto Ley 11/2024 con el objetivo, por un lado, de flexibilizar su percepción, permitiendo que se puedan computar los periodos inferiores al año en la demora de la edad de jubilación; y, por otro, modificando, como veremos el régimen de incompatibilidades del mismo. Como indica la propia exposición de motivos de la norma, se procede a modificar, en primer lugar, el artículo 210.2 de la LGSS “con el objetivo de incentivar la permanencia en la actividad, consistiendo, en primer lugar, en establecer la compatibilidad entre el complemento de demora establecido en el citado artículo y la pensión de jubilación activa, así como en establecer un porcentaje adicional del 2 por ciento en los supuestos en que se haya demorado en dos o más años completos el acceso a la pensión de jubilación después de cumplir la edad ordinaria establecida en el artículo 210.1.a), pero con una demora adicional al último año completo igual o superior a seis meses”.

Así, como ya venía sucediendo, este complemento se materializa en un porcentaje adicional por cada año cotizado de más o, a elegir por el beneficiario, una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación y la del hecho causante – siendo posible, a partir del segundo año completo de demora, computar periodos superiores a 6 meses e inferiores al año – o una combinación de ambas opciones. De este modo, el trabajador que accede a la jubilación retrasando a una edad superior a la que resultaría de aplicar el régimen del artículo 205 de la Ley podrá optar por:

- a. Obtener un porcentaje adicional del 4% por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación referida (ex art. 205) y la del hecho causante de la pensión, siempre que se puedan acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para tener derecho a la prestación. La novedad de la reforma es que, a partir del segundo año completo de demora, para el cálculo del porcentaje se podrán computar

⁴⁶ En relación con el régimen jurídico aplicable a cada una de las citadas modalidades, vid. A. BLASCO PELLICER, *Régimen jurídico de la pensión...*, op. cit. 115 ss.

períodos superiores a 6 meses e inferiores a un año, correspondiendo a dichos períodos un 2% adicional. Este porcentaje adicional se sumará al que correspondiera al interesado con carácter general y se aplicará a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión, que no podrá superar el límite del artículo 57 de la Ley⁴⁷.

- b. Una cantidad a tanto alzado, cuya cuantía vendrá determinada en función de los años de cotización acreditados en la fecha en que cumplió la edad de jubilación. Se percibirá por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión. Como novedad, a partir del segundo año completo de demora, para el cálculo del complemento se podrán computar períodos superiores a 6 meses e inferiores a un año, correspondiendo a dichos períodos el resultado de multiplicar la cuantía anterior por 0,5.
- c. Una combinación de las opciones anteriores en los términos en que se determine reglamentariamente.

Tras la reforma de 2024, el legislador ha modificado el régimen de incompatibilidades de este complemento para declarar que sí será compatible con el acceso a la jubilación activa regulada en el artículo 214 LGSS. Esta modificación pretende hacer más atractivo el retraso de la jubilación para los beneficiarios, al acercarse más a la posibilidad de compatibilizar la pensión con el trabajo.

Por último, tanto en el caso de anticipación de la edad de jubilación como en el de acceso a la jubilación una vez cumplida la edad ordinaria, es posible optar por las modalidades de jubilación denominadas por el legislador jubilación activa (art. 214) y jubilación parcial (art. 215) que permiten, además, compatibilizar estas opciones con el trabajo por cuenta propia o ajena.

3.2. La jubilación activa

Uno de los objetivos del Real Decreto Ley 11/2024 ha sido culminar la reforma de la jubilación activa que, siguiendo las recomendaciones de la renovación del Pacto de Toledo de 2020, concretamente la recomendación 12 sobre la edad de jubilación, que ya hemos tenido ocasión de mencionar, iniciara la Ley 21/2021. Así, como indica la Exposición de Motivos del RDL 11/2024, con el objetivo de “mejorar el régimen de compatibilidad de la pensión de jubilación con los ingresos provenientes de una actividad profesional”, se modifica el artículo 214 LGSS, para permitir la salida de las personas trabajadoras del mercado de trabajo, llegado el momento de su jubilación, de forma más progresiva y flexible, en línea, según declara la norma, “con los países de nuestro entorno”. Esta modificación se extiende también al Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado – RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril – a fin de extender a los empleados públicos encuadrados en este Régimen Especial de Clases

⁴⁷ Este modelo fue criticado por algún autor por considerar que beneficia a las pensiones más altas, dejando de lado el efecto redistributivo, en aras de lograr incentivar la demora en la jubilación, volviendo así “al elemento contributivo neto”. En este sentido, MOLINA NAVA-RRETE, C., *La nueva pensión de jubilación pública y privada...*, op. cit. p. 190.

Pasivas las mismas mejoras.

El artículo 214 LGSS incluye una nueva regulación de la jubilación para hacerla compatible con el trabajo por cuenta propia o ajena y que comienza por el mismo título del precepto que, si bien antes se denominaba “jubilación y envejecimiento activo”, ahora pasa a denominarse “jubilación activa” tratando así el legislador de incluir una modalidad específica de jubilación.

Se trata de una modalidad a la que puede accederse siempre que en la fecha de cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (art. 205 1.a) LGSS), la persona trabajadora hubiera reunido el período mínimo de cotización exigido – quince años – y entre esa fecha y la del hecho causante de la pensión haya transcurrido al menos un año. En este caso, el pensionista podrá compatibilizar la percepción de la pensión con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial, o por cuenta propia.

Nada dice la norma de que haya de tratarse de un trabajo por cuenta ajena en la misma empresa donde venía realizando la prestación, por lo que no habrá inconveniente si se trata de trabajar para otra empresa.

La pensión que percibirá será un porcentaje de la que le correspondería de haber optado por la jubilación ordinaria, que irá aumentando a medida que se demore el acceso a la misma. Así, si se demora un año el acceso a la pensión de jubilación, el porcentaje será del 45% de la pensión, si se demora dos años, el porcentaje será del 55%, si se demora tres años, 65%, cuatro años, 80% y si se demora cinco años o más el porcentaje será del 100%. Este porcentaje se incrementará, además, 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en situación de jubilación activa, con el máximo del 100% de la pensión.

Si se trata de compatibilizar la pensión con la actividad por cuenta propia, la norma introduce la exigencia de que se tenga contratado para la realización de la propia actividad, al menos, a un trabajador por cuenta ajena. En este caso, el pensionista puede elegir entre contratar a ese trabajador con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses o bien contratar, con carácter indefinido también, a un nuevo trabajador por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa. En este caso, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo alcanzará el 75%, cuando la demora en el acceso a la pensión haya sido entre uno y tres años; y, a partir del cuarto año se aplicarán los mismos porcentajes anteriores, es decir, el 80% o, si la demora es de cinco años o más, el 100%.

Esta regulación ya fue objeto de crítica desde su introducción en la reforma de 2013 por el hecho de que atraía gran cantidad de personas trabajadoras autónomas, frente a la poca presencia de trabajadores por cuenta ajena que optaran por esta modalidad. En la mayoría de los casos, se criticaron ciertas prácticas fraudulentas en relación con el requisito de contratación de trabajadores por cuenta ajena, que se requería para poder alcanzar la cuantía del 100% de la pensión⁴⁸. Pero lo cierto es que

⁴⁸ MOLINA NAVARRETE, C., *La nueva pensión de jubilación...*, op. cit. pp. 201 a 206, quien realiza un profundo análisis de las consecuencias de esta regulación y su relación con el

aún hoy estas cifras no paran de crecer, siendo una de las modalidades de jubilación más atractivas para los autónomos⁴⁹.

De este modo, durante la jubilación activa, el pensionista seguirá cotizando al régimen correspondiente, si bien, como indica el apartado 4 del art. 214, dicha cotización “no dará lugar a ningún incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión que se tenga reconocida, ni tampoco incrementará el complemento económico de demora que hubiera correspondido”.

Otra ventaja añadida a esta modalidad de jubilación es que el beneficiario tendrá la consideración de pensionista a todos los efectos, con todos los beneficios económicos que ello supone.

Una vez finalizada la relación laboral por cuenta ajena o el trabajo por cuenta propia, se establecerá el percibo íntegro de la pensión de jubilación.

Con esta modalidad de jubilación, se cumple con el objetivo de fomentar el acceso postergado a la jubilación de las personas trabajadoras y se evita la destrucción de empleo tras la misma. En el caso del trabajador por cuenta propia, se consigue el objetivo de crear empleo, pues el requisito de tener contratado a un trabajador para la propia actividad es necesario para compatibilizar el percibo de la pensión y la actividad profesional.

Vemos, pues, como la finalidad de creación de empleo está de nuevo presente en la regulación de la jubilación.

3.3. La jubilación parcial

La segunda modalidad reformada igualmente por el RD Ley 11/2024, es la jubilación parcial; es decir, aquella jubilación que permite al pensionista continuar trabajando y percibir un porcentaje de la pensión de jubilación. En este caso, puede tratarse de una jubilación anticipada o postergada, de modo que, en el primer supuesto, la norma restringe las posibilidades y obliga al empresario a realizar un contrato de relevo que garantice el reemplazo del trabajador que accede a la jubilación; y en el segundo, es decir, en la postergada, se deja la opción al empresario, al no exigir como requisito la celebración de dicho contrato⁵⁰.

Esta modalidad también favorece el acceso gradual y flexible a la jubilación,

auge de jubilaciones de esta modalidad en trabajadores autónomos.

⁴⁹ En el mes de junio un informe de la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) desveló que el número de autónomos mayores de 64 protagonizó el crecimiento más elevado desde 2021, llegando a representar un crecimiento del 39,6% desde mayo de 2021. En palabras de su presidente, “este crecimiento viene motivado por la ampliación de la edad de jubilación en muchos casos y por la jubilación activa, opción que cada día eligen más autónomos que cumplen su edad legal de jubilación”.

⁵⁰ En esto el legislador no ha modificado el régimen jurídico desde que se regulara en la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, que introdujo la modificación del artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores para contemplar el régimen jurídico de este contrato a tiempo parcial.

aunque, en aras de una mayor simplificación de la normativa y una mejor comprensión de las diferentes opciones que tiene la persona que se jubila, habría sido más correcto regular conjuntamente con la jubilación activa la modalidad de jubilación parcial, sin separar ambos regímenes. Aún así, es loable el empeño del legislador por clarificar y simplificar bastante el régimen jurídico aplicable a esta modalidad de jubilación.

a) La jubilación parcial postergada o demorada

En relación con la primera opción, es decir, la modalidad regulada en el apartado primero del artículo 215 LGSS, en la que el trabajador ha cumplido la edad ordinaria de jubilación y reúne los requisitos para causar derecho a la pensión de jubilación, éste podrá reducir su jornada entre un 25 y un 75% para acceder así a la jubilación parcial y compatibilizar el trabajo por cuenta ajena con la pensión correspondiente.

En este supuesto, no será necesario la celebración de un contrato de relevo, como sí se exige en la anticipada que veremos en el apartado siguiente.

Las diferentes reformas que se han realizado sobre esta modalidad de jubilación parcial han estado dirigidas a ajustar la horquilla de reducción de jornada de trabajo, ampliándola o haciéndola más restrictiva según el momento. En esta ocasión, el legislador ha optado por ampliar dicha horquilla hasta un 75% de la jornada, que hasta el momento sólo era posible si se realizaba un contrato de relevo bajo ciertas condiciones.

De este modo, se flexibilizan aún más las posibilidades de acceso gradual a la jubilación por parte de los trabajadores.

Porsu parte, la cuantía de la pensión de jubilación se calcula aplicando el porcentaje de reducción de jornada al importe de pensión que le correspondería conforme a las reglas generales. Y, salvo que resulte de aplicación alguna de las normas transitorias anteriores, durante el período de disfrute de la jubilación parcial, empresa y trabajador cotizarán por la base de cotización que, en su caso, hubiese correspondido de seguir trabajando éste a jornada completa, pudiendo aplicarse las exenciones o mejoras previstas en los artículos 152 y siguientes de la LGSS. Así, para hacer más atractiva la demora en la edad de jubilación, cuando los trabajadores hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación conforme al artículo 205.1 a) de Ley, las empresas y trabajadores quedarán exentas de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de dichas contingencias. También comprende la exención las aportaciones por desempleo, FOGASA y formación profesional. Además, estos períodos de cotización computarán como cotizados a los efectos de acceso y determinación de la cuantía de las prestaciones.

b) Jubilación parcial con contrato de relevo

En la segunda opción regulada por el artículo 215.2 de la LGSS, podrán acceder a la jubilación parcial aquellos trabajadores a tiempo completo que no hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación. Nótese que, en este caso, sí se exige que se trate de trabajadores a tiempo completo, a diferencia del supuesto anterior, donde la norma no hacía ninguna distinción entre tiempo completo o parcial. Entre los requisitos que exige la norma, se encuentran los siguientes:

- a. Es requisito necesario, en primer lugar, que, con carácter simultáneo a la reducción de jornada del trabajador que accede a la jubilación parcial, se celebre un contrato de relevo en los términos del artículo 12 del ET.
- b. En segundo lugar, se exige que el trabajador tenga cumplida, en la fecha del hecho causante, una edad que sea inferior en tres años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación según lo establecido en el artículo 205.1 a). A estos efectos, se considera edad de jubilación la que hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la fecha del hecho causante de la jubilación parcial y el cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de aplicación de lo establecido en el artículo 205.1 a).
- c. Acreditar un período de cotización de treinta y tres años, sin tener en cuenta las bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación al interesado, ni la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias. Considerando reglas especiales para las personas con discapacidad, así como para las que han realizado el servicio militar obligatorio o prestación social sustitutoria o el servicio social femenino obligatorio.
- d. Acreditar un período de antigüedad en la empresa de, al menos, seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial; computando la antigüedad acreditada en la empresa anterior de haber mediado una sucesión de empresa, conforme al artículo 44 ET, o en empresas pertenecientes al mismo grupo.
- e. Que la reducción de jornada, al igual que en el primer supuesto contemplado para la jubilación parcial, se halle comprendida entre un mínimo de un 25 % y un máximo del 75; entendiéndose dichos porcentajes referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable. Aunque si la anticipación del acceso a la jubilación parcial se produce en más de dos años respecto de la edad ordinaria de jubilación, la reducción de jornada de trabajo durante el primer año se fijará entre un 20 y un 33 por ciento; de forma que a partir del segundo año las partes podrán alterar la reducción de jornada dentro de los márgenes establecidos anteriormente.
- f. Que exista una correspondencia entre las bases de cotización del trabajador relevista y el jubilado parcial, como veremos en el siguiente apartado al analizar la regulación de esta modalidad contractual.

3.4. El contrato de relevo (Art. 215.2 e) LGSS y 12.6 del ET)

El contrato de relevo se incorporó a nuestro ordenamiento en 1984, a través de la Ley 32/1984, con el claro objetivo del reparto del empleo; incluyéndose, por tanto, como una medida dentro de la política de fomento del empleo. Nació, así, la jubilación parcial “como un apéndice del contrato de relevo”⁵¹, dentro del objetivo de promover

⁵¹ CALVO GALLEGU, F.J. “La jubilación parcial y su permanente evolución: propues-

el empleo de los más jóvenes.

Sin embargo, la enorme complejidad de la regulación asociada a este contrato lo hizo poco atractivo en sus inicios⁵², llegando a suponer, a principios del siglo XXI un 0,5 % del total de contratos anuales formalizados en nuestro país, en lo que algunos denominaron la «edad dorada» de esta institución⁵³; justificada, siempre según estos autores por la mejora en la regulación de la jubilación parcial frente a la complejidad de la jubilación anticipada.

Podemos advertir hoy que esas cifras son bastante más elevadas, si nos fijamos, por ejemplo, en los datos del mes de febrero de 2025 – aunque hemos de aclarar que no se refieren los datos del contrato de relevo si éste es indefinido, ya que la cifra de contratos indefinidos no discrimina para saber si proceden de este tipo de relevo – donde se observa que el total de contratos temporales de relevo asciende a 569, lo que equivale casi a la totalidad de estos contratos que se realizaban en un año en los inicios de esta institución. Aunque también podemos evidenciar que la regulación del contrato de relevo, invirtiendo así la tendencia reguladora de los inicios de la institución, viene ahora determinada por las reformas operadas en el sistema de jubilación. La necesidad de postergar la edad de jubilación y la reforma en las formas flexibles de acceso a ésta son las que han determinado, en los últimos tiempos, los cambios normativos que afectan al contrato de relevo.

Superada, pues la complejidad normativa de este contrato y de la jubilación parcial, aún seguimos mejorando y flexibilizando la figura, ya que el Gobierno la ha identificado, en la última reforma, como una figura de interés para el fomento del empleo joven. Así, la exposición de motivos del RDL 11/2024, especifica que el objetivo de la norma es mejorar la posición de la persona relevista, pues se fomenta el contrato de naturaleza indefinida y se precisa que “el contrato de relevo se celebrará con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada o un contrato de fijo discontinuo, debiendo en este último caso contratar un nuevo fijo discontinuo para la cobertura de la actividad dejada por el nuevo relevista”. De este modo vemos como, a pesar de venir determinada la nueva regulación por la necesidad de crear nuevas fórmulas de acceso a la jubilación, el Gobierno aprovecha la coyuntura para fomentar el uso del contrato de naturaleza indefinida, como viene haciendo en las últimas reformas

tas para su activación”, en FERNANDEZ LOPEZ y CALVO GALLEG0, *Personas de Edad Avanzada y Mercado de Trabajo*, Tirant lo Blanch, 2016, 512.

⁵² De nuevo, CALVO GALLEG0, *ibidem*, nos ofrece una tabla de la utilización de este contrato desde 1984 a 1996, donde se puede observar lo residual de su utilización; apenas 213 contratos en 1996.

⁵³ CALVO GALLEG0, F.J., “La jubilación parcial y ...”, op. cit. p. 514, para quien «a este despegue seguramente ayudó no sólo la mayor flexibilidad y la ampliación del campo subjetivo incorporadas por las reformas de 2001 y 2002, sino también por las menores exigencias y por el mejor tratamiento que esta jubilación parcial previa a los 65 años presentaba frente a la coexistente regulación que, sobre todo a partir de 2001 – al amparo, primero del Real Decreto Ley 16/2001, de 27 de diciembre, y, más tarde, la Ley 35/2002, de 12 de julio – se dio a la jubilación anticipada del entonces 161 LGSS».

laborales significativas y continuar con la lucha contra la temporalidad en el empleo.

Podemos afirmar, como han hecho anteriormente otros autores, que se trata de una institución idónea para fomentar una transición suave, progresiva y flexible hacia la jubilación y, a su vez, responde a las necesidades planteadas por la necesaria estabilidad presupuestaria⁵⁴.

La actual regulación del contrato de relevo recogida en el artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores resulta más sencilla y ordenada, sin lugar a dudas. Tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 11/2024, el legislador mantiene la distinción entre dos tipos de contratos de relevo, el realizado cuando la persona que va a ser relevada se acerca a la edad de jubilación, aunque no la ha alcanzado, resultando obligatorio la formalización del mismo; y el realizado cuando ésta ya ha alcanzado la edad ordinaria de jubilación, que resulta voluntario para el empresario; conectando así la realización de esta modalidad contractual con dos tipos de jubilación mencionadas anteriormente, la jubilación activa (art. 214 LGSS) y la jubilación parcial (215 LGSS).

Para el primer supuesto, es decir, cuando la persona trabajadora no ha alcanzado aún la edad ordinaria de jubilación conforme a la LGSS, es obligatorio concertar por parte de la empresa un contrato de relevo con las características de ser indefinido y a tiempo completo. Se ha de producir, por tanto, a su vez, una novación del contrato de la persona que accede a la jubilación parcial, por lo que se precisa el consentimiento de la persona trabajadora y el mutuo acuerdo voluntario entre las partes⁵⁵. De este modo, el ordenamiento pretende asegurar el reemplazo de la persona trabajadora y del puesto de trabajo, por tanto, debiendo mantener dicho contrato vigente, según el artículo 12.6 ET, “desde la fecha de efectos de la jubilación parcial hasta, al menos, los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial”. De modo que, si el contrato se extinguiese antes de dicho plazo, “el empresario está obligado a celebrar un nuevo contrato de relevo en los mismo términos del extinguido”; siendo responsable, en caso de incumplimiento de esta norma, del reintegro de la pensión que haya percibido el pensionista a tiempo parcial⁵⁶. Este último aspecto ha sido muy criticado por la doctrina, precisamente por la vinculación entre el contrato de relevo y la actuación de la empresa y la pensión que pueda percibir la persona que se jubila.

Además, se establecen requisitos para la persona que acceda al contrato de relevo; ha de ser un “trabajador en situación de desempleo” o “que hubiese concertado con la empresa un contrato de duración determinada”; de este modo, se asegura la creación de empleo indefinido, bien contratando a una persona en situación de desempleo, bien estabilizando la plantilla temporal de la empresa. No exige la norma ningún requisito específico más, ni siquiera de edad, cuando se refiere a que la persona

⁵⁴ CALVO GALLEGO, F.J., “La jubilación parcial y su permanente evolución”, op. cit. p. 550.

⁵⁵ BLASCO PELLICER, A., “Régimen jurídico de la pensión de jubilación, en Trabajo, edad y pensiones de jubilación”, *XXXIV Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, 2024, 141.

⁵⁶ Sobre esta obligación empresarial GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., “Obligación empresarial de abonar la jubilación parcial por cese del relevista”, en *Aranzadi Social*, 7, 2012.

se encuentre en situación de desempleo; por lo que habremos de acudir a lo regulado en el artículo 267 de la LGSS. Incluye el precepto, como novedad incorporada tras la reforma 2024, la posibilidad de que se trate de un trabajador fijo discontinuo; pudiendo celebrar, por tanto, la empresa un contrato fijo discontinuo “en los términos que se establezca reglamentariamente”. De nuevo, la norma reformadora ha recurrido al desarrollo reglamentario para determinar la regulación de este aspecto, lo que, dada la experiencia que tenemos en relación con el retraso constante de los desarrollos reglamentarios, no podemos decir que sea la opción más acertada.

Por lo que se refiere al puesto de trabajo objeto de contratación, es decir, aquél que haya de ocupar el trabajador relevista, dice el artículo 12.6 ET que éste podrá ser el mismo o diferente al del trabajador sustituido, otorgando cierta flexibilidad al empresario, a la hora de elegir qué puesto de trabajo conservará con carácter indefinido en la empresa. El único límite que recoge la norma es que “deberá existir una correspondencia entre las bases de cotización de ambos” conforme a lo regulado en la LGSS.

La nueva norma también recoge, probablemente para despejar todas las dudas suscitadas hasta el momento, una práctica de las empresas consistente en utilizar esta forma de reemplazo del trabajador jubilado parcialmente acumulando el tiempo de trabajo en períodos de días en la semana, o semanas en el mes; e incluso meses o períodos de tiempo concretos en año⁵⁷; y, tanto el artículo 215 LGSS como el 12 ET, lo recogen en la nueva regulación de la jubilación parcial y del contrato de relevo, si bien, exigiendo que medie un pacto individual o un pacto colectivo recogido en el convenio que resulte aplicable o a través de un acuerdo de centro de trabajo, “sin que en ningún ámbito se pueda limitar o impedir su uso”. Es cierto, que determinadas prácticas consistentes en que el trabajador jubilado parcialmente realice a tiempo completo el trabajo pendiente – calculando el número de jornadas que le corresponderían hasta el momento de la jubilación real – desnaturaliza bastante el objetivo de la norma, que es el acceso gradual a la jubilación, por lo que hemos podido observar que las recientes reformas, en particular la última de 2021, desincentivaban esta figura cuando no se había alcanzado la edad ordinaria de jubilación⁵⁸.

La segunda modalidad del contrato de relevo es la que se concierta cuando el trabajador que accede a la jubilación parcial ya ha alcanzado la edad ordinaria de jubilación. En este caso, no es obligatoria la celebración de este contrato de relevo, siendo, por tanto, una opción del empresario recurrir a este tipo de contratación. Las características y regulación de esta modalidad son diferentes a las anteriores. Así, no será necesario que se trate de un contrato a tiempo completo e indefinido, pudiendo

⁵⁷ Práctica calificada como “fraudulenta y desnaturalizada” por algunos autores. Vid. en este sentido LÓPEZ INSUA, M.B., “Impulsando un nuevo modelo de «envejecimiento activo»: la compatibilidad entre trabajo-pensión versus jubilación y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social”, en *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, n 4, 2022, 42.

⁵⁸ La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, endureció la edad de acceso a la jubilación parcial e incrementó los requisitos de cotización previa.

ser a tiempo parcial y temporal; de modo que se podrá celebrar el contrato de relevo con una jornada, como mínimo, como la dejada vacante por el jubilado parcial. Si el empresario optara por realizar un contrato de duración determinada, la duración del mismo deberá coincidir con el tiempo en que se mantenga la jubilación parcial y, en todo caso, con un mínimo de un año.

También en este caso, el contrato de relevo ha de celebrarse con un trabajador que se encuentre en situación de desempleo o que tenga concertado con la empresa un contrato de duración determinada. Nada dice la norma, en este apartado, de la posibilidad de celebrar un contrato fijo discontinuo, por lo que habremos de entender que, en principio, no existe esa posibilidad en esta modalidad del contrato de relevo. Por su parte, el puesto de trabajo que ocupará el trabajador relevista puede ser el del trabajador jubilado parcialmente u otro diferente, sin que se establezca ningún otro límite. Y también, en este caso, se permite la acumulación del tiempo de trabajo en períodos concretos, conforme a “lo dispuesto en pacto individual o, en su caso, en la negociación colectiva, en todas sus expresiones, incluido el acuerdo de centro de trabajo, sin que en ningún ámbito se pueda limitar o impedir su uso”.

Con carácter general, aplicándose a ambas modalidades, se permite que el horario de trabajo del relevista complete al del trabajador sustituido o se simultanee con él.

De nuevo, el legislador confía en la negociación colectiva la labor de “impulsar” la celebración de estos contratos y, por tanto, de, si lo estima adecuado, determinar las condiciones de su celebración. Resulta de interés que los agentes sociales accedan a regular las particularidades de acceso a la jubilación parcial en las empresas, tratando de mejorar la todavía tímida regulación legal, en nuestra opinión, de un verdadero derecho de acceso gradual y flexible a la jubilación.

A pesar de los cambios que el legislador ha ido introduciendo en el contrato de relevo, su desarrollo reglamentario sigue siendo a través de un RD de 2002, aunque la última regulación exige tal desarrollo; criticado por su complejidad y técnica deficiente⁵⁹.

Por último, hemos de referirnos a la cuestión de si existe un derecho del trabajador a optar por la jubilación parcial y un deber, por tanto, del empresario, de acceder a esta petición, particularmente cuando no se ha alcanzado la edad ordinaria de jubilación y se precisa la realización de un contrato de relevo. Es interesante mencionar algunos pronunciamientos recientes del Tribunal Supremo, como Sentencia 236/2023, de 29 de marzo, relativa a si existe o no dicha obligación por parte el empresario. Así, el alto tribunal nos recuerda que, conforme a la doctrina de la Sala, no se puede imponer al trabajador ni por la empresa, a través de una modificación sustancial de condiciones de trabajo, ni a través de la negociación colectiva la jubilación parcial con la consiguiente conversión del contrato de trabajo. Y tampoco puede imponerse a la empresa el cambio de un contrato a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial a los efectos de acceder a la jubilación parcial; aunque, sí nos recuerda el Tribunal que “la empresa

⁵⁹ CALVO GALLEG0, F.J., *La jubilación parcial y su permanente...*, op. cit. p. 551.

deberá acceder a ello, en la medida de lo posible, y motivar su posible denegación, como cabe deducir del artículo 12.4 ET”. Ahora bien, en el caso de que sea la negociación colectiva la que, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 ET, establezca medidas para impulsar la celebración de contratos de relevo, el Tribunal considera que ese “impulsar” hemos de entenderlo como sinónimo de “fomentar”, “estimular” o “promover”, pero no “obligar” a los trabajadores a jubilarse anticipadamente con carácter parcial para posibilitar la celebración de contratos de relevo; si bien estas medidas de fomento, en cambio, “sí podrán consistir en la asunción de la obligación empresarial de facilitar, mediante las novaciones y contrataciones oportunas, la jubilación anticipada parcial que se le solicitara o de abonar complementos o mejoras a los trabajadores para fomentar este tipo de jubilación”.

Por ello, de no mediar acuerdo entre el trabajador que solicita jubilarse parcialmente y su empresa, dice la Sala, “la posible obligación empresarial podría derivar de las previsiones que a tal fin pudieran contenerse en el convenio colectivo”; pero esta regulación habrá de ser inequívoca⁶⁰ y deducirse claramente de la previsión convencional. Así, si el convenio colectivo contempla simplemente un derecho a acceder a la jubilación parcial, al cumplir la edad correspondiente y los requisitos exigidos por la legislación vigente, no estamos ante un verdadero derecho que genere una obligación empresarial de acceder a esta petición; si bien, como hemos advertido, deberá facilitar el acceso del trabajador a la jubilación parcial en la medida de lo posible y justificar la posible negativa, en su caso.

3.5. La jubilación flexible y la jubilación reversible

Junto a todas estas modalidades de jubilación que pretenden regular la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo del pensionista, excepcionando la regla general de la incompatibilidad recogida en el artículo 213 LGSS, aún queda por analizar una tercera modalidad de jubilación que tiene como objetivo principal permitir a las personas que hayan accedido a la jubilación la vuelta al trabajo, manteniendo la compatibilidad con la percepción de la pensión. Esta modalidad, introducida por la Ley 35/2002, se ha denominado “jubilación flexible”.

La norma legal se refería a la compatibilidad de la pensión con el trabajo a tiempo parcial, añadiendo una referencia al cálculo de la pensión “en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable”, dejando el resto, es decir, la mayoría de su regulación al desarrollo reglamentario. Coincidimos con quienes han cuestionado que exista esta disparidad de disposiciones legales y reglamentarias que regulen instituciones tan similares, sin que puedan hacerse confluír los elementos comunes⁶¹.

⁶⁰ SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., “Sobre la obligación empresarial de aceptar la jubilación parcial contemplada en el convenio (Tribunal Supremo 236/2023, de 29 de marzo)”, en *Revista de Derecho Laboral VLex*, 9, 2023, 155.

⁶¹ HIERRO HIERRO, F.J., “El envejecimiento de la población...”, op. cit. p. 33.

La necesidad de reformar esta modalidad de jubilación vino recogido en uno de los puntos del Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, del 31 de julio de 2024, ratificado el 18 de septiembre por los agentes sociales y Gobierno, que contenía un mandato a éste de revisar la regulación de la jubilación flexible contenida en el Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, con el fin de “incentivar el acceso a esta modalidad de pensión de los trabajadores asalariados, mejorando el porcentaje de pensión a percibir”. Este mandato se incluyó en la disposición adicional segunda del RDL 11/2024, otorgando al Gobierno un plazo de 6 meses para ello y en el 22 de julio de 2025 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentó el Proyecto de *Real Decreto para la aplicación y desarrollo de la jubilación reversible y de otros aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo*.

Como sabemos, el RDL 11/2024 modificó el artículo 213 LGSS, sobre incompatibilidades manteniendo como regla general la de la incompatibilidad del disfrute de la pensión de jubilación con el trabajo del pensionista, pero permitiendo la compatibilidad del percibo de la pensión con un trabajo *a tiempo parcial*, dice el precepto, “en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Ya hemos tenido ocasión de analizar dos modalidades de este sistema de compatibilidad, la jubilación activa y la parcial (arts. 214 y 215), si bien, faltaba por considerar esta modalidad de jubilación flexible, que completaremos con el proyecto de Real Decreto que introduce la que denomina “jubilación reversible”.

a) La actual regulación de la jubilación flexible

Como hemos dicho anteriormente, en desarrollo de la excepción introducida en el artículo 213.1 de la LGSS, que reconocía la posibilidad de compatibilizar el percibo de la pensión de jubilación con el trabajo a tiempo parcial, una vez que hayan accedido a la jubilación, se elaboró el RD 1132/2002. Conforme al artículo 5 del mismo, se considera como situación de jubilación flexible “la derivada de la posibilidad de compatibilizar, una vez causada, la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial, dentro de los límites de jornada a que se refiere el artículo 12.6 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, con la consecuente minoración de aquélla en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable, en los términos señalados en el apartado 1 del artículo 12 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores antes mencionada”.

A pesar de que el legislador optó por denominar a esta modalidad de jubilación “flexible”, no parece el término más acertado, ya que éste debería abarcar todas las formas de jubilación que permitan un acceso progresivo y/o gradual a ella, antes o después del cumplimiento de la citada edad de jubilación⁶², como reconoce el propio

⁶² Como ya indicara ALARCON CARACUEL, M.R., “El concepto de jubilación flexible”, *Temas Laborales*, 66/2002, p. 122, en relación con la introducción de esta modalidad de jubilación en la Ley 35/2002, “el concepto verdaderamente importante es el de flexibilidad,

Ministerio de Seguridad Social en el Proyecto de Real Decreto de desarrollo del RD: 11/2024.

La diferencia por tanto con la jubilación parcial es el momento de acceder a ella, pues para el acceso a la jubilación flexible se exige que se haya causado derecho a la pensión de jubilación, de modo que ésta ya se haya reconocido y la persona beneficiaria la estaría percibiendo⁶³. De este modo, se permite que un trabajador ya jubilado se reincorpore al mercado de trabajo a tiempo parcial, reduciendo la cuantía de su pensión proporcionalmente a la jornada que realice en la nueva actividad a tiempo parcial (siempre en relación con un trabajador a tiempo completo comparable)⁶⁴.

Conforme al artículo 5 del RD 1132/2002, todavía vigente, el contrato a tiempo parcial ha de adecuarse a los límites de jornada previstos el artículo 12.6 ET, que también ha resultado modificado por el RDL 11/2024, por lo que el límite de reducción de jornada se sitúa entre un mínimo del 25% y un máximo del 75%. Consecuentemente, el jubilado debe realizar una jornada de entre el 75% y el 25% de la jornada de trabajo a tiempo completo. Esto supone una importante mejora en términos de flexibilidad, pues la regulación anterior contemplaba un límite del 50% y un mínimo del 25% de la jornada.

Esta regulación nos hace concluir que, hasta el momento, el legislador sólo contempla la compatibilidad de esta modalidad de jubilación con el trabajo por cuenta ajena y a tiempo parcial⁶⁵, ya que no es posible el alta parcial en el RETA. Así se deduce del desarrollo reglamentario en el RD 1132/2002 y de la jurisprudencia más reciente⁶⁶; y ésta es precisamente una de las cuestiones que pretende corregir el

siendo la gradualidad y/o progresividad un simple aspecto de la flexibilidad”; pero también aclara que “más que la jubilación, lo que puede ser flexible – o, por el contrario, rígida – es la regulación jurídica de la jubilación”, por lo que “de lo que se trata es de identificar cuales son los elementos sobre cuya base podemos diagnosticar si estamos ante una regulación rígida o, por el contrario, flexible”. Reflexión que podemos aplicar a la actual regulación de la jubilación.

⁶³ MELENDEZ MORILLO-VELARDE, L., *La compatibilidad entre jubilación ...*, op. cit. p. 156.

⁶⁴ Por este motivo, AGUILAR DEL CASTILLO, M.C., “Otras formas de compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo: la jubilación flexible y la jubilación activa”, en ALVAREZ CORTÉS, J.C., *Trabajadores Maduros y Seguridad Social*, Aranzadi, 2018, p. 190, considera que no podemos hablar realmente de compatibilidad entre pensión y trabajo, pues la percepción de una parte proporcional de la pensión respecto de la duración de la jornada del contrato de trabajo a tiempo parcial “parece quedar reducida a un mero complemento a los ingresos del sujeto, en lugar de que sean los ingresos derivados del trabajo por cuenta ajena los que sean realmente un complemento a la pensión de jubilación”.

⁶⁵ Vid. MELENDEZ MORILLO-VELARDE, L., *Compatibilidad entre jubilación y trabajo*, op. cit. p. 109, quien señala que incluso se reconoce la compatibilidad pudiendo celebrar la persona beneficiaria de la pensión más de un contrato a tiempo parcial con distintas empresas; debiendo respetar los límites que de jornada previstos en la Ley.

⁶⁶ STS 650/2020 de 15 de julio de 2020 (rec. 2094/2018), conforme a la cual “la jubilación flexible solo es compatible con el trabajo por cuenta ajena y no con la actividad profesional de un autónomo”, afirmando “que la actividad profesional de un autónomo por su propia naturaleza no está sometida en principio a límites temporales”.

Proyecto de Real Decreto para el desarrollo de la jubilación reversible.

Por último, con el objetivo de hacer más atractivo el acceso a esta modalidad de jubilación, las cotizaciones efectuadas en las actividades realizadas durante la suspensión parcial del percibo de la pensión de jubilación, surtirán efectos para la mejora de la pensión, una vez producido el cese en el trabajo. De modo que, una vez se haya llegado al cese total de la actividad, la entidad gestora competente procederá a recalcular la cuantía de la pensión que percibirá el beneficiario en su integridad. Estamos de acuerdo con quienes han puesto de manifiesto que la regulación de la jubilación será más flexible e “incentivará en mayor o menor medida la vuelta al trabajo, según el tratamiento que se le de al cálculo de la pensión que renace”⁶⁷. Es decir, que el incentivo para volver a trabajar después de haber optado por la jubilación ha de ser un mejor trato que reciban las cotizaciones que se paguen como consecuencia de la nueva actividad, especialmente por el efecto que tengan a la hora de recalcular la pensión de jubilación cuando se produzca el cese definitivo de la actividad del trabajador⁶⁸.

Para el cálculo de esta cuantía, conforme al artículo 8 del RD 1132/2002, se seguirán las siguientes reglas:

1º Se procederá a calcular de nuevo la base reguladora, mediante el cómputo de las nuevas cotizaciones y aplicando las reglas vigentes en el momento del cese en la actividad, salvo que la aplicación de lo establecido en esta regla diese como resultado una reducción del importe de la base reguladora anterior, en cuyo caso, se mantendrá esta última, si bien aplicando a la cuantía de la pensión las revalorizaciones habidas desde la fecha de determinación de la base reguladora hasta la del cese en el trabajo.

2º Las cotizaciones efectuadas, tras la minoración del importe de la pensión de jubilación, darán lugar a la modificación del porcentaje aplicable a la base reguladora, en función del nuevo período de cotización acreditado; y surtirán efectos para disminuir o, en su caso, suprimir el coeficiente reductor que se hubiese aplicado, en el momento de causar el derecho a la pensión de jubilación anticipada por tener o no la condición de mutualista.

3º Si el trabajador falleciese durante la situación de jubilación flexible, a efectos del cálculo de las prestaciones por muerte y supervivencia que correspondan, los beneficiarios podrán optar por que aquéllas se calculen:

- Desde la situación de activo del causante.
- O, en su caso, desde la situación de pensionista. En este supuesto, se tomará como base reguladora la que sirvió para la determinación de la pensión de jubilación, aplicándose las revalorizaciones habidas desde el momento en que se determinó la

⁶⁷ ALARCÓN CARACUEL, M.R., “El concepto de jubilación flexible”, op. cit. p. 150.

⁶⁸ El vigente todavía RD 1132/2002 regula en su artículo 8 el efecto de las cotizaciones efectuadas tras la suspensión de la pensión afirmando que “surtirán efectos para la mejora de la pensión, una vez producido el cese en el trabajo” y establece las reglas para modificar la cuantía de la pensión de jubilación, calculando de nuevo la base reguladora mediante el cómputo de las nuevas cotizaciones.

correspondiente base reguladora.

Para finalizar, el RD reconoce la condición de pensionista, a efectos de reconocimiento y percibo de las prestaciones sanitarias, a los titulares de la pensión de jubilación flexible durante el tiempo en que la estén percibiendo.

Por lo demás, tras la reforma de 2024, el artículo 213 queda inalterado en su anterior redacción incluyendo el párrafo 4º, conforme al cual “El percibo de la pensión de jubilación será compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el salario mínimo interprofesional, en cómputo anual. Quienes realicen estas actividades económicas no estarán obligados a cotizar por las prestaciones de la Seguridad Social”.

También mantiene el RDL la incompatibilidad de esta modalidad de jubilación con el desempeño de algún puesto de trabajo en el sector público o de altos cargos a los que se refiere la Ley 3/2015; debiendo, en estos casos, suspenderse el cobro de la pensión por el tiempo que dure este desempeño, sin que ello afecte a sus revalorizaciones.

b) La nueva regulación de la jubilación flexible: la jubilación reversible

El proyecto de Real Decreto *para la aplicación y desarrollo de la jubilación reversible y de otros aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo*, de 22 de julio de 2025, que viene a cumplir el mandato recogido en la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 11/2024, reconoce expresamente que la jubilación flexible “no está consiguiendo los resultados perseguidos”, lo que pone de manifiesto la poca variación del número de solicitudes de los últimos años⁶⁹, precisamente por “algunas de sus características, que desincentivan su utilización”. Por ello, se propone una nueva regulación “que potencie su configuración como instrumento que facilita el retorno al mercado de trabajo, tras haberlo abandonado con motivo de la jubilación total, sin tener que renunciar a una parte de la pensión”.

De este modo, el objetivo del RD es regular una modalidad de jubilación que permita a las personas que ya han accedido a la jubilación “reengancharse o reincorporarse al mercado de trabajo y a la vida laboral manteniendo a la vez su condición de pensionistas”. Lo que pretende el Real Decreto es que la posibilidad de compatibilizar la pensión con el trabajo no se limite a la prestación por cuenta ajena a tiempo parcial, sino que incluya la posibilidad de compatibilizarla con una prestación por cuenta propia y la incentive. Así, tal y como se indica en su preámbulo, “la jubilación reversible ya no va a ir inexorablemente unida a la realización de una actividad por cuenta ajena y a tiempo parcial, como hasta ahora, puesto que también se va a permitir compatibilizar la pensión con el desarrollo de una actividad por cuenta propia”.

⁶⁹ Conforme a la nota de prensa del Ministerio, el número de solicitudes apenas ha variado en los últimos años, “con 3.174 jubilaciones categorizadas como flexibles de las 6.570.803 pensiones de jubilación en marzo de 2025”. El objetivo es, por tanto, que “esta medida, una vez implantada en 2033, pueda ahorrar entre 285,33 millones de euros y 185,87 millones de euros”.

El mandato al Gobierno recogido en el Real Decreto Ley 11/2024 iba dirigido expresamente a “analizar los requisitos establecidos en el RD 1132/2002, de 31 de octubre, ... para incentivar esta modalidad de jubilación”. Y este es el objeto del proyecto de Real Decreto. Así, al cierre de este trabajo, aún no existe un texto definitivo, por lo que analizaremos el régimen actual de la jubilación flexible y la propuesta gubernamental, considerando la posibilidad de que no sea la definitiva.

Como hemos dicho, el RDL 11/2024 modificó el artículo 213 para reformar el párrafo que habilita para el desarrollo reglamentario en el sentido siguiente “No obstante, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan”, eliminando la referencia al cálculo de la pensión, por lo que deja más margen al reglamento para su regulación.

Por su parte, el proyecto de Real Decreto define la jubilación reversible como la “situación de compatibilización de la pensión de jubilación, una vez causada, con un trabajo a tiempo parcial en los términos que determine este real decreto”, aclarando, además, que esta modalidad de jubilación es de aplicación a todos los Regímenes de la Seguridad Social, con la única salvedad del Régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios Civiles del Estado, el Régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al Régimen especial de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Si se trata de compatibilizar la pensión con una contrato a tiempo parcial, las condiciones de compatibilidad, en lo que se refiere a la jornada de trabajo, son mejores que las de la jubilación flexible, pues se aumenta la horquilla de la jornada de trabajo que podrá realizar el pensionista, que estará comprendida entre un 40% y un 80%, “en relación con la de un trabajador a tiempo completo comparable”.

La cuantía a percibir en la pensión de jubilación también se minora en proporción inversa a la reducción de jornada de trabajo realizada por el pensionista, pero el proyecto de RD introduce una novedad, a modo de incentivo, si la actividad por cuenta ajena a tiempo parcial se inicia por primera vez transcurridos al menos seis meses desde la fecha en que se hubiera causado la pensión de jubilación. Es este caso, el importe de la pensión durante la jubilación reversible se incrementará conforme a la siguiente escala:

- 20% adicional, cuando la jornada de trabajo a tiempo parcial se encuentre comprendida entre un mínimo del 60% y un máximo del 80%;
- 10% adicional, cuando la jornada de trabajo a tiempo parcial sea igual o superior al 40% e inferior al 60%.

Asimismo, la pensión será compatible con una actividad por cuenta propia, siempre que, en los cinco años inmediatamente anteriores al hecho causante de la pensión de jubilación, el pensionista no hubiera estado en alta en el régimen de la Seguridad Social como trabajador por cuenta propia o autónomo. Y la cuantía de la pensión que correspondiera percibir al pensionista durante la jubilación reversible, estableciendo que el importe de la misma se corresponderá con un porcentaje del 20 por ciento.

En ambos casos, la minoración de la cuantía de la pensión tendrá efectos desde el día primero del mes siguiente al del inicio de la actividad compatible. Y, de igual forma, la reposición de la pensión completa tendrá efectos desde el día primero del mes siguiente al del cese de dicha actividad.

Por último, indica el proyecto que la regulación de estas cuantías en la pensión de jubilación “compensan que ésta ya no podrá verse mejorada, como sucedía hasta ahora, por la toma en consideración de los períodos cotizados durante el desarrollo de la actividad compatible con la pensión”. Por tanto, la cotización efectuada durante la situación de jubilación reversible no determinará la mejora de la pensión que se tenga reconocida, como sucede en otras modalidades; lo que puede volver a determinar que esta modalidad de jubilación no sea tan atractiva.

4. CONCLUSIONES

Si, a día de hoy, decidiéramos realizar un test de flexibilidad a la regulación de la jubilación en nuestro país, es posible que el resultado no fuese del todo positivo, ya que las diferentes, y no siempre comprensibles, modalidades de jubilación, las continuas reformas y el empeño del legislador por penalizar el adelanto de la edad de jubilación, determinan que la regulación del sistema no logre resultar lo suficientemente atractivo para lograr el objetivo de acceder a la jubilación de forma gradual o flexible.

En primer lugar, porque, como hemos indicado, no existe un verdadero derecho a decidir el momento de la persona que accede a la jubilación, quedando dicha decisión condicionada por la necesidad de lograr una pensión suficiente, pero similar al salario que la persona percibía en activo.

En segundo lugar, porque las reglas para adelantar o postergar la edad de jubilación las determina el legislador, fomentando el retraso de la misma y penalizando con coeficientes reductores el adelanto de la edad de jubilación.

Y, en tercer lugar, porque la compatibilidad de la pensión con el trabajo por cuenta propia o ajena, como hemos visto, incluye demasiadas condiciones para percibir la pensión completa y, por otro lado, limita en exceso la opción de realizar una actividad por cuenta propia.

Por ello, consideramos conveniente que el legislador unifique las modalidades de jubilación para simplificar bastante la regulación, dividiendo entre la posibilidad de anticipar y postergar el momento de la jubilación, y permitiendo un verdadero acceso progresivo a la jubilación, incluso cuando el momento de iniciar este proceso se anticipa al momento de la jubilación.

Y, por último, resulta crucial fomentar la prolongación de la vida activa de las personas trabajadoras pero vigilando la mejora de las condiciones de trabajo y la adaptación de las mismas al estado físico de la persona, para evitar el abandono voluntario del puesto de trabajo en los años cercanos a la jubilación.

PONENCIA GENERAL SEGUNDA:

RETO DEMOGRÁFICO Y SISTEMA DE CUIDADOS

DULCE SORIANO CORTÉS

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Cádiz

SUMARIO:

1. HACIA UN NUEVO MODELO DE CUIDADOS: AVANZAR EN BIENESTAR SOCIAL
2. PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: AVANZAR EN PERSONALIZACIÓN Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN
3. EL TRABAJO DE CUIDADOS: AVANZAR EN PROFESIONALIZACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO
4. TRABAJO Y CUIDADOS: AVANZAR EN CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE
5. REFLEXIÓN FINAL

1. HACIA UN NUEVO MODELO DE CUIDADOS: AVANZAR EN BIENESTAR SOCIAL¹

1.1. Transformar el sistema de cuidados: reto demográfico y reto de género

Todas las personas tenemos necesidad de ser cuidadas y de prestar cuidados a lo largo de nuestro ciclo vital, por lo que los cuidados constituyen una clara expresión del respeto a la dignidad humana que guarda una estrecha relación con el principio de solidaridad basado en la interdependencia de los miembros de una sociedad que recíprocamente están llamados a prestarse apoyo y cuidados². Los cuidados son imprescindibles y cumplen una función esencial para garantizar el bienestar individual y social. Particularmente, en este trabajo afrontamos los cuidados de las personas mayores en situación de vulnerabilidad o dependencia en respuesta al reto demográfico al que nos enfrentamos. El aumento considerable de la esperanza de vida conlleva un envejecimiento creciente de la población mundial por lo que todos los países se enfrentan al reto demográfico de adaptar sus sistemas de salud y de asistencia social para hacer frente a este proceso³. En concreto, en el marco de la UE, los datos publicados confirman ese mismo proceso de envejecimiento poblacional⁴. Igualmente, las expectativas en España van en esa misma línea apuntada⁵ que indican esa misma tendencia demográfica de disminución de la natalidad y un aumento de la esperanza de vida⁶. Ese envejecimiento tendrá importantes repercusiones desde muy diversas perspectivas de análisis; en el plano laboral, la OIT ha subrayado los

¹ Debido al elevado número de referencias normativas que ha exigido el trabajo, que a su vez cuentan con extensas denominaciones, se ha prescindido de la cita exhaustiva y se ha optado por referenciarlas de forma simplificada, con indicación numérica exclusivamente, esto es, prescindiendo del nombre completo y sin referenciar BOE correspondiente. Y ello, justificado por la necesidad de acotar la extensión del trabajo.

² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*, Opinión Consultiva OC-31/25, de 12 de junio de 2025, solicitada por la República Argentina, (Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, pp. 2 y ss).

³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Envejecimiento y salud*. En, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health#:~:text=EI%20ritmo%20de%20envejecimiento%20de,del%2012%25%20al%2022%25> (recuperado el 3 de julio de 2025).

⁴ En la UE la población mayor de 80 años casi se duplicó de 2001 a 2020. En esa misma franja temporal, la población mayor de 65 años ha pasado del 16% al 21%, lo que supone un aumento de 5 puntos porcentuales. En, [https://www.ine.es/prodyser/demografia UE/bloc-1c.html?lang=es#:~:text=En%20primer%20lugar%2C%20la%20evoluci%C3%B3n,5%20puntos%20porcentuales%20\(p.p.\)](https://www.ine.es/prodyser/demografia UE/bloc-1c.html?lang=es#:~:text=En%20primer%20lugar%2C%20la%20evoluci%C3%B3n,5%20puntos%20porcentuales%20(p.p.)) (recuperado el 3 de julio de 2025).

⁵ El porcentaje de población de 65 años y más, actualmente se sitúa en el 20,4% del total; se estima que alcanzará un máximo del 30,5% en torno a 2055. En 2074 este porcentaje se situaría en el 30,3%. INE, *Proyecciones de Población Años 2024-2074*. En, <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROP20242074.htm>

⁶ La esperanza de vida en España en 2025 está en los 84 años; las mujeres un poco más, 85,5 años. En, <https://institutoeuropeo.es/esperanza-de-vida-en-espana-2025/> (recuperado el 3 de julio de 2025).

retos urgentes que plantea el envejecimiento y la disminución de la fuerza laboral en Europa⁷, subrayando que en un futuro próximo, nos enfrentamos a una sociedad envejecida y estos cambios ejercerán profundas implicaciones sobre las economías, los sistemas sociales y los mercados laborales; por ello alienta a abrir un proceso de reflexión y compromiso a través del diálogo social entre gobiernos, empleadores y personas trabajadoras para adoptar políticas responsables e inclusivas que aborden las presiones comunes del cambio demográfico, que, a su vez, permita adoptar soluciones adaptadas a cada contexto nacional.

Centrándonos en nuestra perspectiva de análisis, este envejecimiento de la población, como hecho incontestable, se traduce en un crecimiento exponencial de la demanda de cuidados; y ello, no solo en España⁸, sino también en el marco de la UE⁹. Aunque las situaciones de dependencia y necesidad de cuidados no se circunscriben a las personas mayores, pudiendo afectar a cualquier otro sector de población, es innegable que la vejez lleva aparejada mayores probabilidades de sufrir problemas de salud y, con ello, aumento de potenciales situaciones de dependencia. Tales cuidados nos conciernen a todos como sociedad y consecuentemente urge reaccionar frente a este reto demográfico ya que la necesidad de invertir en los sistemas de cuidados irá progresivamente en aumento; ello demanda una necesaria intervención pública ya que la cobertura del riesgo “dependencia” forma parte de todo sistema de protección social. La pandemia del coronavirus, COVID-19, evidenció importantes deficiencias en los sistemas de cuidados, tanto respecto de quienes los prestaron, como de quienes los recibieron. Todo ello ha llevado a someter a una profunda revisión estructural del actual sistema.

Por otro lado, la necesidad de transformación del sistema de cuidados tiene una innegable perspectiva de género. Así es, el reto de la igualdad de género está inexorablemente ligado al reto demográfico, y ello, desde una doble perspectiva. Por una parte, las mujeres son las principales beneficiarias del sistema ya que disfrutan de mayor longevidad que los hombres, aunque también de peor salud en esas edades avanzadas, lo que se traduce en una mayor demanda de atención por parte del sistema¹⁰; no olvidemos que a largo plazo las mujeres sufren los efectos de

⁷ OIT, *Cambio demográfico en Europa y Asia Central: abordar el problema de una fuerza laboral que envejece y se reduce*, 2025.

⁸ De mantenerse las tendencias actuales, la tasa de dependencia también alcanzaría un máximo en torno a 2052, del 75,3%, para ir bajando paulatinamente a partir de entonces. INE, *Proyecciones de Población Años 2024-2074*. En, <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROP20242074.htm> (recuperado 3 de julio de 2025).

⁹ El número de personas que podría necesitar cuidados de larga duración en la UE alcanzaría 38,1 millones para 2050. En, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2022:440:FIN> (recuperado 3 de julio de 2025).

¹⁰ El 62% de las personas que solicitan prestaciones por dependencia en el sistema español son mujeres. Datos de abril de 2025, MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2023. En, <https://www.dsca.gob.es/es/comunicacion/notas-prensa/lista-espera-dependencia-baja-94-numero-personas-atendidas-alcanza-cifras#:~:text=La%20lista%20de%20espera%20de%20la%20Dependencia,mostrar%20la%20evoluci%C3%B3n%20del%20Sistema%20de%20Dependencia> (recuperado 3 de julio de 2025).

dedicación a los cuidados, tanto de los prestados en el entorno familiar como a nivel profesional, en muchos casos, trabajos precarios o en el marco de la informalidad que favorecen que en esas últimas etapas de su vida se encuentren en situaciones próximas al riesgo de pobreza. Por otra parte, los estereotipos de género siguen asignando a las mujeres un papel preponderante como cuidadoras; en muchas ocasiones como trabajo no remunerado e invisible; otras veces en el marco de la economía informal; y otras tantas como trabajo subalterno, mal remunerado y con condiciones laborales precarias. El problema del trabajo de cuidados parte de su baja su valoración social y económica, pues, a pesar de su importancia quedan excluido del PIB, lo que invisibiliza el trabajo de millones de mujeres. A nivel mundial, los datos evidencian que las mujeres y niñas realizan más de tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerado frente a los hombres, de forma particularmente agravada en aquellos países con mayor nivel de pobreza, zonas rurales o familias monoparentales, o en aquellos países con escasos servicios públicos y protección social¹¹. Esto genera una causa de desigualdad socioeconómica ya que las mujeres que no cuentan con medios económicos para pagar servicios de cuidados tienen más probabilidades de acceder a empleos informales, precarios, subempleadas que da lugar a ciclos de pobreza, así como en las pensiones y prestaciones públicas a que puedan acceder a lo largo de su vida profesional¹²; por ello, servicios asistenciales inadecuados tienen un impacto desproporcionado sobre las mujeres. La situación en Europa apuntan en la misma dirección¹³.

Respecto a los cuidados remunerados, también son desempeñados mayoritariamente por mujeres a nivel mundial¹⁴; las mujeres representan dos tercios de quienes trabajan en el sector de los cuidados remunerados (incluye no solo a personas mayores sino otras situaciones de dependencia por salud, infancia o discapacidad). En términos globales este sector laboral se identifica como un trabajo feminizado, no cualificado, precario y subalterno; con escasa o nula sindicalización; carentes de perspectivas en materia de formación y promoción; y condiciones de seguridad y salud escasas, particularmente vulnerables en el ámbito del trabajo doméstico (en particular las internas) en el que están expuestas en mayor medida a violencia, acoso físico, psicológico o sexual. Los datos referidos a Europa no difieren del resto del mundo ya que las mujeres representan el 90% del personal asistencial y desempeñan empleos en esos mismo términos¹⁵. Y respecto a España los datos no difieren, como veremos al abordar el apartado del trabajo de cuidados.

¹¹ ONU-Mujeres/DAES, *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: panorama de género*, 2023.

¹² En OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra, 2019.

¹³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia Europea de Cuidados*, Bruselas, 7 de septiembre de 2022, COM (2022) 440 final.

¹⁴ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, op. cit.

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA Y COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL, *Informe sobre los cuidados de larga duración*, 2021.

Precisamente, durante las crisis sanitarias, económicas y humanitarias, el trabajo de cuidados no remunerado o mal remunerado amortigua las deficiencias de los servicios públicos esenciales y la protección social, particularmente en países con sistemas con bajas coberturas en salud y cuidados. Los recortes del presupuesto público, los conflictos, los desastres climáticos, así como la privatización, entre otros condicionantes, afectan a las infraestructuras y servicios públicos, y ello contribuye a que ese trabajo se traslade al entorno familiar. En ese contexto, factores como la pobreza, la discapacidad, la edad, la raza o etnia, la clase, el idioma, la religión, así como la condición migratoria, inciden en gran medida en las mujeres y las niñas que resultan más afectadas. Además, es necesario adoptar políticas que incidan en el curso de la vida¹⁶; buen ejemplo de ello fue la pandemia de COVID 19, en la que nueve de cada diez personas que abandonaron un trabajo remunerado para atender sus responsabilidades familiares, fueron mujeres¹⁷.

Por todo ello, para evitar perpetuar la división sexual del trabajo de cuidados, las políticas en materia de cuidados no deben estar disociadas de las de igualdad de género, ello implica que las medidas en favor de los cuidados deben ser ejercidas de forma corresponsable. La generalizada falta de corresponsabilidad por parte de los hombres en las tareas de cuidados retroalimenta la desigualdad. Todo ello repercute negativamente no solo en la salud, el empleo, la trayectoria profesional de las mujeres, sino también en su bienestar y autonomía personal. Esta tradicional desvalorización y división sexual del trabajo de cuidados (remunerado o no) impide prosperar en la consecución de un desarrollo sostenible (ODS5-Meta 5.4).

Es necesario promover un cambio cultural y político que reconozcan el valor social del cuidado y lo coloque como eje esencia de atención de las políticas públicas y de la propia sociedad. Afrontar un nuevo sistema de cuidado implica reconocer derechos, adoptar políticas públicas sólidas con respaldo presupuestario y con enfoque feminista e interseccional.

1.2. Principales líneas del nuevo sistema de cuidados

1.2.1. Marco Internacional

De entrada, recordemos que la Carta Social Europa estableció las bases para un sistema de cuidados integral y accesible a través del reconocimiento de derechos sociales fundamentales esenciales; concretamente, en la Recomendación (1998) relativa a la dependencia¹⁸, el Consejo de Europa ya alertaba del proceso de envejecimiento de la sociedad y de la necesidad de prevenir y atender la dependencia como riesgo social.

¹⁶ NACIONES UNIDAS, *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común*. Documento de política del sistema de las Naciones Unidas, 2024, p. 12.

¹⁷ ONU-Mujeres, *COVID-19 Global Gender Response Tracker*, 2021.

¹⁸ Recomendación R (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia, de 18 de septiembre de 1998.

En el contexto de Naciones Unidas, partiendo de la mención de la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”¹⁹, los cuidados se señalan como un bien público y un trabajo esencial para el bienestar social y económico, evidenciando la necesidad de invertir a gran escala en los sistemas de cuidados, visibilizar y valorizar el trabajo informal y no remunerado en los modelos económicos; así como mejorar los derechos de las personas cuidadas y cuidadoras. En este sentido, se marca la senda dirigida a introducir otras formas de medir el progreso económico, más allá del PIB, tomando en cuenta el bienestar humano, la sostenibilidad del planeta y los cuidados y servicios que no se prestan en el mercado²⁰. En ese marco, “sistema de cuidados” engloba una visión integral y más amplia que la expresión “economía de cuidados”, en la que se reconoce la importancia de los cuidados para el funcionamiento de la sociedad y las economías, y para la sostenibilidad de la vida. Los principios fundamentales que sustentan la transformación de los sistemas de cuidado están en línea con los ejes centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²¹ y obligan a los Estados a incorporar los derechos laborales y humanos en la legislación, en sus políticas y presupuestos, con financiación sostenible y aplicación eficaz. Concretamente, respecto al trabajo de cuidados decente el modelo propuesto se fundamenta en los derechos humanos, la igualdad de género y la justicia social²².

La puesta en marcha de un grupo de trabajo intergubernamental para iniciar la redacción de una Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Mayores²³ muestra la creciente preocupación por el edadismo; el futuro tratado constituirá un hito decisivo para garantizar los derechos de las personas mayores que repercutirá de forma positiva en la materia que nos ocupa.

En este plano internacional, el Convenio n° 189 OIT sobre el trabajo doméstico²⁴, sobre el que volveremos al abordar el trabajo doméstico, representa el establecimiento de unos estándares mínimos de protección a nivel internacional a las personas trabajadoras domésticas, desde dos planos de protección: derechos fundamentales ligados a la libertad y dignidad de la persona, y derechos básicos laborales y de Seguridad Social.

Cerramos este plano internacional referenciando la Opinión Consultiva OC-31/2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al derecho al cuidado, en tanto constituye un referente para el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos; en ella se aboga por reconocer un “derecho autónomo al cuidado”, en sus tres dimensiones básicas: cuidar, ser cuidado y

¹⁹ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE 21 abril de 2008).

²⁰ SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Valorar lo que cuenta. Un marco para ir más allá del producto interno bruto*, Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común, N°4 (A/77/CRP.1/Add.3), Nueva York, 2023

²¹ ODS10, meta 10.2; ODS11, meta 11.1; y ODS5, meta 5.4.

²² NACIONES UNIDAS, *Transformar los sistemas de cuidados ...*, op. cit., pp. 8-12.

²³ Resolución de 3 de abril de 2025 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

²⁴ Instrumento de adhesión al Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, hecho en Ginebra el 16 de junio de 2011 (BOE 3 de abril de 2023).

autocuidado, que los Estados deben respetar y garantizar adoptando medidas legislativas o de otro carácter para lograr su plena eficacia. “La valoración social del cuidado constituye una obligación jurídica derivada del principio de solidaridad, en tanto el cuidado representa una actividad humana con valor intrínseco y un elemento esencial para el fortalecimiento de los vínculos entre las personas y la cohesión social”²⁵.

1.2.2. *Marco Unión Europea*

A pesar de los derechos reconocidos en los art. 25, 34 y 35 de la Carta de Derechos Fundamentales, las carencias estructurales de los sistemas de protección social, evidenciadas de forma singularmente traumática en la crisis sanitaria de COVID-19, desencadenaron el reto de afrontar una transformación profunda del sistema de cuidados a nivel europeo que cristalizó en la Estrategia Europea de Cuidados (2022), y junto a ella, la Recomendación sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (2022)²⁶; en virtud de lo cual se insta a los Estados miembros a adoptar medidas para hacer frente a retos comunes en materia de cuidados de larga duración, para lo que es necesario adoptar un concepto común de calidad, accesibilidad y asequibilidad de los cuidados en el seno de la UE que permita a las personas mayores vivir con dignidad y mantener su autonomía. Los servicios asistenciales de buena calidad siguen sin ser asequibles ni accesibles para muchas personas y por ello se pretende contribuir a materializar los principios europeos de derechos sociales (Principios 18 y 17). Por otro lado, desde la perspectiva de las personas cuidadoras, tanto la Estrategia como la Recomendación europeas, consciente de que estamos ante un sector feminizado, desvalorizado y precarizado, propugnan mejores condiciones de trabajo y conciliación de la vida familiar y profesional, contribuyendo a materializar los principios europeos de derechos sociales (Principios 2, 9 y 10). Particularmente, la Recomendación incide en la necesidad de apoyar un empleo de calidad con condiciones laborales justas, fomentar la profesionalización y dotar de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, recogiendo en su Anexo los principios de cuidados de calidad. Respecto a los cuidadores no profesionales también encontramos otros impulsos en algunas iniciativas que buscan reforzar su protección²⁷. Precisamente, en cuanto al sostenimiento del sistema de cuidados se pone de manifiesto la invisibilidad del valor económico los cuidados no profesionales²⁸. Aunque la financiación pública de los cuidados de larga duración en el seno de la

²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-31/2025, *El alcance del Derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos*, de 12 de junio de 2025, solicitada por la República Argentina. Fecha de notificación 7 de agosto de 2025, Párrs. 112, 114, 115 y 120.

²⁶ Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (DOUE 15 de diciembre).

²⁷ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Cuidadores*, (Dictamen de iniciativa) (C/2024/6018), DOUE, Serie C, de 23 de octubre de 2024.

²⁸ COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL, *Principales conclusiones sobre el informe de 2021 del Comité de Protección Social y la Comisión Europea sobre los cuidados de larga duración*, p. 7.

Unión es muy dispar entre los diferentes Estados miembros²⁹, es previsible que ante la creciente demanda de cuidados de larga duración, aumente considerablemente el gasto en tales cuidados, aumentando la presión sobre el gasto público, y con ello, la obligación de establecer mecanismos de financiación sostenibles que optimicen la eficiencia del gasto en tales cuidados, especialmente en este contexto de envejecimiento de la población y de disminución del número de personas en edad de trabajar en la UE. Para hacer frente a ese reto financiero puede ser determinantes: invertir en políticas de envejecimiento activo y saludable, con políticas preventivas y de promoción de la salud; mejorar el enfoque de los servicios; e, implantar tecnologías digitales eficaces.

1.2.3. *Marco nacional*

Nuestra Constitución proclama la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como claves de bóveda del Estado social y democrático de Derecho que consagra el art. 1.1 CE. Además, en materia de cuidado, nuestra configuración constitucional viene marcada por los arts. 10, 14, 15, 43 y 9.2 CE y de manera más específica, los art. 41, 39, 43.2 y 49 y 50 CE constituyen el fundamento la intervención pública en situaciones de necesidad social, como es la dependencia. En cuanto al marco competencial, teniendo en cuenta nuestra organización territorial que diseñan los arts. 2, 137, 138, 139 y 143 CE, corresponde al Estado garantizar unas condiciones básicas para las situaciones de dependencia en condiciones de igualdad para todos españoles (art.149.1, 1ª CE), contando con la participación de las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en asistencia social y servicios sociales (art. 148.1, 20ª CE).

Partiendo de esa somera descripción del marco constitucional, actualmente afrontamos un cambio de modelo de cuidados para hacer frente al reto demográfico. En línea con el contexto supranacional descrito, la “Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización 2024-2030”³⁰ propone un modelo transversal, centrado en las personas, que pretende ser un nuevo marco de actuación y desarrollo de los cuidados y el refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión; todo ello en coherencia y como respuesta al Componente 22 del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”³¹, referido al “Plan de choque

²⁹ Algunos países invierten menos del 1 % del PIB, otros gastan más del 3 % del PIB. COMISIÓN EUROPEA Y COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA, “Informe de 2021 sobre el envejecimiento: proyecciones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2019-2070)”. Este indica que en 2019 el gasto público en cuidados de larga duración ascendió al 1,7 % del PIB de la UE, cifra inferior al valor estimado de las horas de cuidados de larga duración dispensadas por cuidadores no profesionales, que supone en torno al 2,5 % del PIB de la UE. Los Estados con escaso gasto público en cuidados de larga duración tienen un uso más limitado de servicios de cuidados de larga duración profesionales.

³⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*, 2024, p. 8.

³¹ Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría (BOE 30 de abril). Concretamente, primera reforma (C22.R1) “Reforzar la atención a la dependencia y promover el cambio de modelo de apoyos y cuidados de larga duración”; y primera inversión (C22.I1) “Plan de

para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”. Evidenciadas las deficiencias estructurales del sistema de cuidados, se trata de una transición desde un modelo institucionalizado hacia otro centrado en servicios y apoyos vinculados al entorno próximo de la persona. La denominada cultura institucional, identificada con entornos de aislamiento y segregación (generalmente residencias), parte de una concepción de los cuidados enfrentada a la cultura de los derechos humanos, no ya solo respecto al internamiento en residencias o centros, sino también respecto a la forma de concebir los apoyos y cuidados que tienden a despersonalizar, a prestar un trato grupal, uniforme y rutinario, unido a la segregación y aislamiento social, con potenciales efectos muy negativos para la calidad de vida, el bienestar y el ejercicio de los derechos de las personas. En cambio, el enfoque de desinstitucionalización que subyace en la Estrategia transita hacia otra forma de vida centrada en la persona, fomentando su autonomía, integración y participación social en la comunidad. La Estrategia también propone líneas de actuación orientadas a reconocer el valor social del trabajo de cuidados que realizan mayoritariamente mujeres; pretende mejorar las condiciones laborales y la protección social de las personas cuidadoras; así como generar servicios y apoyos concretos para evitar que el cuidado recaiga sobre las mujeres y las familias. La propia Estrategia, consciente de la complejidad de todo este proceso de desinstitucionalización, asume que este cambio ha de ser gradual y requiere del compromiso político y social.

2. PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: AVANZAR EN PERSONALIZACIÓN Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN

2.1. Balance del actual sistema de cuidados: luces y sombras

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LD) constituyó un hito en el proceso de modernización del sistema español de protección social. Con ella se creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que contó con la intensa participación de los interlocutores sociales³². Hasta ese momento, carecíamos de un modelo integral y universal de atención a la dependencia, a salvo de medidas dispersas para atender de forma parcial y fragmentaria a tales situaciones; por su parte, las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias en materia de gestión de la sanidad y de los servicios sociales, también contaban con amplia normativa para atender tales necesidades en sus respectivos territorios. La LD supuso el establecimiento de un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de las personas en situación de dependencia, dirigido a favorecer su autonomía personal y calidad de vida. En este sentido, la LD constituyó un avance social y un cambio cualitativo en la atención de la discapacidad y de las personas mayores, al reconocer en su art. 1 un nuevo derecho subjetivo a acceder

apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología”.

³² La Ley integró los principios del “Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia”, firmado por los agentes sociales y Gobierno en 2005.

a los servicios y prestaciones contemplados en la propia ley, fundamentado en los “principios de universalidad, equidad y accesibilidad”, y que se satisfaría a través de un sistema institucionalizado, el SAAD. De esta forma, la LD vino a completar los pilares del Estado del bienestar³³, estableciendo un marco básico para garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho subjetivo de ciudadanía. La configuración del Sistema implicó la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas, si bien, con un papel preponderante a la Administración General del Estado, a quien la Ley impuso la obligación de garantizar un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español (art. 1). Correspondió a las Comunidades Autónomas la competencia de llevar a cabo la planificación, ordenación, coordinación y gestión de los distintos servicios, así como su inspección y evaluación periódica. Las entidades locales también participan en la gestión de los servicios, conforme a las competencias atribuidas por la legislación y sus respectivas normativas autonómicas. Se creó así un Sistema constituido por una compleja red de utilización pública que integró, de forma coordinada, centros y servicios, tanto públicos como privados, con pretensiones de igualdad y calidad (art. 6 LD). El Consejo Territorial y el Comité Consultivo del SAAD se convirtieron en los principales órganos de coordinación y consultivo (arts. 8 y 40 LD), para facilitar la gobernanza del Sistema. El resultado de todo ello fue una fórmula de elevada complejidad técnica en lo jurídico y en lo organizativo, en la que el Consejo Territorial se convirtió en pieza clave para el eficaz funcionamiento de todo el modelo³⁴, como así lo evidencian las funciones atribuidas en los arts. 10.3 y 20 LD. El Real Decreto 1051/2013 se ocupó de dar respuesta al llamamiento legal para establecer unos criterios mínimos comunes que garantizasen la equidad interterritorial. Al servicio de atención a la dependencia se accede a través del baremo que determina el grado y abre paso a las prestaciones y servicios del Sistema³⁵. El art. 14 LD establece la preferencia por los servicios, enumerados en el Catálogo del art. 15 LD y desarrollados en los arts. 21 a 25 LD, respecto de las prestaciones económicas, previstas en los arts. 17 al 20 LD, a las que nos referiremos de forma contrastada al abordar el Proyecto de ley de reforma. Tales servicios se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

Teniendo en cuenta el momento de tránsito legislativo en el que nos encontramos, consideramos conveniente hacer un ligero balance del recorrido de la LD; esa visión de conjunto nos permitirá evidenciar las deficiencias que se pretenden corregir en el Proyecto de reforma que actualmente se encuentra en pleno proceso de tramitación.

La LD previó una aplicación progresiva y gradual comenzando por las situaciones de mayor gravedad, si bien, la cobertura de todos los grados del Sistema

³³ MANTECA VALDELANCE, V., “La Ley de Dependencia “, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 728/2007, pp. 9-12.

³⁴ CRUZ VILLALÓN, J., “La protección social de la dependencia”, *Temas Laborales*, 89/2007, p. 25.

³⁵ Real Decreto 174/2011. A partir del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, se eliminaron los niveles, y únicamente se mantienen los grados I, II y III.

no se logró hasta 2018. La puesta en funcionamiento de la Ley durante estos años ha pasado por diversas etapas bien diferenciadas. Arrancó haciendo frente a las principales dificultades derivadas de la complejidad del Sistema, la desigualdad territorial y la insuficiencia financiera. Le siguió una fase de recortes en derechos y financiación con el Real Decreto-ley 20/2012 que afectó muy negativamente al Sistema. El año 2015 supuso un punto de inflexión en la recuperación, con incremento de las personas atendidas, al producirse la entrada al Sistema de la totalidad de las personas con grado I. En 2019 volvieron a aumentar las listas de espera de personas con derecho reconocido y pendientes de atención y, como es sabido, en ese contexto sobrevino la crisis sanitaria derivada del COVID-19 que se cebó particularmente con las personas en situación de dependencia residentes en centros institucionalizados. La dramática situación derivada de la pandemia llevó a constituir la mesa de diálogo social dirigida a hacer balance y revisar las debilidades del Sistema, así como a abordar los desafíos presentes y futuro que culminó con el acuerdo alcanzado entre Gobierno y organizaciones empresariales y sindicales en 2021 en la “Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia”, para el desarrollo del Plan de Choque y el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Las medidas derivadas del Plan de Choque supusieron una recuperación significativa del Sistema en 2021, con el mayor crecimiento de la última década. Otras actuaciones formaron parte del Real Decreto 675/2023.

En cuanto a la financiación del Sistema se ha producido un progresivo incremento de la financiación en los últimos años, sobre todo a partir del Plan de Choque, llegando en 2024 al 0,8% del PIB, máximo de inversión en el SAAD, pero lejos todavía de alcanzar la media europea (1,7%). La participación de la AGE todavía es insuficiente, cifrada en torno a una tercera parte del total del gasto. Otro problema destacable es la desigual implementación de la LD a nivel territorial; la financiación y gestión de los servicios sociales difiere de unos territorios a otros a nivel autonómico y local, lo que se traduce en situaciones de desigualdad por razón del territorio³⁶, no quedando garantizado el cumplimiento del mandato del art. 9 LD.

En términos generales, la actual radiografía del SAAD³⁷ es una tendencia alcista a la atención de las situaciones de dependencia, tanto en valoraciones como en prestación de servicios, también aumenta el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia, aunque sin llegar a alcanzar esta última la pretendida universalización. Por otro lado, la prestación económica por cuidados en el entorno familiar se ha expandido con tendencia creciente, lo que tiene un impacto negativo de género, como veremos.

No queremos cerrar este balance del actual marco legal sin hacer mención a las dificultades derivadas del ejercicio de los derechos correspondiente en instancia judicial, que se suman a las ya aludidas en relación a los procedimientos

³⁶ IMSERSO, *Evolución de los principales indicadores de la gestión del SAAD*. Informe a 31 de julio de 2025; IMSERSO, *Financiación del SAAD*, Informe junio 2025.

³⁷ IMSERSO, *Evolución de los principales indicadores de la gestión del SAAD*. Informe a 31 de julio de 2025.

administrativos. El prolijo Real Decreto-ley 6/2023 modificó el art. 2, o) LRJS en virtud de lo cual se atribuyen al orden social las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, así como sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y prestaciones económicas y servicios derivados de la LD. La entrada en vigor de dicha previsión puso fin a una controvertida cuestión en relación a las cuestiones litigiosas en materia de dependencia³⁸. Recordemos que la originaria redacción de la LRJS atribuía competencia al orden social en relación a las “prestaciones” relacionadas con la LD, no así el reconocimiento de la situación legal de dependencia. No obstante, aquella atribución competencial se pospuso hasta que una ley ulterior lo estableciera; han pasado doce años para ver hecha efectiva esa atribución competencial. Con ello, se hace frente a los numerosos conflictos derivados de la heterogeneidad de resoluciones judiciales provenientes de diversos órdenes (social, contencioso-administrativo y civil); ese peregrinaje jurisdiccional generó graves disfunciones y merma en la efectiva protección de los derechos de las personas. Ese largo periodo de transición, tormentoso en lo judicial, derivó en pronunciamientos del Tribunal Supremo que consideraron que la materia relacionada con la LD debía continuar en el Orden Contencioso-Administrativo hasta que se diese cumplimiento al mandato del párrafo segundo de la disposición final séptima³⁹. El legislador ha pretendido solventar ese problema remitiendo a una sola Jurisdicción, la Social, toda esta materia, completando así el proceso de maduración y consolidación del ámbito material del orden social, materializada en 2024, que mejorará la especialización y uniformidad jurisdiccional.

No obstante, la medida resulta insuficiente para agilizar la tramitación y resolución de los procedimientos judiciales en esta materia ya que esta atribución competencial al orden social se hace sin el necesario incremento dotacional, tanto en número de órganos como de efectivos personales que vinieran a paliar la sobrecarga que ya sufrían los Juzgados de este orden antes de la pandemia, agravada con esta y no corregida posteriormente. A ello, se suma que la atribución de competencia se hace sin previsión legal que otorgue a esta materia el carácter de tramitación urgente o preferente, pues, el art. 2, o) LRJS precisa que esta atribución competencial tiene “a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social”, lo que nos reconduce a la modalidad procesal de los arts. 140 y siguientes LRJS, en la que solo se prevé la condición de urgente la impugnación de altas médicas (art. 140. 3, b) LRJS). Un criterio razonable de señalamiento debería llevar a que esta materia gozase de preferencia⁴⁰. Ciertamente, aumentan las reclamaciones y quejas en las Defensorías

³⁸ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 15(2)/2025, pp. 1-81.

³⁹ SSTs, sala 4ª, de 17 de septiembre de 2013 (rcud. 2212/2012); de 14 octubre 2014 (rcud. 1115/2013).

⁴⁰ ITURRI GÁRATE, J.C., “Los procesos sobre situaciones de dependencia pasan a lo social: Necesario señalamiento urgente”, *Jurisdicción social: Revista de la Comisión de lo Social de Jueces y Jueces para la Democracia*, 256/ 2024, pp. 21-23.

del Pueblo estatal⁴¹ y autonómicos⁴², en relación a las altas tasas de mortalidad de personas en lista de espera para ser valorados y/o atendidos y con altos grados de dependencia. Hasta tanto se corrija esta situación, una solución apuntada, aunque parcial, mira al art. 7 bis LEC que otorga carácter preferente a los procedimientos referidos a personas mayores de ochenta años.

2.2. Proyecto de reforma de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

La evolución social y la experiencia acumulada en las casi dos décadas de andadura de la actual LD han evidenciado necesidades y carencias del Sistema que obligan a afrontar el reto de su transformación. A tales requerimientos responde la ambiciosa iniciativa del Gobierno de afrontar de forma simultánea la reforma del actual marco legal, tanto de las personas con discapacidad, como de las que se encuentran en situación de dependencia, iniciada en febrero de 2025 con el Anteproyecto de Ley, que mereció valoración general positiva del CES⁴³, y que continua su proceso parlamentario, encontrándose en el momento que cerramos este trabajo como Proyecto de ley⁴⁴; texto este que constituirá nuestro marco de referencia para analizar la reforma.

El Proyecto de ley se presenta con el propósito de superar la cultura asistencialista y orientar el SAAD hacia un modelo basado en el enfoque de derechos y en la vida independiente, con una atención personalizada que mantenga conectada a las personas en “situación de dependencia” (art. 2.2) con su “entorno comunitario” (art. 2.12). Este modelo conllevará un proceso de transformación, no solo de la LD, sino de otros ámbitos normativos que habrán de producirse posteriormente⁴⁵.

En cuanto la configuración general de las prestaciones del Sistema, el Proyecto de ley reconoce la compatibilidad de la percepción de una prestación económica o de servicios con la realización de un trabajo por cuenta ajena o de una actividad por cuenta propia (art. 14), sin perjuicio del cómputo de los ingresos procedentes de dicho trabajo o actividad (art. 33) en relación a la capacidad económica de la persona beneficiaria de la prestación. Las prestaciones serán de “base comunitaria” (art. 2.10) e intentará respetar las circunstancias, voluntad y preferencias de cada persona en situación de dependencia que participará, siempre que sea posible, en el diseño, planificación y seguimiento de sus apoyos y cuidados con un enfoque de derechos y centrado en las personas.

⁴¹ El informe anual del Defensor del Pueblo de 2024 indica que las quejas recibidas relacionadas con el SAAD suponen ya la cuarta parte de las tramitadas en materia de política social.

⁴² Como ejemplo: Resolución del Defensor del Pueblo Andalúz formulada en la queja 24/3981 dirigida a Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Delegación Territorial Sevilla (10/02/2025).

⁴³ Dictamen 3/2025 del CES sobre el Anteproyecto de Ley (...), Sesión extraordinaria de 2 de julio 2025.

⁴⁴ PROYECTO DE LEY 121/000064, BOCG. Congreso de los Diputados. Serie A, nº 64-1, de 24 de julio de 2025.

⁴⁵ Disposición final undécima del Proyecto de ley.

Conforme a tales objetivos, el Catálogo del art. 15 LD se amplía y queda configurado con los siguientes servicios que describimos de forma sintética:

- a. El servicio de prevención de la situación de dependencia (art. 21 LD) mantiene básicamente la anterior redacción añadiendo una finalidad específica, “disminuir, evitar o erradicar las limitaciones y restricciones sociales mediante el desarrollo de medidas de accesibilidad universal y de inclusión social”. Corresponde al Consejo Territorial acordar los criterios, recomendaciones y condiciones mínimas que deben cumplir los Planes de Prevención de las Situaciones de Dependencia de las Comunidades Autónomas.
- b. El servicio de promoción de la autonomía personal (nuevo art. 21 bis) tiene por finalidad desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con la voluntad, preferencias y estilo de vida propio, facilitando, en su caso, con los apoyos necesarios, la ejecución de las actividades de la vida diaria (art. 2.3), también cuando éstas se desarrollen en entornos digitales. El Consejo Territorial definirá los servicios mínimos comunes.
- c. El servicio de teleasistencia (art. 22 LD) ya se había extendido como servicio complementario en el programa individual de atención para todos los grados de dependencia, salvo servicio de atención residencial, mejorando su cobertura, pero sin lograr la plena generalización del servicio. El Proyecto de ley continua en esa senda dando un paso más al reconocerlo como derecho subjetivo en cualquiera de los grados de dependencia (art. 22.4). Supondrá un servicio complementario de atención y apoyo continuo y adaptado a las circunstancias y preferencias personales.
- d. El servicio de ayuda a domicilio (reformado art. 23) mantiene la misma línea que impregna toda la reforma de personalización, orientación comunitaria de los cuidados y apoyos, así como respeto de la voluntad y preferencias de la persona, insistiendo que su objetivo es facilitar el desarrollo de las actividades de la vida diaria y promover la autonomía personal. Se amplían las tareas comprendidas (incluyendo tareas cotidianas) y el ámbito (con apertura al entorno comunitario próximo al domicilio); se facilita la colectivización del servicio en determinados supuestos para dar respuesta a la diversidad de nuevas formas de convivencia. Concretamente, el art. 23.2 amplía la posibilidad de que este servicio, previa solicitud, pueda organizarse de forma “coordinada, conjunta y participada” cuando las personas residan en la misma vivienda, en viviendas que formen parte de un equipamiento de carácter colectivo ubicado en un entorno comunitario, o en viviendas próximas; e, igualmente, el art. 23.3 prevé para el supuesto de prestación económica vinculada al servicio, esta misma posibilidad de contratación conjunta.
- e. El servicio de asistencia personal estaba inicialmente previsto en la LD pero tuvo escasa demanda y utilización, si bien con ligero y progresivo

aumento en los últimos años⁴⁶ y con grandes diferencias en función del territorio. La reforma pretende dinamizar su protagonismo dándole un nuevo enfoque, configurándola como nuevo servicio dentro del Catálogo; ello, en coherencia con el Acuerdo, de 12 de mayo de 2023, del Consejo Territorial por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal. La nueva redacción del art. 19 LD reconfigura el servicio indicando que esta prestación económica tiene como finalidad contribuir a la contratación por parte de la persona en situación de dependencia del servicio de asistencia personal del art. 23 bis, bien directamente por profesionales con la debida cualificación, o bien mediante centros y servicios concertados, ya sean privados o de iniciativa social, debidamente acreditados. Las Administraciones competentes están obligadas a supervisar el destino y utilización de esta prestación al cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida. El nuevo art. 23 bis añade que su finalidad es la promoción de la autonomía, la vida independiente y la inclusión en la comunidad de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados y con independencia de su edad. Interesa destacar que este servicio se presta a través de profesionales, conforme a un plan personal, en el que se concreten las actividades de la vida diaria que permita a la persona desarrollar su “proyecto de vida” (art. 2.9) y conforme a sus necesidades, voluntad y preferencias. Compartimos este planteamiento de la reforma, pues, esta especialización podría representar una adecuada fórmula de generación de empleo para atender a las personas en situación de dependencia. Para ello, es necesario, además de su impulso normativo, un adecuado incentivo económico.

- f. El servicio de centro de día y de noche (art. 24 LD) mantiene el originario cometido de servir de apoyo a las familias y cuidadores; no obstante, para favorecer los vínculos con el entorno comunitario, su nueva redacción flexibiliza el lugar de prestación de tales servicios integrando otros espacios distintos del propio centro.
- g. El servicio de cuidados y apoyos en viviendas constituye una de las novedades de la reforma que pone el acento en las sinergias que generan las redes de apoyo entre las personas. Introduce nuevos marcos de convivencia caracterizados porque las personas se apoyan y cuidan mutuamente con el objetivo común de vivir y envejecer con autonomía y dignidad, en conexión con la comunidad, preservando su intimidad y desarrollando su propio proyecto de vida. El nuevo art. 19 bis incorpora este servicio a través de una prestación económica dirigida a contribuir a la contratación del servicio de cuidados y apoyos en viviendas que serán prestados directamente por profesionales con la debida cualificación, o a través de centros y servicios concertados, ya sean privados o de iniciativa social, debidamente acreditados, debiendo las Administraciones competentes supervisar el

⁴⁶ IMSERSO, *Evolución de los principales indicadores de la gestión del SAAD*, Informe a 31 julio 2025.

destino y utilización de esta prestación al cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida. Queda vinculada a la exigencia de que estemos ante viviendas dignas, adecuadas y ubicadas en un entorno comunitario y siempre que encaje en alguna de las dos modalidades del nuevo art. 24 bis. La primera, un modelo de convivencia participativa y consensuada entre un número reducido de personas en situación de dependencia que convivan en una vivienda dentro de un entorno comunitario de viviendas ordinarias, que incluirá servicios de alojamiento y manutención. La segunda, un modelo de convivencia en un entorno comunitario con un plan que permita articular cuidados comunes en las que las viviendas formen parte de un equipamiento de carácter colectivo o sean viviendas próximas que compartan espacios comunes, no incluyendo en este caso el servicio de alojamiento, si bien, en cada vivienda podrán convivir, además de la persona en situación de dependencia, otras personas allegadas o cuidadoras a propuesta de esta. En esta modalidad, cuando los cuidados sean coordinados de forma participativa, podrá solicitarse la contratación del servicio de forma conjunta (art. 19 bis, apartado segundo). Las concreciones que precisa este novedoso servicio habrán de ser determinadas por el Gobierno al fijar los criterios comunes de acreditación de calidad, acordadas entre el Consejo Territorial y el SAAD.

- h. El servicio de atención residencial recibe nueva regulación en el art. 25 poniendo el acento en que la finalidad del mismo es facilitar al residente un entorno de confianza y bienestar, hogareño, inclusivo, accesible y con plena participación en la comunidad. La prestación de este servicio podrá tener carácter permanente o cubrir necesidades temporales de cuidados. Al efecto ha de tenerse en cuenta el Acuerdo, de 28 de junio de 2022, del Consejo Territorial sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, entendidos como mínimos que han de respetar las respectivas Administraciones en su ámbito competencial. La acreditación de centros, servicios y entidades tiene por finalidad, por un lado, garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir unos servicios de calidad y, por otro lado, garantizar el derecho a una formación adecuada para los profesionales del sector; si bien, respecto a este último aspecto se introdujo una modificación en 2024 dirigida a flexibilizar las exigencias de titulación mínimas requeridas para la contratación del personal de atención directa del SAAD en situaciones de emergencia social de gran magnitud (epidemias, desastres naturales, ...) para que el servicio quede garantizado. Aunque el modelo residencial no sea la preferencia legal no debiera estigmatizarse, más bien, deben ser evaluadas sus debilidades y fortalezas e impulsar la participación activa de la persona interna en decisiones que le afecten⁴⁷.
- i. El servicio de provisión de productos de apoyo para la autonomía personal constituye el último de los servicios del Catálogo (art. 25 bis). Un servicio,

⁴⁷ Dictamen 3/2025 del CES sobre el Anteproyecto de Ley..., op. cit., pp. 33 y 34.

con carácter complementario, cuyo objeto es facilitar a la persona en situación de dependencia el acceso, mediante un sistema de préstamo o de cesión temporal, a tales “productos de apoyo” necesarios para realizar las actividades de la vida diaria. Se pretende así potenciar la autonomía personal y la permanencia en el domicilio, y, a la vez, facilitar las labores de las personas cuidadoras. El Consejo Territorial acordará el catálogo mínimo común correspondiente, procedimiento de aprobación y actualización.

Por otro lado, la reforma mantiene el carácter excepcional de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, si bien, la nueva redacción del art. 18 reconoce la posibilidad de que la persona cuidadora pertenezca no solo al ámbito familiar sino también al “relacional” de la persona en situación de dependencia, apertura que ya se incorporó el reformado art. 12, a) Real Decreto 1051/2013, en virtud del Real Decreto 675/2023, y se añade la posibilidad de que no exista convivencia. Se ha eliminado el plazo suspensivo máximo de dos años previsto para esta prestación. También se precisa que el derecho a acceso a las prestaciones, incluidas las económicas, se generan desde la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación o desde el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación. Se suprime el régimen de incompatibilidades de las prestaciones del SAAD. E, igualmente se agiliza el procedimiento administrativo y acceso a recursos al prever la asimilación entre los grados de dependencia y discapacidad, correspondiendo al grado I un 33% de discapacidad, y a los grados II y III un 65% a los efectos de esta ley⁴⁸, así como la posibilidad de tramitación urgente de los expedientes en situaciones de especial vulnerabilidad (art. 28.7).

Para mejora de la calidad del sistema (art. 34) se incide en la necesidad de establecer un marco referencial de estándares comunes de calidad que sirva de base para la evaluación de la calidad de los centros y servicios. Subrayamos la relevancia de la actividad inspectora de las Administraciones Públicas y la publicación de los resultados de su actuación. Las Comunidades Autónomas establecerán sistemas de alerta y respuesta rápida ante posibles casos de mala praxis, falta de buen trato, discriminación, limitación o vulneración de derechos. En cuanto a la calidad en la prestación de los servicios (art. 35) se detallan pautas concretas de buenas prácticas, transparencia y rendición de cuentas. Destacamos el otorgamiento a la red integrada de sistemas públicos de servicios sociales, incluidos los del SAAD, la consideración de servicio esencial, lo que supondrá garantizar la atención a todas las personas en situaciones de emergencia (disposición adicional décima). Y, por último, se fomenta la investigación, innovación social y tecnológica y la aplicación de la inteligencia artificial en el marco del SAAD, correspondiendo al IMSERSO el rol de impulsor de las mismas.

En cuanto a la financiación, resulta cuestionable que en la Memoria justificativa de esta reforma se aluda al escaso o nulo impacto presupuestario en la Administración General del Estado, indicando que la financiación estatal quedaría inalterada y

⁴⁸ Propone nueva redacción para el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013.

que solo se vería comprometida, en su caso, la aportación de las CCAA. De forma generalizada se viene aclamando la todavía insuficiente participación de la AGE en la financiación global del SAAD. La necesidad de mejorar los tiempos de respuesta, los nuevos servicios, la mejora de la intensidad de las prestaciones y la profesionalización de los servicios, conlleva irremediablemente una mejora en la financiación; y si a ello añadimos el pretendido impulso a la investigación, la innovación social y la tecnología, estos difícilmente podrán ser atendidos con la disponibilidad presupuestaria existente del IMSERSO. Respecto a la capacidad económica (art. 32), corresponderá al Consejo Territorial acordar la forma de determinarla, para su aprobación posterior por el Gobierno, en atención a la renta y patrimonio de la persona, estableciendo mínimos exentos que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia; también se determinará su participación en el coste de los servicios, estableciéndose un régimen de progresividad y transparencia en el copago (art. 33). Dada la importancia del copago de las personas beneficiarias como fuente de financiación del SAAD, merece valoración positiva la concreción de criterios comunes para la determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias en el conjunto del SAAD, dada la diversidad de criterios desplegados a nivel territorial.

3. EL TRABAJO DE CUIDADOS: AVANZAR EN PROFESIONALIZACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO

El trabajo de cuidados engloba una heterogénea realidad en la que coexisten diferentes estatus que, a efectos de este análisis, los hemos reconducido a tres categorías: profesionales en el marco de una relación laboral ordinaria, personas trabajadoras del servicio del hogar familiar y personas cuidadoras no profesionales. A ello deberíamos añadir el protagonismo creciente del trabajo de cuidados en el entorno cooperativo dentro de la economía social, si bien la necesidad objetiva de acotar este trabajo nos impide abordarlo en este momento. En todas esas categorías y a nivel global, como ya evidenciamos en las primeras páginas, subyace una misma realidad, estamos ante trabajo feminizado, invisible y precario⁴⁹. Concretamente, en España el sistema de cuidados se ha venido sosteniendo fundamentalmente por las mujeres; ello ha generado desigualdades de género que han limitado la autonomía, el desarrollo profesional y la calidad de vida de las mujeres que cuidan; desigualdades que persisten en la actualidad. Particularmente, los cuidados familiares siguen siendo la columna vertebral de los cuidados de larga duración en España, casi el 70% de las personas en situación de dependencia son atendidas únicamente por algún integrante de la familia, principalmente mujeres⁵⁰. Respecto de las personas afiliadas a la Seguridad Social en los servicios sociales 82,4% son mujeres, frente a un 17,6% de hombres, y tales porcentajes se mantienen en valores aproximados en todas las categorías de trabajo existente; y en lo que a modalidades contractuales se refiere, el contrato por tiempo indefinido representa la mayoría de contratos celebrados, computando los a

⁴⁹ MOLERO MARAÑÓN, M^a L., “Las trabajadoras del cuidado por un futuro de trabajo decente”, *Revista de derecho social*, 89/2020, pp. 33-64, p.44.

⁵⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA, *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad...*, op. cit., p. 8.

tiempo completo (42,5%) y a tiempo parcial (23,8%), en contraposición, el contrato fijo discontinuo disminuye aún más respecto a 2024, quedando con una escasísima incidencia en el sector (1,5%)⁵¹. Por lo que se refiere las trabajadoras del hogar directamente contratadas por las familias, del total de personas afiliadas al Sistema Especial de Empleados del Hogar, más del 44% son de origen extranjero, y el 94% de afiliaciones corresponden a mujeres trabajadoras⁵².

Además, estamos ante un sector con gran informalidad, pues, cuenta con un importante porcentaje de trabajo no declarado que se presta en la invisibilidad más absoluta, el trabajo de quienes cuidan en hogares, internas o no, sin contrato laboral en el marco de la economía sumergida; colectivo básicamente integrado por mujeres y en gran medida inmigrantes irregulares cuya mayor vulnerabilidad deriva precisamente de esa situación administrativa no regularizada⁵³. Entre ellas, existe al menos un 32 % de trabajadoras sin alta en la Seguridad Social⁵⁴, porcentaje que dobla la media nacional que se encuentra en torno al 15,8%⁵⁵.

Reciente estudio sobre estimación de la necesidad de profesionales de cuidados de larga duración también evidencia el aumento de la demanda de empleo en el sector⁵⁶. Por ello, las instituciones públicas tienen la responsabilidad de dar una adecuada respuesta a la sociedad en orden a dignificar el trabajo de los cuidados; a su vez, ello redundará en bienestar de las personas que reciben los cuidados.

3.1. Personas cuidadoras profesionales

El vigente art. 35.3 LD contiene una lacónica mención a la calidad en el empleo de este sector de los cuidados, aludiendo también a la promoción de la profesionalidad y la formación en las entidades vinculadas a prestaciones o servicios del SAAD, con referencia específica en el art. 36 LD a la “formación y cualificación de profesionales y cuidadores”. En la práctica ello se ha traducido en los requisitos exigidos en cada Comunidad Autónoma para la acreditación de tales entidades, sobre la base de los criterios comunes aprobados por el Consejo Territorial. La LD no ha logrado la voluntad del legislador de mejorar la calidad de las condiciones de trabajo de este sector profesional, pues, como ya hemos reiterado, sigue siendo un trabajo feminizado e infravalorado socialmente. Particularmente se evidencia en las retribuciones de las personas que desempeñan los cuidados directos que, en muchos casos, se sitúan en los niveles más bajos de las tablas salariales, próximos al SMI, que además, en virtud

⁵¹ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, *Informe de empleo en sector servicios sociales*, segundo trimestre de 2025, pp. 19 y 27.

⁵² MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA, *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad...*, op. cit., pp. 8-9.

⁵³ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, *El empleo en España en el sector de los cuidados de larga duración*, 2024. Observatorio de las ocupaciones, SEPE, p. 81.

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Fiscalidad de la economía informal en la UE*, 2022.

⁵⁵ OXFAM. INTERMÓN (2025), *Trabajo invisible y cuerpos rotos. Radiografía del empleo de hogar y cuidados en España*, 28 de marzo de 2025, p. 9.

⁵⁶ En el año 2030, la demanda ascenderá a un 53% en un escenario “continuista”. MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración a 2030*, 2025, p. 5.

de la prioridad aplicativa del convenio de empresa (art. 84.2,a) ET) pueden incluso ser inferiores al del convenio sectorial⁵⁷; además a ello se suman otros desincentivos laborales respecto de estos trabajos de atención directa, como son, entre otros, la exposición a riesgos físicos y psicológicos, sobrecarga de trabajo ya que se no se cumple con la ratio de personal/usuarios y horarios extensos. Todo ello explica que sean ocupaciones con mayor dificultad para cubrir las vacantes⁵⁸.

La reducción del gasto público en dependencia y la externalización de servicios a empresas privadas favorecieron esta realidad que, a su vez, se vio agravada en el contexto de la pandemia causada por la COVID-19, en la que el personal de residencias de mayores y del servicio de ayuda a domicilio sufrió alarmantes condiciones de exposición a contagios, desprovistos de los equipos y medios adecuados para desempeñar sus funciones, junto al resto del personal sanitario. En línea continuista con el ya aludido Plan de Choque de 2021, el nuevo art. 35 bis del Proyecto de ley pone en valor la calidad en el empleo, lo que ha de valorarse de forma positiva ya que supone un paso adelante, frente al escueto art. 35.3 de la vigente LD. Es más, la propuesta de reforma toma conciencia de que la calidad del Sistema y de los servicios que presta el Sistema es indisociable de la calidad del empleo (arts. 34.1 y 35.1). El nuevo art. 35 bis encomienda al Consejo Territorial acordar los requisitos y estándares de calidad en el empleo dentro de los criterios comunes de acreditación de calidad de centros y servicios del Sistema, aludiendo particularmente a la suficiencia del número de profesionales, cualificación, formación y actualización para el desempeño del puesto de trabajo del personal de atención directa. Se garantizará la profesionalidad, estableciendo las cualificaciones y competencias exigidas a quienes presten tales servicios; compete a las Administraciones Públicas promover la profesionalidad, potenciar la formación y facilitar la acreditación de las competencias profesionales. Específicamente para el acceso a profesiones y actividades de apoyo y cuidado que impliquen trato directo y habitual con personas con discapacidad o en situación de dependencia, será necesario contar con una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y Trata de Seres Humanos y del Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Género; asimismo, quienes tengan antecedentes en dichos registros no podrán ejercer tales actividades, ni profesionalmente ni de forma no remunerada. Por otro lado, destacamos la importancia del seguimiento y evaluación de la calidad del empleo; al efecto, el Consejo Territorial, oído el Comité Consultivo del SAAD, acordará un conjunto de indicadores, desagregados, al menos, por sexo, edad, origen y titularidad del servicio, que además tendrán en cuenta, entre otros, los relativos a la jornada, la temporalidad, la salud y seguridad en el trabajo, las retribuciones o los precios y sistemas de convenio, debiendo informar al Comité Consultivo de la evolución de tales indicadores de calidad del empleo. Todo este marco teórico en favor de la calidad en el empleo nos merece una valoración positiva, si bien, quedará condicionada a su

⁵⁷ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Precariedad del trabajo retribuido de cuidados: origen y mecanismos de solución”. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11 (2)/ 2021, p. 584.

⁵⁸ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, *El empleo en España en el sector de los cuidados de larga duración*, 2024. Observatorio de las ocupaciones, SEPE, p. 81.

efectiva implementación y ulterior desarrollo.

Otra materia novedosa digna de mención es la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar ya que incorpora medidas en relación a la ayuda a domicilio. En concreto, añade la disposición adicional decimotercera al Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, estableciendo algunas obligaciones específicas en relación a la prestación de servicios de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia, prestados por personas empleadas por empresas en régimen de contratación directa o como consecuencia de la concesión de la prestación del servicio por parte de una entidad pública en el marco del SAAD. También se incluyen los servicios llevados a cabo en el domicilio en el marco de otras actuaciones relativas al respiro familiar o similar. En cuanto a la evaluación de riesgos, el art. 16 LPRL dispone que las empresas que empleen a personal dedicado a la actividad de ayuda a domicilio deberán efectuar una evaluación completa de los riesgos laborales que afectan a esas personas trabajadoras en el desarrollo de sus tareas. El deber de protección del art. 14LPRL solo podrá entenderse cumplido cuando los riesgos sean conocidos y evaluados a través de visita presencial acreditada y efectuada a todos los domicilios en los que aquella deba prestar servicios. En relación a la planificación y adopción de medidas preventivas se deberá adoptar cuantas medidas resultasen necesarias según la evaluación de riesgos, siempre que permitan garantizar un nivel de protección adecuado. Las medidas técnicas y organizativas deberán ser consultadas con los delegados de prevención, quienes participarán en todo este proceso, y podrán consistir en utilización de medios mecánicos para la manipulación de cargas, mayor dotación de personal para desarrollar las tareas, en la prolongación de los descansos entre servicios en los domicilios, o en el uso de equipos de protección individual. Las modificaciones en el domicilio que puedan requerirse deberán ser previamente consentidas por las personas titulares del domicilio e informadas previamente a la representación unitaria y en materia preventiva, así como a la entidad pública que hubiese concedido la prestación del servicio. Será obligatorio un control periódico de tales medidas preventivas para comprobar su efectividad, especialmente los dorsolumbares y ergonómicos, debiendo existir una comunicación efectiva entre la persona trabajadora y la empresa cuando exista cualquier variación.

3.1.1. VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal

El principal impulso al trabajo de cuidados en favor de su profesionalización ha de venir de la mano de un adecuado marco legal, no obstante, la negociación colectiva del sector constituye un instrumento de promoción y mejora de las adecuadas condiciones de trabajo. Dedicamos una ligera mirada al VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal⁵⁹, ya que excede de los límites marcados en este trabajo realizar

⁵⁹ Resolución de 30 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, (BOE 9 de junio).

un estudio pormenorizado de la negociación colectiva del sector.

De entrada, destaca el amplio ámbito funcional de aplicación que delimita su art. 1. Por otro lado, su art. 6 establece reglas de concurrencia que operan como garantías y vienen a blindar su contenido para niveles inferiores de negociación con materias que operan como mínimos de derecho necesario y otras excluidas de negociación. También para dar seguridad jurídica al Convenio en su integridad, el art. 10 dispone particularmente que las materias retributivas y de tiempo de trabajo están absolutamente vinculadas a lo dispuesto en el mismo, dotándole del necesario equilibrio interno, por lo que la anulación de cualquier precepto relacionado con dichas materias comportará necesaria y automáticamente la anulación del resto de preceptos vinculados a ellas.

Destacamos también las medidas en materia de empleo, el art. 18 consagra la preferencia por la contratación indefinida, así como un novedoso y específico apoyo al acceso y permanencia en el empleo de las personas mayores de 45 años, como medida para combatir el edadismo. Entre las medidas de estabilidad en el empleo, mantiene el compromiso de 80% sobre la plantilla mínima legal, con contrato indefinido (salvo empresas de nueva creación a las que se permite hasta un 40% de contratación temporal durante el primer año), quedando exceptuados de ese cómputo los contratos de sustitución y formativos. Respecto a la referencia a cada una de las modalidades contractuales, más allá de reiterar el régimen del ET, se mejora la retribución del contrato de formación en alternancia y del contrato formativo para la obtención de práctica profesional respecto de la previsión del art. 11 ET y se fija el límite del 5% de personal contratado bajo estas dos modalidades de contratación. En cuanto al trabajo a tiempo parcial, resulta destacable la referencia del art. 18.6 que alude a que la distribución horaria podrá llevarse a cabo mediante la entrega a la persona trabajadora y a la representación unitaria o sindical de la “planilla de turnos a realizar”, sin mayor precisión; y en cuanto a las horas complementarias se señala el límite en el 30% de las horas ordinarias de trabajo objeto del contrato, si bien, se admite traspasar al siguiente trimestre el 20% de las horas no consumidas en el trimestre anterior. Dicha flexibilidad regulatoria no favorece la conciliación de las personas contratadas a tiempo parcial.

Además, apuntamos que se ha producido una modificación del Convenio⁶⁰ para incorporar las modificaciones del Real Decreto-ley 5/2023 en materia relacionada con la conciliación, a las que dedicamos el último apartado de este trabajo⁶¹.

Finalmente, mencionar la existencia de un Observatorio sobre empleo y análisis del sector, ya previsto en el anterior Convenio, que se reunirá con carácter semestral y elaborará informes de la evolución del sector.

⁶⁰ Resolución de 12 de febrero de 2024, de la Dirección General de Trabajo, (BOE 22 de febrero).

⁶¹ Las modificaciones del Convenio afectadas son los arts. 53.1, d) y j); 55; y 56, referidos, respectivamente, a los permisos del art. 37.3 b); 37.9; 46.3 ET y 37.6 ET.

3.1.2. *La ayuda a domicilio en Andalucía*

Resulta oportuno realizar una alusión a nuestro marco más próximo al que la doctrina ya prestó amplia atención hace algunos años⁶². El servicio de ayuda a domicilio es la prestación más demandada dentro del sistema de atención a la dependencia en el contexto andaluz⁶³; Andalucía, a su vez, representa el 45,7 % del servicio de ayuda a domicilio de toda España.

El I Convenio Colectivo del Sector de Ayuda a Domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (2023-2027)⁶⁴ constituyó un avance histórico en el sector. Del mismo, igualmente sin ánimo exhaustivo, destacamos algunos aspectos de su articulado. Con carácter general, este Convenio ha supuesto la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras del sector de cuidados en Andalucía y de la calidad del servicio. Su art. 3 extiende un ámbito de aplicación amplio en términos similares al comentado a nivel estatal. Algunas de las mejoras destacables son las subidas salariales fijas y variables previstas en el mismo; también mejoras económicas en relación a la situación de incapacidad temporal (art. 52); o reducción progresiva de la jornada laboral (art. 15). Igualmente destacamos que en materia de estabilidad en el empleo se prevé una cláusula similar a la comentada respecto al Convenio estatal (art. 21), salvo la previsión del mayor margen de temporalidad del primer año para empresas de nueva creación. Para dar efectividad al cumplimiento del porcentaje de estabilidad acordado, establece que las empresas que no lo cumplan transformarán en indefinidos los contratos temporales que sean necesarios hasta completar el porcentaje acordado, por orden de mayor antigüedad, excluyendo los contratos de sustitución. Otra cláusula en favor de empleo de calidad es la referida a que la provisión de vacantes, respecto a contratos indefinidos, serán cubiertas de manera preferente a través de convocatoria interna (art. 25). También se regulan garantías laborales en caso de subrogación de actividad (art. 70).

En materia de contratación, el art. 22 además de hacerse eco del marco legal añade la misma mejora del Convenio estatal en materia retributiva para los contratos formativos, ya comentada. Además, su apartado sexto introduce algunas limitaciones en relación a los trabajadores a tiempo parcial; y el apartado octavo en relación al fijo discontinuo indica que siempre será a jornada completa, salvo solicitud contraria de la persona trabajadora, con un periodo mínimo de actividad anual de 6 meses.

Los arts. 33 a 35 se dedican ampliamente a formación, de los que destacamos la creación de la “Comisión Sectorial de Formación Profesional del Sector de Ayuda a Domicilio de Andalucía” para el desarrollo de las iniciativas formativas (art. 33.2).

⁶² BLASCO RASERO, C; RODRÍGUEZ SANTOS, E.; ARENAS VIRUEZ, M.; (S. González Ortega, Dir.), *La aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía*, Mergablum, CARL, 2008.

⁶³ Este servicio beneficia actualmente a más de 163.700 personas en Andalucía. En <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/social/201276/ConsejeriadeInclusionSocial/observatorio/ServicioAndaluzdeAyudaadomicilio/ayudaadomicilio/mayores>

⁶⁴ Resolución de 14 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral, (BOJA 20 de septiembre).

En relación a la seguridad y salud, además de lo previsto en los arts. 40 y 41, han de entenderse integradas y aplicables, las previsiones ya comentadas que incorpora el Real Decreto 893/2024. El art. 42 indica que se adoptará un Protocolo de Prevención y Atención de Agresiones para las personas trabajadoras de las empresas del Sistema en Andalucía que se anejará al convenio. Destacable en materia de igualdad, es la obligación de todas las empresas incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio, de adoptar un plan de igualdad, con independencia del número de trabajadores que integren sus respectivas plantillas (art. 68); aludiendo específicamente a la prevención y protección frente al acoso moral y sexual (art. 69).

El Convenio ha incorporado las exigidas modificaciones en materia de permisos retribuidos dando nueva redacción al art. 58, d) y j) del Convenio⁶⁵, integrando respectivamente el permiso para cuidadores de cinco días y el de por fuerza mayor de cuatro días; en cambio, merece destacar que con relación a la excedencia que prevé el art. 46.3, 2º ET, el art. 63 del Convenio no se ha corregido para integrar la mención a la “pareja de hecho” y al “familiar consanguíneo de la pareja de hecho”, que establece el precepto estatutario. En cuanto a la duración de la excedencia se extiende a 3 años, como en el convenio nacional, mejorando así la previsión legal.

Finalmente, apuntar que en febrero de 2025 se constituyó el pionero “Observatorio Andaluz del Servicio de Ayuda a Domicilio” al que se refiere el art. 23 del Convenio. Este se presenta como un compromiso en favor del diálogo social, como un modelo de consenso, cooperación y sostenibilidad, subrayando la importancia de la implicación de todos los actores, esto es, Administraciones públicas, empresas, profesionales y familias. Particularmente, impulsará que las empresas que incumplan normativas fiscales o laborales no puedan acceder a contratos públicos.

3.2. Personas cuidadoras en el marco de la relación laboral de carácter especial de servicio del hogar familiar

Existe una realidad profundamente arraigada en nuestra sociedad que evidencia que históricamente el trabajo doméstico se ha caracterizado por ser un trabajo prácticamente feminizado e infravalorado socialmente al considerarse como trabajo subalterno y de escaso valor económico. A la feminización del colectivo se añade la alta presencia de extranjeras, muchas de ellas en situación irregular, con lo que esa invisibilidad favorece aún más la precarización de este trabajo. Esa minusvaloración social se ha traducido en un tratamiento normativo muy precario que a su vez ha contribuido a la perpetuación de estereotipos y ha ahondado en la discriminación laboral de la mujer con agravamiento de la brecha de género. Ya el preámbulo Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, señalaba porcentajes de ocupación de mujeres próximos al 94%. Los datos actuales no mejoran aquellos porcentajes, pues, del total de personas que se dedican profesionalmente al trabajo de hogar y cuidados en España, el 96 % son mujeres y más de la mitad son de nacionalidad extranjera,

⁶⁵ Art. 58 redactado por el Acuerdo de la Comisión Negociadora para la modificación del I Convenio Colectivo del Sector de Ayuda a Domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (R Trabajo 30 Dic. 2024) (BOJA de 8 enero 2025), Vigencia: 23 febrero 2024.

56%; las trabajadoras del hogar ascienden a más de medio millón, de las cuales se estima que alrededor de setenta mil están en situación administrativa irregular⁶⁶.

La regulación de los trabajos domésticos se remonta a la Ley del Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931, cuyo art. 6 los dignificó, otorgando a “los ocupados en servicio doméstico” la condición de trabajadores. A partir de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, se reconoce el carácter de relación laboral especial (art. 3, a)) y esta se mantuvo en el art. 2.1, b) ET. Su primera regulación se produjo en el ya derogado Real Decreto 1424/1985, que fue sustituido por el vigente Real Decreto 1620/2011, ampliamente analizado por la doctrina⁶⁷. Los dos rasgos que básicamente han caracterizado a esta relación laboral especial son: el domicilio particular como lugar de prestación de servicio ajeno a un entorno propiamente productivo, y la condición de la parte empleadora, carente de entidad empresarial *stricto sensu*, como titular del hogar familiar; ello nos conecta con los derechos fundamentales del art. 18 CE. A ello se suma la necesaria relación de confianza que ha de presidir esta relación. La técnica de regulación especial respecto de la normativa laboral general, en este caso y a diferencia de la mayoría del resto de relaciones laborales de carácter especial, no ha servido solo para atender sus peculiaridades, sino que ha supuesto la configuración de un estatuto laboral menos protector, y ello aun cuando algunos aspectos mejoraron con el Real Decreto-ley 16/2022, entre otros, la extensión de la cobertura del FOGASA ya que anteriormente estaban expresamente excluidas⁶⁸, si bien, con el límite singular de seis mensualidades. Digna de mención es la sentencia⁶⁹ que con base en la doctrina del TJUE sobre discriminación indirecta por razón de género del colectivo, se adelantó a esta modificación normativa, considerando discriminatoria la exclusión legal de la cobertura del FOGASA para este colectivo fuertemente feminizado; y en consecuencia, condenó al FOGASA a abonar a una empleada de hogar las cantidades no satisfechas por su empleador insolvente.

En cambio otros temas, como es la referida a la generalizada carencia de formación y cualificación profesional, siguen necesitadas de fortalecimiento para mejorar sus condiciones laborales⁷⁰; precisamente, el Real Decreto-ley 16/2022 introdujo un compromiso dirigido al Gobierno en favor de la profesionalización del colectivo.

⁶⁶ OXFAM INTERMÓN, *Hacia la trasposición íntegra del Convenio 189 de la OIT de trabajo decente para trabajadoras del hogar*, 2024.

⁶⁷ Entre otros, MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R., “La relación laboral especial del servicio del hogar familiar: estado actual y avances en su régimen jurídico”, Monográfico: Las relaciones laborales de carácter especial: cuestiones de actualidad, *Revista Derecho Social y Empresa*, 2/2025, pp. 26-60.

⁶⁸ Se modifican los arts. 3, b) Real Decreto 1620/2011; 33.2 ET y 11.1, d) y 19, al que se le añade un apartado seis, Real Decreto 505/1985 sobre organización y funcionamiento del FOGASA (BOE 17 de abril).

⁶⁹ Sentencia 91/2022, de 14 de marzo, Juzgado de lo Social n.º 32 de Barcelona, ECLI: ES:JSO:2022:34.

⁷⁰ GRAU PINEDA, C., “El derecho a la formación y a la cualificación profesional en el empleo doméstico”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 11(1)/ 2021, pp. 474-508.

Ni la LD ni su normativa de desarrollo aluden a esta relación laboral especial; y, por su parte, los apartados c) y d) del art. 2 del Real Decreto 1620/2011 excluyen respectivamente de su ámbito de aplicación a las relaciones de los cuidadores profesionales contratados por instituciones públicas o por entidades privadas, de acuerdo con la LD, así como a las relaciones de los cuidadores no profesionales prestada en el domicilio de la persona dependiente, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada de conformidad con la misma Ley. Ahora bien, resulta pacífico reconocer que las tareas de cuidado o atención de las personas de cualquier edad que integran el ámbito doméstico o familiar, forma parte del objeto de esta relación laboral especial, de hecho, así se desprende del art. 1.4 del Real Decreto 1620/2011; de ahí que voces autorizadas entre la doctrina ya evidenciaran hace años que esa desconexión normativa resultaba poco justificable⁷¹, más bien, se consideró que este colectivo debería estar integrado en el SAAD⁷². Por nuestra parte, compartimos esa defendida y necesaria apuesta por la integración en el SAAD de las personas cuidadoras domésticas, si bien, la alternativa de integración debería ser a través de fórmulas que favorezcan la profesionalización del sector, y no a través de la prestación económica del entorno familiar/relacional; y ello, no solo porque la propia norma la configura como alternativa “excepcional”, sino también y principalmente, porque el generalizado abuso de la misma ha alimentado la perpetuación de roles género.

La singularidad del lugar de prestación de servicio, ligado a los derechos fundamentales del art. 18 CE, entre otras cuestiones, ha dificultado el control de la ITSS. En buena medida, esa falta de control ha derivado en numerosos abusos e incumplimientos, sobre todo, en materia retributiva, jornada de trabajo y régimen de descansos; especialmente en régimen interno. Una cuestión particularmente controvertida en materia de tiempo de trabajo es la relativa al registro de jornada. Con carácter general, el art. 34.9 ET establece esta obligación empresarial, si bien, respecto a los empleados de hogar no se contempla previsión expresa en el Real Decreto 1620/2011, a salvo de la exclusión de la aplicación de lo dispuesto en el art. 35.5 ET en relación al registro de las horas extraordinarias (art. 9.3) y en relación al trabajo a tiempo parcial (art. 9.3 bis). Tales exclusiones fueron interpretadas en la práctica judicial y administrativa como una exención general de cumplimiento de la obligación de registro de horas en las personas empleadas del hogar; no obstante, el TJUE ha precisado que la normativa comunitaria relativa a determinados aspectos de la ordenación de trabajo se opone a que una normativa nacional, su interpretación jurisdiccional nacional o práctica administrativa exima a los empleados domésticos de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral realizada por los empleados de hogar, privando a estos últimos de la posibilidad de determinar de manera objetiva y fiable el número de horas de trabajo realizadas y su distribución en

⁷¹ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La injustificable desconexión legal entre el trabajo de cuidados en el hogar familiar y la protección de la dependencia”, en VV.AA., *Dependencia (Long Term Care) y empleo en el Estado de Bienestar* (M^a L. Molero Marañón, Coord.), Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 323-360.

⁷² ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propuestas de reforma relativas al empleo en el sector de la dependencia”, *Derecho de las relaciones laborales*, 3/ 2018, pp. 277-286

el tiempo, y al tratarse de un sector feminizado, podría constituir una discriminación indirecta por razón de sexo a que se refieren los arts. 2.1, b) y 14.1 c) de la Directiva 2006/54/CE⁷³.

3.2.1. *Protección Social*

La carencia que tradicionalmente se había achacado a este colectivo en materia de protección social era la exclusión de la protección por desempleo, que se justificaba por el potencial fraude que propiciaba la dificultad de control del lugar de prestación de servicio. La originaria redacción del Real Decreto 1620/2011, junto al resto de normas aplicables, contenía condiciones discriminatorias que colocaban a las trabajadoras del hogar en una situación de desventaja no justificada, especialmente en materia de Seguridad Social, lo que resultaba constitutiva de una discriminación por razón de sexo⁷⁴, que además ha sido analizado desde un enfoque interseccional⁷⁵. La supresión del Régimen Especial de Hogar Familiar e integración de las empleadas del hogar en el Sistema Especial dentro del Régimen General en 2011, no puso fin a la discriminatoria previsión que privaba al colectivo de la protección por desempleo, cuyo injustificado trato diferencial resultaba contrario al mandato constitucional del art. 41 CE. La STJUE de 24 de febrero de 2022, (asunto C-389/20) declaró que la ausencia de protección por desempleo de este colectivo feminizado, suponía una discriminación indirecta por razón de sexo contraria al art. 4.1 de la Directiva 79/7/CEE. Además, esa falta de reconocimiento de la prestación por desempleo colocaba a este colectivo en una situación de mayor vulnerabilidad impidiéndoles acceder a otras prestaciones condicionadas a la extinción de la prestación por desempleo. Como es sabido, esta sentencia forzó la intervención legislativa a través del Real Decreto-ley 16/2022, cuyo preámbulo reconoció la desvalorización social del trabajo doméstico feminizado y la discriminación interseccional, dado el alto porcentaje de mujeres extranjeras. El Real Decreto-ley 16/2022 supuso el reconocimiento del derecho a la prestación por desempleo para este colectivo, conforme al cumplimiento de los requisitos que con carácter general establece el art. 266 LGSS. Para ello, se deroga el art. 251.d) LGSS, que excluía expresamente el Sistema Especial para Empleados de Hogar y se considera situación legal de desempleo la extinción por causa justificada, incluyendo un nuevo art. 11.1 en el Real Decreto 1620/2011 y nuevo apartado 8 al art. 267.1 LGSS.

Además, se modifica el art. 43.2 del Real Decreto 84/1996, de forma que sería la persona empleadora la que asumiera las obligaciones relativas al encuadramiento y cotización de las trabajadoras del sistema especial de hogar⁷⁶. Igualmente, los

⁷³ STJUE de 19 de diciembre de 2024 (Asunto C531/23), ECLI:EU:C:2024:1050.

⁷⁴ Por todos, GARCÍA TESTAL, E., “¿Trabajo doméstico decente? Una reflexión sobre los déficits de protección del régimen jurídico de las personas que realizan trabajo doméstico en España, *Documentación Laboral*, 125/2022-Vol. I, pp. 117 a 138.

⁷⁵ PÉREZ RÍOS, A., “La importancia del enfoque interseccional en el Derecho: el caso de la seguridad social de las trabajadoras del hogar”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y Derecho del Empleo*, (Vol. 11), 2/2023, pp. 256-273.

⁷⁶ La Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 16/2022 se refiere a la asunción por parte de las personas empleadoras de obligaciones en materia de cotización con relación a

beneficios en la cotización aplicables en el Sistema Especial para Empleados de Hogar pretendieron ser un incentivo para facilitar la asunción de costes por cotizaciones y evitar así el encarecimiento del trabajo contratado en el hogar familiar; a su vez, contribuiría a evitar la destrucción de empleo en el sector, con el consiguiente aumento de la economía sumergida⁷⁷. Y, por último, el Real Decreto-ley 16/2022 modificó la Disposición transitoria decimosexta de la LGSS que regula las bases y tipos de cotización y acción protectora en el Sistema Especial para las personas empleadas de hogar, en virtud del cual se estableció que a partir del año 2024, las bases de cotización por contingencias comunes y profesionales se determinarían conforme a lo establecido en el art. 147 LGSS, sin que la cotización pudiera ser inferior a la base mínima que se estableciera legalmente; no obstante, su aplicación quedó en suspenso posteriormente⁷⁸.

3.2.2. *Régimen extintivo del contrato de trabajo*

El Real Decreto 1620/2011 mejoró el régimen extintivo respecto de la normativa anterior pero mantuvo importantes singularidades⁷⁹. El Real Decreto-ley 16/2022 retomó esa voluntad del legislador de equiparación del régimen extintivo al ordinario, manteniendo solo diferencias estrictamente necesarias y justificadas. Ello supuso la reconducción en materia extintiva al art. 49 ET, sin exclusión de ninguna de las causas allí previstas, salvo en lo que resultase incompatible con las peculiaridades del carácter especial de esta relación; tampoco estableció diferenciación en la indemnización de despido improcedente del art. 56 ET. No obstante, dicha reconducción suscitó ciertas cuestiones, entre ellas, determinar si la reforma había supuesto la reconducción a la opción empresarial entre readmisión o indemnización en relación a la improcedencia, así como si resultaba aplicable la regla general de la readmisión en supuestos de nulidad; o también si se había erradicado el laxo sistema anterior que admitía el desistimiento sin causa. Ciertamente, tras la reforma se ha mantenido una especie de “desistimiento motivado”, vinculado a las tres circunstancias concretas en el art. 11.2⁸⁰. El empleador habrá de comunicar por escrito con mención expresa de la causa motivadora, así como la puesta a disposición de indemnización de doce días de salario por año de servicio y límite de seis mensualidades. Las dos primeras causas contempladas son más objetivables pero la tercera implica una mayor carga de subjetividad, lo que la acerca al régimen extintivo anterior del desistimiento por la mera voluntad del empleador, y a su vez guarda una cierta conexión con la causa de despido disciplinario de transgresión de la buena fe contractual y abuso de confianza.

las personas trabajadoras al servicio del hogar que presten sus servicios durante menos de 60 horas mensuales.

⁷⁷ Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2022.

⁷⁸ Se suspende apartado 1.a). 4º, por disposición transitoria 8 Real Decreto-ley 8/2023.

⁷⁹ Véase, GALLEGU MOYA, F., *La extinción del contrato de trabajo doméstico*, BOE, Madrid, 2023.

⁸⁰ a) Disminución de los ingresos de la unidad familiar o incremento de sus gastos por circunstancia sobrevenida; b) modificación sustancial de las necesidades de la unidad familiar; y, c) comportamiento de la persona trabajadora que fundamente de manera razonable y proporcionada la pérdida de confianza de la persona empleadora.

A pesar de la singularidad descrita en la extinción por desistimiento del empleador, el régimen extintivo ha mejorado por cuanto el empleador habrá de acreditar la causa y la decisión de extinguir de forma que sea suficiente, lo que implicará un juicio de razonabilidad y proporcionalidad por parte del juez a la hora de valorar la causa extintiva. Se exige, por tanto, un marco probatorio, aún conscientes de las dificultades probatorias en el contexto de esta relación que redundará en mayores garantías para la persona empleada ya que ante la falta de acreditación de la causa extintiva podrá derivar en despido improcedente con la consiguiente mejor posición de la persona empleada que pasará de una indemnización de 12 días a 33 días de salario por año de servicio.

Otra cuestión reseñable, conectada a la materia extintiva, es la calificación de los despidos por enfermedad de la empleada del hogar. La Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, supuso algunos importantes avances en la lucha contra la discriminación por discapacidad; integró como nuevas causas de discriminación, la enfermedad o condición de salud, así como el estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos (art. 2.3), lo que afectará a la calificación del despido por enfermedad, pasando de improcedente a nulo⁸¹. Ello nos lleva a otra de las cuestiones controvertidas, la nulidad y sus efectos. Aunque el derogado Real Decreto 1424/1985 no contemplaba la nulidad en el marco extintivo de esta relación laboral, a raíz de la Ley Orgánica 3/2007, la doctrina judicial comenzó a considerar nulos los ceses discriminatorios o por las causas del art. 55.5 ET, con particular protagonismo la extinción de empleadas de hogar embarazadas. El Real Decreto 1620/2011 siguió sin mencionar la nulidad, si bien, los tribunales continuaron aplicándola⁸². No obstante, los efectos de la nulidad podrían hacer colisionar dos derechos fundamentales: el derecho de la empleada a no ser discriminada por razón de sexo y el de la persona empleadora a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio. La solución más razonable en estos casos conduce a aplicar la previsión prevista para supuestos de readmisión inviable del art. 286 LRJS, esto es, abono de indemnización reconducible al art. 56 ET, y, en su caso, indemnización por daños morales y perjuicios adicionales, conforme a los arts. 182 y 183 LRJS. También debe entenderse aplicable el art. 27 de la Ley 15/2022.

Un último apunte es la referida a la validez de la videovigilancia como medio de prueba, a efectos de acreditar los hechos que pretendan imputarse a la persona empleada en el hogar, teniendo en cuenta la normativa estatutaria y de protección de datos. El Tribunal Supremo admitió este medio de prueba en un proceso laboral sobre despido disciplinario de una empleada de hogar que estaba al cargo de una persona dependiente con discapacidad severa⁸³, si bien, en el caso enjuiciado se tomó en cuenta

⁸¹ BAYLOS GRAU, A., “La Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación”, Blog del autor, entrada de 14 de julio de 2022; TERRADILLOS ORMAETXEA, E., “Enfermedad y discapacidad: dos posibles causas discriminatorias que protege la nueva Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación”, *Briefs de la AEDTSS*, publicado el 19 de julio de 2022.

⁸² STS de 11 de enero de 2022 (rec. 2099/2019), ECLI: ES:TS:2022:99.

⁸³ STS 22 julio 2022, rec.UD 701/2021, ECLI:ES:TS:2022:3160.

la singularidad de la relación laboral del servicio doméstico y se vinculó al derecho de defensa del art. 24.2 CE, conectado con el art. 18 CE. El Tribunal fundamentó la admisión de esa instalación de videovigilancia amparándose en que fue idónea, necesaria y proporcional, pero lo más relevante de la sentencia es que en el “test de proporcionalidad” se valoró la situación de vulnerabilidad por discapacidad⁸⁴; de ahí que su admisión haya de tomarse como algo excepcional.

3.2.3. *Seguridad y salud en el trabajo*

Partiendo de la imprecisa obligación del empleador en materia de seguridad y salud del art. 7.2 Real Decreto 1620/2011, el Real Decreto-ley 16/2022 sustituyó la injustificada exclusión de las normas de prevención para este colectivo del art. 3.4 LPRL, por la disposición adicional decimoctava de la LPRL que reconocía el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, especialmente prevención de la violencia contra las mujeres. Dicho reconocimiento constituyó un avance importante, sin perjuicio de las manifiestas dificultades prácticas que entraña el entorno de la prestación de servicio. El Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar, vino a concretar el elenco de derechos de las personas trabajadoras del hogar familiar, los correlativos deberes de las personas empleadoras y consiguientes responsabilidades, buscando con ello otorgar la seguridad jurídica necesaria para su efectividad. El derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 2) comprende los derechos de información, formación y participación, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud; y de él deriva el correlativo deber de la parte empleadora de protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos laborales. El coste de las correspondientes medidas de seguridad y salud en el trabajo no podrán recaer en modo alguno sobre las personas trabajadoras; pudiendo las personas empleadoras concertar operaciones de seguro para cubrirlos.

Esta norma reglamentaria trasciende la propia materia preventiva e integra el principio de igualdad de trato en la política laboral con el fin de evitar la segregación laboral y potenciando el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico, conforme al art. 14.2 de la Ley Orgánica 3/2007. Se da cumplimiento a los arts. 13 y 5 del Convenio 189 OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que a su vez conecta con el Convenio 190 OIT sobre la violencia y el acoso⁸⁵ que adquiere particular incidencia en el trabajo doméstico por su particular vulnerabilidad. En este mismo sentido, el Objetivo 5 de la “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027”⁸⁶ contempla introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, la disposición adicional segunda del Real Decreto 893/2024 se refiere a la prevención y protección frente a la violencia y acoso

⁸⁴ LOUSADA AROCHENA, J.F., “Situación de vulnerabilidad y licitud de la videovigilancia”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 8/2022.

⁸⁵ Instrumento de adhesión al Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, hecho en Ginebra el 21 de junio de 2019 (BOE 16 de junio 2022).

⁸⁶ Resolución de 20 de abril de 2023, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, (BOE 28 de abril).

en el empleo doméstico, incluida la violencia, el acoso sexual y el acoso por razón de origen racial o étnico, nacionalidad, sexo, identidad u orientación sexual o expresión de género; al efecto, prevé que el abandono del domicilio no se considerará dimisión ni causa válida de despido, sin perjuicio de la posibilidad extintiva del art. 50 ET, así como, en su caso, la solicitud de medidas cautelares vinculadas al planteamiento de demanda. Igualmente, insta a que el INSST elabore un protocolo de actuación frente a situaciones de violencia y acoso en el servicio del hogar familiar, del que habrá que informar a las personas trabajadoras, sin perjuicio de su obligada publicación y puesta a disposición de los interesados a través de las correspondientes webs oficiales.

A la persona empleadora le corresponden además otras obligaciones (arts. 3 a 8) referidas a evaluación de riesgos, equipos de protección, formación e información, organización de la actividad preventiva y vigilancia de la salud⁸⁷. Una exclusión significativa de la norma reglamentaria es la referida al recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional por falta de medidas de prevención de riesgos laborales.

Por último, otro tema de especial relevancia es la necesidad de visibilizar las enfermedades profesionales propias del sector. Entendemos que para visibilizar tales enfermedades profesionales resulta insuficiente el art. 8, pues, son necesarias reformas de mayor calado en el sentido que avanzaba la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 16/2022, en la que se hacía una llamada a la creación de una comisión de estudio para la integración de la perspectiva de género en el listado de enfermedades profesionales, cuya función sería elaborar una propuesta de reforma del Real Decreto 1299/2006; y en el mismo sentido, Objetivo 5 de la “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027”. Esta revisión sigue pendiente de acometerse. La existencia de una realidad estereotipada y la segregación ocupacional desemboca en la feminización de determinados trabajos tales como los cuidados u otros igualmente feminizados (limpiadoras o camareras de piso). La prevención de riesgos laborales se ha venido abordando de forma que se han invisibilizado los riesgos específicos de actividades altamente feminizadas, como las lesiones musculoesqueléticas, o los crecientes problemas de salud mental y riesgos psicosociales entre gerocultoras y auxiliares de geriatrias, particularmente situaciones de estrés, violencia o acoso⁸⁸.

Aunque en el cuadro reglamentario de enfermedades profesionales del Real Decreto 1299/2006 subyace una visión androcéntrica del trabajo, desactualizado desde 2018, hace años que el Tribunal Supremo integró la perspectiva de género en

⁸⁷ El INSST pondrá a disposición de todas las personas empleadoras, a través de la página web del MTES, una herramienta que facilite el cumplimiento de las obligaciones referidas a la evaluación inicial de riesgos de los arts. 3, 4 y 5; e igualmente, elaborará una guía técnica para la prevención de los riesgos laborales en el servicio del hogar familiar que se publicará de igual modo. La entrada en vigor y exigibilidad de las anteriores obligaciones quedará condicionada a lo dispuesto en la disposición adicional quinta

⁸⁸ INSST, *Las mujeres en actividades de cuidado de personas mayores. Exposición a factores psicosociales en establecimientos residenciales y servicio de ayuda a domicilio*, INSST, 2020.

algunos enjuiciamientos⁸⁹, con particular relevancia la sentencia que reconoció una interpretación correctora de la norma con perspectiva de género: “la no inclusión en el citado Real Decreto de la profesión de limpiadora en el cuadro de profesiones que pueden resultar afectadas por una enfermedad profesional supone una discriminación directa. En efecto, mientras que las profesiones contempladas a título ejemplificativo — pintores, escayolistas, montadores de estructuras, fuertemente masculinizadas, se benefician de la presunción de que en ellas se realizan posturas forzadas y movimientos repetitivos (...), lo que determina que estemos ante una enfermedad profesional, en la profesión de limpiadora, fuertemente feminizada, para el diagnóstico de la enfermedad profesional se exige acreditar la realización de dichos movimientos”⁹⁰. A pesar de esta doctrina judicial, el origen profesional de tales enfermedades o accidentes sigue sin reconocerse a nivel normativo en el cuadro de enfermedades profesionales configurado con profesiones mayoritariamente masculinizadas. Por ello, “urge, en definitiva, reformar el cuadro de enfermedades profesionales para incorporar la perspectiva de género, al igual que incorporar esta herramienta en su aplicación práctica a efectos médicos, administrativos, judiciales y por parte de las mutua”⁹¹.

3.2.4. *Derechos colectivos: negociación colectiva*

No resulta novedoso afirmar que es necesario seguir avanzando en favor del ejercicio de los derechos colectivos de las personas empleadas en el servicio domésticos. Desde la OIT ya se hacía una llamada a fuesen los sindicatos quienes asumieran prioritariamente la función de impulso del Convenio OIT 189⁹². Dicho Convenio impone a los Estados el deber de promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el marco del trabajo domésticos, entre ellos, los derechos colectivos (art. 3.2); y, por otro lado, alude al convenio colectivo como una de las posibles formas de que disponen los Estados para poner en práctica las disposiciones del mismo (art. 18).

El Real Decreto 1620/2011 contiene algunas alusiones genéricas al convenio

⁸⁹ La STS de 5 de noviembre de 2014 (Rec.1515/2013) se mostró favorable al carácter abierto del listado, estimando la enfermedad profesional de una limpiadora con síndrome del túnel carpiano bilateral.

⁹⁰ STS de 20 de septiembre de 2022, rec. 3353/2019.

⁹¹ En referencia a las camareras de piso, CASTRO FRANCO, A.; MARTÍNEZ MORENO, C.; ÁLVAREZ CUESTA, H.; GRAU PINEDA, C., “Balance de la doctrina judicial para el reconocimiento de las enfermedades profesionales de las camareras de piso: la importancia de aplicar la perspectiva de género en los trabajos feminizados, en, VV.AA., “Integración de la perspectiva de género en seguridad y salud en el trabajo”, *Seguridad y salud en el trabajo*, 120/2025, INSST, pp. 48-49.

⁹² OIT, *En pro del trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos: Un manual para sindicalistas destinado a promover el Convenio n.º. 189 de la OIT y el empoderamiento de las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, 2012.

colectivo⁹³ y otras más escasas si descendemos a lo concreto⁹⁴; menciones que por otra parte quedan en el aire en tanto no exista convenio colectivo de referencia para el sector, realidad esta que, como veremos, está lejos de alcanzarse a día de hoy.

A salvo de ese escueto marco de la norma reglamentaria, la negociación colectiva cuenta con un amplio espacio de reconocimiento a todos los niveles, internacional, comunitario y nacional, sin necesidad de habilitación específica. Además, el art. 2.2 ET dispone que “la regulación de dichas relaciones laborales respetará los derechos básicos reconocidos por la Constitución”, lo que reconduce a los arts. 28.1 y 37.1 CE. La vocación natural de la negociación colectiva como fuente preferente de regulación de las relaciones laborales se ve en la práctica limitada por las dificultades para desplegar su ejercicio efectivo en este sector: el aislamiento en que se desenvuelve esta prestación de servicio contribuye a una baja sindicalización; y, por otro lado, la singularidad de la parte empleadora también dificulta el ejercicio de los derechos colectivos⁹⁵. Ciertamente, los domicilios particulares distan de encajar en el concepto de centro de trabajo del art. 1.5 ET; el perfil empleador; y, la propia configuración del modelo representativo ligada a una plantilla mínima por centro de trabajo, evidencian la inviabilidad de la representación unitaria en este contexto. La vía sindical se presenta como la única alternativa de actuación colectiva con base en los arts. 7 y 28.1 CE, si bien, a salvo de los avances en el plano internacional⁹⁶ y europeo⁹⁷, el movimiento sindical sectorial a nivel nacional es relativamente reciente y se despliega más lentamente⁹⁸.

En sede teórica un convenio colectivo sectorial podría tener acogida⁹⁹; precisamente, el reformado art. 88.2 ET incorporó reglas de legitimación en sus párrafos 2º y 3º para dar respuesta, respectivamente, a supuestos de inexistencia de órganos de representación de los trabajadores, así como de inexistencia de asociaciones empresariales con suficiente representatividad. Falta voluntad y tradición negociadora en el sector¹⁰⁰. La reciente sentencia del Tribunal Supremo es buen ejemplo de las dificultades que subyacen en la práctica para negociar en el

⁹³ El art. 7 les extiende los derechos y deberes de los arts. 4 y 5 ET, entre ellos, los derechos colectivos; y el art. 3, referido a fuentes de regulación también hace mención al convenio colectivo.

⁹⁴ En materia retributiva (art. 8) y periodo de prueba (art. 6.2).

⁹⁵ SANZ SÁEZ, C., “Los derechos colectivos del trabajo doméstico en relación con el Estatuto de los Trabajadores”, *Lan Harremanak*, 45/2021, pp. 158 y ss.

⁹⁶ Destacamos, Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar (FITH) cuyo impulso fue decisivo para la aprobación del Convenio 189 OIT. Cuenta con apoyo de la CSI y la OIT.

⁹⁷ Destacamos, Federación Europea de Sindicatos de los sectores de la Alimentación, la Agricultura y el Turismo y ramas afines” (EFFAT / UITA-Europa); miembro de la CES.

⁹⁸ Sindicato de Trabajadoras del Hogar y los Cuidados (SINTRAHOCU).

⁹⁹ Comparte criterio, NIETO ROJAS, P., “Trabajo doméstico y derechos colectivos. Algunas reflexiones al hilo del RD 1620/2011 y del Convenio 189 OIT”, *Revista jurídica de los derechos sociales, Lex Social*, Vol. 9 (2)/2019, pp. 405 y 406.

¹⁰⁰ No ocurre lo mismo en otros países, como Alemania, Italia y Francia. MATHER, C., *Los trabajadores domésticos en Europa se organizan*, EFFAT, Bruselas, 2015, pp. 28 y ss.

sector¹⁰¹; esta desestima el recurso interpuesto por la Central Sindical LAB al entender que la negativa de la Confederación Empresarial Vasca *Confebask* a negociar el que podría haber sido el primer convenio colectivo para el sector del servicio del hogar familiar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no constituye una vulneración del derecho fundamental de libertad sindical, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva. El objeto del litigio iba dirigido a plantear si la asociación empresarial *Confebask* estaría obligada a negociar dicho convenio en virtud de lo dispuesto en el art. 87.3 c), párrafo segundo ET; se cuestiona si dicha representación podría ser asumida por organizaciones empresariales con nula implantación en el sector afectado. Esa es la cuestión que subyace en el pleito y que fue objeto del pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia quien reconoció la falta de legitimación pasiva¹⁰². El TS no llega a entrar en el análisis de esta cuestión que califica de compleja, más bien, se hace eco de la jurisprudencia recordando que constituyen causa excluyente del deber de negociar la falta de legitimación inicial, plena y decisoria (arts. 87, 88 y 89.3 ET), tanto de la parte promotora como de la receptora; a ello añade que no consta que LAB tuviera legitimación para promover la negociación en el ámbito pretendido, pues, solo contaba con legitimación inicial, por lo que resulta imposible que la acreditada negativa de *Confebask* pudiera constituir una vulneración de la libertad sindical, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva. LAB no acreditó tener legitimación para promover la negociación y, con ello, no se activó el deber de negociar de la contraparte. Concluye reconociendo que la idiosincrasia de las actividades domésticas dificulta el ejercicio de los derechos colectivos, pero no niega la posibilidad e interés sindical por tal regulación colectiva; pero a la vez, con valor *obiter dicta*, ve comprensible la posición de la asociación empresarial negando su legitimación pasiva para negociar por entender necesaria una vinculación funcional con la actividad.

Con esta ocasión se ha perdido una oportunidad de gran relevancia práctica, pues, si hubiera habido unidad de acción sindical el debate se habría desplazado hacia la cuestión principal que subyace, pues, la nula representación empresarial del sector estaría impidiendo, *de facto*, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de este colectivo.

¹⁰¹ STS 386/2025, de 7 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1992. Comentarios a la misma en: ROJO TORRECILLA, E., “Personal al servicio del hogar familiar. No hay obligación de negociar por una organización empresarial (falta de legitimación pasiva). Inexistencia de vulneración del derecho de libertad sindical. Notas a la sentencia del TS de 7 de mayo de 2025”, *El blog de Eduardo Rojo*, 27 de mayo de 2025; GÓMEZ GARRIDO, M^a L., “Las problemáticas implicaciones de la negociación colectiva en el ámbito profesional del trabajo en el hogar familiar”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 6/2025, pp. 1-8.

¹⁰² Posteriormente, ELA pretendió iniciar la extensión, vía art. 92.2 ET, del Convenio colectivo sectorial de ayuda a domicilio de Bizkaia, al sector de las personas trabajadoras en el empleo doméstico en Euskadi, considerando que existían funciones asimilables. El Gobierno Vasco suspendió el procedimiento por estar pendiente resolución judicial. Analiza este conflicto, ARRIETA IDIAKEZ, J., “Nuevo intento para conseguir un convenio colectivo para el sector del trabajo doméstico o del hogar en Euskadi”. *Derecho Social. Blog sobre cuestiones jurídicas que plantea el mundo del trabajo*, Entrada de 21 de agosto de 2024, quien comparte criterio con el TSJ País Vasco y también cuestiona la vía de la extensión por considerar que la homogeneidad del sector se ha de examinar tanto desde la actividad como de la posición del empleador.

3.2.5. *Cuestionada pervivencia*

Sin dejar de reconocer los avances producidos en la regulación del trabajo doméstico, sigue existiendo un tratamiento que resulta manifiestamente injusto, injustificado y contrario al derecho a la igualdad y a la no discriminación. No olvidemos que estas personas cuidadoras quedan fuera del SAAD; ello supone que el trabajo a realizar no queda delimitado ni controlado, ni se presupone profesionalización, ni gozan de un régimen jurídico garantista desde el plano individual y colectivo; a todo ello se suma el contexto de trabajo informal en que se desenvuelve tradicionalmente este trabajo doméstico, en mucho caso, inmigrantes en situación irregular. Por todo ello, compartimos criterio con quienes ya pusieron en cuestión la justificación del mantenimiento de esta relación laboral de carácter especial¹⁰³. Es necesario romper con esa inercia histórica y reconocer a estas tareas de cuidados domésticos el papel esencial que cumplen en el sostenimiento y correcto funcionamiento de las familias, las sociedades y las economías. La singularidad del lugar de prestación de servicio o la especial relación de confianza que debe presidir la relación no justifica el mantenimiento de condiciones laborales precarias; por ello, y para hacer frente a la singularidad del empleador apostamos por su integración de estos trabajos en el marco del SAAD de forma profesionalizada, lo que permitirá ejercer derechos, así como un mejor control y supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales. Las medidas que den cumplimiento a los apartados 3 y 4 del nuevo art. 35 bis del Proyecto de ley, en favor de la formación y acreditación de competencias laborales, serán determinantes para la profesionalización y consiguiente dignificación laboral. Esa medida tendría un importante impacto positivo en materia de género.

3.3. **Personas cuidadoras no profesionales del entorno familiar o relacional: Convenio especial con la Seguridad Social**

Una vez más reiteramos que tradicionalmente los cuidados prestados al margen de cualquier relación de trabajo han venido desempeñándose por mujeres, principalmente del entorno familiar y sin reconocimiento social. La Recomendación nº 98 (9) relativa a la dependencia, se refirió particularmente a los “cuidadores sin estatuto profesional” reconociéndoles derechos: formación, información, servicio de respiro y empleo. También la Recomendación sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (2022) reconoce una serie de medidas de apoyo a los cuidadores no profesionales. Dado que la Directiva (UE) 2019/1158 no resulta aplicable a los cuidados no profesionales, se ha instado a la Comisión a que se ponga el foco de atención en estos cuidadores no profesionales, y a la vez se pide a los Estados miembros que apliquen y adopten políticas y medidas en favor de la mencionada Recomendación¹⁰⁴.

¹⁰³ SANZ SÁEZ, C., “Un paso adelante en el avance para el trabajo del servicio del hogar familiar: Real Decreto-Ley 16/2022, de 6 de septiembre”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, 480/2024, pp. 160-161.

¹⁰⁴ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Cuidadores*, (Dictamen de iniciativa) (C/2024/6018), DOUE, Serie C, de 23 de octubre de 2024.

En nuestra esfera interna, en relación a los “cuidados no profesionales” (art. 2.5 LD), el art. 18.4 LD hace una escueta mención a los derechos a formación, información y respiro, en el marco de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; dicho apartado es suprimido del Proyecto de ley y en su lugar se incorpora un nuevo art. 4 bis que integra los siguientes “derechos de las personas cuidadoras no profesionales”: derecho a recibir información completa, comprensibles y accesibles sobre las prestaciones disponibles y sobre la calidad del servicio que prestan los diferentes centros y servicios del SAAD; así como derecho a recibir acompañamiento y formación para el cuidado y autocuidado, particularmente atendiendo a situaciones de alta complejidad y al uso de tecnologías avanzadas para cuidados y apoyos, lo que conecta con el servicio del art. 25 bis del Proyecto de Ley. Específicamente, en favor de las personas cuidadoras perceptoras de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, se reconocen dos derechos: ser considerada colectivo de atención prioritaria para la política de empleo, y disponer de medidas de conciliación.

Como ya avanzamos, esta figura del cuidador no profesional está conectada con la prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales (arts. 14.4 LD y 18 LD), como alternativa “excepcional” frente al Catálogo de servicios del SAAD; no obstante, los datos indican que existe un alto porcentaje, en progresivo aumento, de personas beneficiarias del Sistema atendidas con esta prestación¹⁰⁵. Ya en los primeros años de andadura de la LD la doctrina calificó como régimen “cuasi-profesional”¹⁰⁶ aquel en que se encontraban estas personas cuidadoras no profesionales, en su inmensa mayoría mujeres; esa fina línea de separación con el cuidador profesional aún subsiste¹⁰⁷.

El Real Decreto 675/2023 amplió la condición de persona cuidadora no profesional a las personas de su “entorno relacional”, y así se mantiene en el art. 18 del Proyecto de reforma, siempre que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda; e incluso añade una situación “excepcional” más, referida a la posibilidad de no exigir la convivencia entre ambas, si existe un compromiso de cuidados sin contraprestación económica y ambas residan en viviendas próximas. Esta exclusión de la exigencia de convivencia, se predica sin mayor delimitación y en términos poco precisos, lo que pueden conducir a situaciones de abuso y falta de control. Desde una perspectiva de género, este tipo de fórmulas no profesionales no contribuirá a la profesionalización, ni a erradicar los roles de género en el trabajo de cuidados. Particularmente, esa otra regla “excepcional” referida a la no exigencia de convivencia, no contribuirá a combatir uno de los grandes problemas de nuestros

¹⁰⁵ IMSERSO, *Evolución de los principales indicadores de la gestión del SAAD*. Informe a 31 julio de 2025, p. 10.

¹⁰⁶ MOLINA NAVARRETE, C., “El régimen cuasi-profesional de cuidados de las personas dependientes en el entorno familiar visualizando un trabajo con rostro de mujer”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 297/ 2007, pp. 33-78.

¹⁰⁷ MARTÍN VALES, P., “La fina línea entre el cuidador no profesional y el cuidador profesional de las personas en situación de dependencia antes y después del COVID-19”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1)/2021, pp. 637-653.

mayores, la soledad. Por todo ello, abogamos por el cumplimiento del mandato legal, hasta ahora desatendido, en referencia al carácter “excepcional” de esta prestación económica, debiendo hacer prevalecer todas las otras alternativas para alcanzar el objetivo de la ley de favorecer la permanencia en el domicilio y entorno comunitario de la persona en situación de dependencia, si bien, sin descuidar la profesionalización de los servicios recibidos y el bienestar de las personas que reciben cuidados.

El aspecto más destacado de la regulación de este colectivo se refiere a la posibilidad de articular convenio especial en materia de Seguridad Social¹⁰⁸. El art. 18.3 LD dispone que el cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente; en los mismos términos se mantiene el art. 18.2 del Proyecto de reforma. A ello, la disposición adicional cuarta de la vigente LD añade que el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización; mención que desaparece del Proyecto de ley de reforma. Sería oportuno que el Proyecto de ley incorporara en el art. 18.2 hiciera referencia expresa al convenio especial de Seguridad Social y a su financiación con cargo al SAAD; ello otorgaría seguridad jurídica al estatuto jurídico del cuidador no profesional.

El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, da respuesta a este mandato legal delimitando el marco de encuadramiento de los cuidadores profesionales. El art. 2 dispone que los cuidadores no profesionales quedarán incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción del convenio especial regulado en este real decreto. Por su parte, el art. 166.3 LGSS establece la suscripción de un convenio especial con la Administración de la Seguridad Social como una de las posibles situaciones asimiladas al alta. Se trata de un mecanismo de protección que permite aumentar la acción de la Seguridad Social sobre este colectivo que de otro modo quedarían fuera del Sistema.

En cuanto a la acción protectora, el art. 3 dispone que la situación de asimilación al alta será a efectos de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de accidente, cualquiera que sea su carácter, o de enfermedad, con independencia de su naturaleza¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Entre otros, MARTÍN RODRÍGUEZ, M. O., “Capítulo XVIII. Protección social de los cuidadores no profesionales: convenio especial”, en, VV.AA., *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social*, Laborum, Murcia, 2021, pp. 751-766.

¹⁰⁹ La Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social (BOE 18 de octubre) fue modificada por Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre (BOE 14 de septiembre) en 2007 para integrar al colectivo que nos afecta, a cuya regulación dedica el art. 28 y remite para lo no previsto en el mismo, al Real Decreto 615/2007.

Como es sabido, el Real Decreto-ley 20/2012 estableció la voluntariedad de la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Régimen General de la Seguridad Social y además dispuso que dicha cotización comenzaría a recaer en el propio cuidador no profesional. Con ello se produjo un importante descenso de afiliados al convenio especial de cuidadores no profesionales que fue corregido a partir del Real Decreto-ley 6/2019, momento a partir del cual la AGE, a través del IMSERSO, volvió a hacerse cargo de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales¹¹⁰. Esta medida de protección social puso en valor la figura del cuidador no profesional de personas en situación de dependencia, ya que en numerosas ocasiones esta persona se veía forzada a abandonar su puesto de trabajo para cuidar de la persona en situación de dependencia y, consecuentemente, se interrumpía su carrera de cotización a la Seguridad Social. Esta medida afectó mayoritariamente a las mujeres y en consecuencia son ellas las que mayoritariamente conciertan dicho convenio (87,6%); no obstante, su protagonismo en el conjunto de Servicios Sociales no es de gran relevancia, pues, el número de afiliados de los cuidadores no profesionales constituyen el 12,1% de los Servicios Sociales, y ello, a pesar del incremento notable que se produjo al recuperarse la financiación por parte de la AGE en 2019, si bien, los datos indican que a partir de ese momento los incrementos fueron progresivamente descendiendo, y además, lo han hecho de forma desigual entre las diferentes Comunidades Autónomas¹¹¹.

Adicionalmente, el art. 4.2 del Real Decreto 615/2007 fue modificado en relación a la base de cotización, permitiendo que cuando la persona que desempeñe la función de cuidadora no profesional haya interrumpido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, por la que hubiera estado incluida en el sistema de la Seguridad Social, a fin de dedicarse a la atención de la persona en situación de dependencia, podrá mantener la base de cotización del último ejercicio en dicha actividad, siempre que resulte superior al tope mínimo del Régimen General, siendo a su cargo directo el coste del incremento de cotización sobre la cuantía resultante de la aplicación del art. 4.1 del reglamento.

4. TRABAJO Y CUIDADOS: AVANZAR EN CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE

4.1. Impulsar la corresponsabilidad

De nuevo iniciamos análisis haciendo alusión al protagonismo de las mujeres, en este caso, dando respuesta a las necesidades de compaginar la vida profesional, familiar y personal por la asunción de responsabilidades por cuidados de personas de su entorno en situación de dependencia. Esa realidad ha venido afectando de forma negativa a su posición (a veces, exclusión) del mercado de trabajo. La igualdad entre hombres y mujeres constituye un principio fundamental de la Unión consagrado en el art. 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y art. 153.1,

¹¹⁰ Disposición adicional decimocuarta de la LGSS.

¹¹¹ Respecto a estos datos, véase más ampliamente, IMSERSO, *Informe de empleo en sector servicios sociales*, 2º trimestre de 2025, pp. 17-19.

i) TFUE. Concretamente, los principios de igualdad de género y de equilibrio entre vida familiar y vida profesional se reafirman en los principios 2 y 9 del pilar europeo de derechos sociales.

Con la Directiva (UE) 2019/1158 se toma conciencia de que las políticas de igualdad deben dirigirse a combatir el problema de los estereotipos de género en materia laboral y familiar. Partiendo de un cambio de paradigma en la regulación de la conciliación, las medidas laborales contempladas presentan un decidido impulso de la corresponsabilidad en la asunción de tareas en el ámbito familiar, que se evidencia principalmente en la individualización y no transferibilidad de algunos de los derechos en ella previstos, así como en el impulso a que los hombres ejerzan tales derechos de conciliación. Con ello se busca favorecer la igualdad de género, promoviendo la participación de las mujeres en el mercado laboral, repartiendo de forma igualitaria las responsabilidades en el cuidado de familiares entre hombres y mujeres. Por lo que nos ocupa en este trabajo, la Directiva es novedosa en cuanto a que por primera vez se hace una llamada a los Estados miembros a que sus políticas de conciliación pongan especial énfasis en tomar en cuenta los cambios demográficos, con referencia expresa a los efectos del envejecimiento de la población; de hecho, en la propia denominación de la Directiva se quiere evidenciar que las cuestiones de conciliación familiar no solo afectan al cuidado de la descendencia directa sino también de los ascendientes en situación de dependencia. Tanto el “permiso para cuidados” como las “fórmulas de trabajo flexible” para personas trabajadoras cuidadores se contemplan como derechos individuales (art. 1). De esta forma, se promueve una mayor “soberanía” de las personas trabajadoras en relación a su tiempo de trabajo y responsabilidades familiares; tales fórmulas de permisos y trabajo flexibles, a su vez, permiten avanzar en la igualdad real en el ámbito laboral y familiar¹¹².

La trasposición de esta Directiva al derecho interno, tras un largo proceso legislativo de la paralizada Ley de Familias, se llevó a cabo a través del Real Decreto-ley 5/2023, autocalificado como norma “ómnibus” por su prolijo y heterogéneo contenido, cuya Exposición de Motivos trató de justificar el retraso en la trasposición de esta Directiva, si bien, ello ha desembocado en desfavorables consecuencias para España¹¹³. No obstante, como veremos seguidamente, ni la Directiva ni la legislación interna que la transpone han prestado la atención que requiere la necesidad creciente de ampliar los derechos dirigidos a favorecer los cuidados de las personas mayores en situación de dependencia, y, además, hacerlo de forma corresponsable. Las medidas laborales en favor de los cuidados de los descendientes y ascendientes distan mucho de aproximarse, pues, son más incisivos los cambios en relación a la atención y cuidado de menores¹¹⁴.

¹¹² CASAS BAAMONDE, M^a E., ““Soberanía” sobre el tiempo de trabajo e igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres”, *Derecho de las relaciones laborales*, 3/2019, pp. 227-244.

¹¹³ El TJUE, con fecha 1 de agosto de 2025, ha resuelto multando a España con 6,8 millones de euros.

¹¹⁴ El Real Decreto-ley 9/2025, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, es buen ejemplo de ello.

4.2. Fórmulas de trabajo flexible

Las fórmulas de trabajo flexible referidas a la adaptación de la duración y distribución de la jornada adquieren singular relevancia para conciliar la vida profesional y familiar de las personas trabajadoras, ya que permiten la asunción de responsabilidades familiares sin tener que abandonar por ello el mercado de trabajo. El art. 3.1, f) de la Directiva las define y su art. 9 insta a los Estados a prever tales fórmulas de trabajo flexible. El art. 34.8 ET da respuesta a dicho mandato; precepto fue modificado por el Real Decreto-ley 6/2019¹¹⁵ por el que se ampliaron las posibilidades de actuación de las personas trabajadoras en relación no sólo a la distribución y duración del tiempo de trabajo sino también a “la forma de prestación”, incluida la prestación de trabajo a distancia para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral; se añadió la precisión de que tales adaptaciones habrían de ser razonables y proporcionadas en relación con las necesidades de la persona trabajadora y con las necesidades organizativas o productivas de la empresa. Por lo demás, el precepto siguió remitiendo a la negociación colectiva los términos en que habría de llevarse a cabo el ejercicio de este derecho, debiendo someterse a criterios y sistemas que garantizaran la ausencia de discriminación directa e indirecta, si bien, en ausencia de previsión negociada, el precepto detalló el procedimiento a seguir, consistente en que la empresa, ante la solicitud de adaptación de jornada, estaría obligada a iniciar un proceso de negociación con la persona trabajadora durante un periodo máximo de treinta días, posteriormente reducido¹¹⁶; finalizado este, la empresa comunicaría por escrito la aceptación de la petición, plantearía una propuesta alternativa que posibilitase las necesidades de conciliación de la persona trabajadora, o bien manifestaría la negativa a su ejercicio, justificando en este último caso su decisión.

Por su parte, el Real Decreto-ley 5/2023, dando cumplimiento al art. 9 de la Directiva, añade que tal solicitud podrá ejercerse no solo frente a hijos/as hasta los doce años, sino también respecto de familiares en situación de dependencia o convivientes que por “razones de edad, accidente o enfermedad” no puedan valerse por sí mismos, debiendo justificar las circunstancias que fundamentan su petición. En estos supuestos se flexibiliza el ámbito subjetivo de la medida prevista en el art. 34.8 ET, esto es, el vínculo personal con la persona que requiere cuidados, por un lado, se refiere a los familiares integrados por “hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora”, y, por otro lado, se extiende a quienes sin ser familiares “convivan en el mismo domicilio” con la persona que no pueda valerse por sí misma por las razones antes mencionadas. Esta previsión está en concordancia con el concepto flexible de “cuidador” del art. 3.1, d) de la Directiva en el que no se exige vínculo de parentesco sino únicamente convivencia. Por otro lado, el Real Decreto-ley 5/2023 matiza la redacción del precepto por la que reconduce a la negociación colectiva los términos de su ejercicio, sustituyendo la expresión “en la negociación colectiva se pactarán”,

¹¹⁵ Véase, GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La nueva regulación de la adaptación de la jornada: de la melancolía a una esperanza contenida”, *Derecho de las relaciones laborales*, 2/2020, pp. 111-125.

¹¹⁶ Periodo que se reduce a quince días con el Real Decreto-ley 5/2023.

por la de “en la negociación colectiva se podrá establecer”, de lo que cabe inferir que con independencia de que la negociación colectiva haya previsto mecanismos de adaptación, será posible solicitarlo y llegar a acuerdo individual con la empresa. Además, en ausencia de previsión negociada, el Real Decreto-ley 5/2023 dinamiza el procedimiento negociador disponiendo que este habrá de desarrollarse con la “máxima celeridad”, reduciendo oportunamente el periodo máximo de negociación a quince días, acorde con el dictado de “periodo razonable” que prevé el art. 9 de la Directiva; a lo que añade que presumirá su concesión si no concurre oposición motivada expresa en este plazo. La nueva redacción también matiza que la obligación empresarial de motivar su decisión, no lo solo será en supuestos de negativa sino también cuando la empresa presente una alternativa que haga posible las necesidades de conciliación; por tanto, ambas respuestas deberán ir acompañadas de motivación objetiva. Otro aspecto mejorado respecto de la redacción anterior es la cuestión relativa al retorno a la situación anterior a la adaptación, pues, ha establecido un derecho subjetivo “a regresar a la situación anterior a la adaptación una vez concluido el período acordado o previsto o cuando decaigan las causas que motivaron la solicitud”, añadiendo que “en el resto de los supuestos, de concurrir un cambio de circunstancias que así lo justifique, la empresa sólo podrá denegar el regreso solicitado cuando existan razones objetivas motivadas para ello”. Tales términos mejoran lo dispuesto en la Directiva, ya que esta se limita a reconocer el derecho a solicitarlo y los empleadores estudiarían y atenderían las solicitudes, tomando en cuenta sus propias necesidades y las de los solicitantes. El Real Decreto-ley 5/2023 no ha introducido modificación alguna respecto de la resolución de las discrepancias surgidas entre la empresa y la persona trabajadora, por lo que subsiste la reconducción al art. 139 LRJS¹¹⁷.

Dado que son mujeres las que mayoritariamente ejercitan el derecho reconocido en este art. 34.8 ET en su interpretación debe estar presente la perspectiva de género, conforme al art. 4 Ley Orgánica 3/2007 y art. 29 Directiva 2006/54; perspectiva que en la práctica judicial no siempre se ha tenido en cuenta¹¹⁸. Se ha destacado que estamos ante una cuestión de dimensión constitucional (arts. 14 y 39 CE) que no puede resolverse desde la legalidad ordinaria; corresponde a la empresa la carga de la prueba de las razones objetivas que le impiden su reconocimiento, para determinar si existe o no un obstáculo organizativo real¹¹⁹.

¹¹⁷ MANEIRO VÁZQUEZ, Y., *Cuidadores, igualdad y no discriminación y corresponsabilidad: la (r)evolución de los derechos de conciliación de la mano de la Directiva (UE) 2019/1158*, Bomarzo, Albacete, 2023, pp. 89-176.

¹¹⁸ STSJ de Canarias de 30 de septiembre de 2024, rec. 552/2024, ECLI:ES:TSJICAN:2024:3479, con oportuno voto particular que incide en que el control judicial de corresponsabilidad es contrario al criterio de la STC 3/2007, pues, el legislador no ha condicionado el ejercicio de este derecho del art. 34.8 ET a la existencia de otro progenitor o familiar que pueda hacerse cargo de la persona con necesidad de cuidados. Con mejor criterio, STSJ de Madrid, de 15 de septiembre de 2023, rec. 74/2023, ES:TSJM:2023:9703.

¹¹⁹ POYATOS MATA, G., “Cuidado y trabajo asalariado, un espejismo en la España del S. XXI. A propósito de la STSJ de Canarias, de 30 de septiembre de 2024 (R. 552/2024) y su voto particular”, *Trabajo y Derecho*, 122/2025, La Ley, p. 5.

4.3. Permiso para cuidadores

La escueta regulación del “permiso para cuidadores” del art. 6 de la Directiva 2019/1158 se ve complementada con la delimitación conceptual de los art. 3.1, c), d) y e) que, respectivamente, definen “permiso para cuidadores”, “cuidador” y “familiar” y que contribuyen a su configuración. Esta medida constituye un avance en favor de la atención a mayores y enfermos en situación de dependencia, si bien, la corta duración del permiso y ausencia de retribución, evidencian la tibieza del legislador comunitario, en contraste con la dispensada al nacimiento y crianza de los hijos¹²⁰.

La trasposición de este permiso se produce en virtud del Real Decreto-ley 5/2023 incorporándolo en el art. 37.3, b) ET. Su ejercicio se vincula a previo aviso y justificación, lo que adquiere singular importancia no solo para evitar abusos frente a la empresa sino también porque ofrece garantías de cara a una potencial judicialización. La norma estatutaria mejora la previsión comunitaria al establecer su carácter retribuido y además contempla un ámbito subjetivo de disfrute más amplio, concretamente, acogiendo un concepto de familiar más extenso que el del art.3.1, e) de la Directiva, ya que alcanza al “cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho”; por otro lado, también se incluye a “cualquier otra persona distinta de las anteriores, que conviva con la persona trabajadora en el mismo domicilio y que requiera el cuidado efectivo de aquella”, extensión esta sí prevista en la Directiva. Del tenor literal del precepto se extrae que el requisito de la convivencia en el mismo domicilio se entiende referido al momento en que se solicita dicho permiso, esto es, convivencia actual, sin exigencia de un periodo previo mínimo; y, además, dicha convivencia solo se exige respecto de los no familiares o los que excedan del segundo grado por consanguinidad, pero no respecto de los familiares enumerados en el precepto, en consecuencia se entiende que podrá ejercerse el derecho respecto a ellos aunque no convivan. En relación a los motivos que amparan el ejercicio de este derecho, el art. 3.1, c) de la Directiva alude a la necesidad de “asistencia o cuidados importantes por un motivo médico grave”; en cambio, el art. 37.3, b) ET, en términos menos flexibles, se refiere a la necesidad de cuidados efectivos pero lo reconduce a “accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario”, sin incluir explícitamente las necesidades de atención de las personas dependientes por enfermedad crónica o, simplemente, por edad. En cuanto a la duración del permiso, el art. 37.3. b) ET lo concreta en cinco días, en consonancia con la Directiva; si bien, teniendo en cuenta su carácter retribuido, cada persona trabajadora podrá disfrutar de un solo permiso de cinco días al año con independencia de los familiares o convivientes que se encuentren en la situación protegida. En relación a la naturaleza de los días de permiso concedidos, naturales o hábiles, el ET nada precisa al respecto, si bien, no debemos olvidar que el precepto estatutario responde a la trasposición del art. 6 de la Directiva en la que se establece de forma meridiana e incondicionada que se trata de un permiso para cuidadores de cinco días “laborables” al año por trabajador. Por ello, aunque la norma española solo hay

¹²⁰ DE LA FLOR FERNÁNDEZ, M^a L., “La Directiva sobre conciliación y su trasposición en España”, *Temas Laborales*, 168/2023, p. 39.

establecido el parámetro cuantitativo de los días -cinco- y ha obviado el parámetro cualitativo -hábles-, ello no impide concluir que los días de este permiso traspuesto deben ser considerados hábiles. De hecho, el margen configurador otorgado por la Directiva a los Estados miembros en este precepto no alcanza la posibilidad de elegir entre días hábiles o naturales, pues, la dicción del precepto comunitario “cinco días laborables”, debe ser respetada tanto por el legislador como por la autonomía colectiva¹²¹.

Otra de las cuestiones planteadas en la práctica, se refiere a determinar si el disfrute íntegro de los cinco días de permiso exige o no que el sujeto causante permanezca hospitalizado durante todo ese tiempo, esto es, si tras finalizar un ingreso hospitalario de menos de cinco días podrían disfrutarse los días restantes hasta completar los cinco cuando la persona en cuestión necesite reposo domiciliario. La Audiencia Nacional¹²² resolvió reconociendo que la persona trabajadora seguirá disfrutando del permiso del art. 37.3, b) ET en aquellos supuestos en que tras el alta hospitalaria se mantenga la prescripción médica de reposo domiciliario, pues, no puede ignorarse que el legislador ha dispuesto que este permiso se concede no solo para supuestos de hospitalización sino también para supuestos en los que se requiere reposo domiciliario sin alta médica. El Tribunal Supremo¹²³ ya distinguió entre “alta hospitalaria” y “alta médica” entendiendo que tras el alta hospitalaria subsiste la necesidad de cuidados mientras no se obtenga el alta médica del sujeto causante; en cambio, si se produce el alta médica antes de concluir esos cinco días finalizaría el permiso por desaparecer la causa que lo motivó. Añade el Alto Tribunal que la necesidad de cuidado es lo que justifica el permiso, por lo que este no puede destinarse a “holganza, viajes o asuntos propios” de la persona trabajadora, por constituir fraude o abuso de derecho; si bien, también se ha precisado que la necesidad de cuidado que justifica el permiso ha de ser entendida en un sentido amplio, lo que incluye tanto la atención directa personal como cualquier otro tipo de dedicación que pudiera necesitar el sujeto causante durante su convalecencia. El Tribunal es consciente de las dificultades de orden práctico que se producen para acreditar, por parte del beneficiario del permiso, la persistencia de la gravedad del proceso pese al alta hospitalaria emitida, lo que le lleva a considerar como solución más oportuna, la de presumir la persistencia de los requisitos del permiso si el alta hospitalaria no va acompañada de la correspondiente alta médica. Esta interpretación, es acorde con una perspectiva de género, teniendo en cuenta que son las mujeres quienes mayoritariamente ejercen tales cuidados; entender que el permiso decae al finalizar la hospitalización sería restrictivo, contrario al art. 4 Ley Orgánica 3/2007 y contribuiría a perpetuar la brecha laboral de género.

¹²¹ SAN de 25 de enero de 2024, Sentencia 9/2024, Sala de lo Social, Rec 275/2023. ECLI: ES:AN:2024:54 declara la nulidad de la previsión del convenio colectivo de sector de *contact-center* que computa como naturales los días de ausencia en caso de accidente, enfermedad grave, hospitalización o fallecimiento.

¹²² SNA de 24 de julio de 2024, rec. 157/2024, ECLI:ES:AN:2024:4220. El conflicto colectivo planteado afecta al Convenio Colectivo estatal del sector de industrias cárnicas por el que se somete a valoración la referencia convencional al permiso retribuido por hospitalización de familiar.

¹²³ STS de 13 de junio de 2018, rec. 128/2017, ECLI:ES:TS:2018:2464).

Finalmente, puntualizar que el carácter de norma mínima de derecho necesario del art. 37.3, b) ET lleva a considerar nulas las cláusulas de convenios colectivos que no lo respeten, ya sean anteriores o posteriores a la reforma de este precepto¹²⁴.

4.4. Permiso por fuerza mayor

El art. 7 de la Directiva 2019/1158 hace una llamada a que los Estados miembros adopten medidas que permitan la ausencia del trabajo por causa de fuerza mayor ante situaciones urgentes derivadas de enfermedad o accidente de familiares que hagan indispensable la presencia inmediata de la persona trabajadora. El Real Decreto-ley 5/2023 da cumplimiento a dicho mandato, incluso lo mejora, con el art. 37.9 ET que establece una autorización ex lege a abandonar el puesto de trabajo ante situaciones de fuerza mayor motivadas por enfermedad o accidente que hagan necesaria la presencia inmediata de la persona trabajadora. El ET otorga mayor alcance aplicativo en cuanto a los sujetos que motivan dicho permiso, pues, por un lado, la dicción amplia del art. 37.9 ET refiere “familiares”, sin mayor precisión, lo que conduce a entender que cualquier familiar podría generar el permiso, y, por otro lado, no solo se restringe a familiares, sino que incluye a “personas convivientes”, lo que indudablemente constituye un avance para el sector de los cuidados para simultanear tales cuidados con otro trabajo.

En cuanto al carácter retribuido del permiso, la Directiva nada precisa al respecto, pero el art. 37.9 ET sí reconoce tal condición, si bien, con el límite cuantitativo de cuatro días al año; el precepto continúa diciendo “conforme a lo establecido en convenio colectivo o, en su defecto, en acuerdo entre la empresa y la representación legal de las personas trabajadoras aportando las personas trabajadoras, en su caso, acreditación del motivo de ausencia”. Esta reconducción a la negociación colectiva ha llevado en la práctica a cuestionar si el carácter retribuido de este permiso ha de entenderse disponible para la negociación colectiva, o si, por el contrario, estamos ante un límite infranqueable a la misma, esto es, considerarlo como mínimo de derecho necesario indisponible para el convenio. La Audiencia Nacional¹²⁵ zanjó toda duda interpretativa considerando que es el propio art. 37.9 ET el que reconoce el derecho a que tales horas sean consideradas retribuidas; descartando la interpretación de que ante la ausencia de instrumento convencional no resultará exigible retribución alguna, o lo que es lo mismo, negando la consideración de que este derecho a retribución solo se deriva de expreso reconocimiento por vía convencional. Por tanto, “el carácter remunerable del permiso no se deduce de la no existencia de norma convencional aplicable, sino del propio texto de la norma legal, que marca un límite de derecho necesario infranqueable para la negociación colectiva”¹²⁶. Todas las interpretaciones

¹²⁴ De hecho, la cláusula convencional que motivó la referenciada sentencia de la Audiencia Nacional ha sido corregida e incluso mejorada con derechos adicionales para supuestos que requieran desplazamientos fuera de España. Art. 50, c) del Convenio colectivo estatal de industrias cárnicas. Resolución de 27 de junio de 2025, de la Dirección General de Trabajo (BOE 7 de julio).

¹²⁵ SAN de 13 de febrero de 2023, rec. 315/2023, ECLI:AN:2024:497.

¹²⁶ ARIAS DOMÍNGUEZ, A., “Los permisos familiares por fuerza mayor deben ser retribuidos”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 2/2024, pp. 1-7.

posibles, gramatical, sistemática, finalista y sociológica, conducen a esta misma conclusión; subrayamos esta última que conduce a tomar en consideración la realidad social que evidencia que los permisos vinculados a cuidados de familiares y convivientes son ejercidos mayoritariamente por mujeres por lo que un enjuiciamiento desde la perspectiva de género, conforme al art. 4 de la Ley Orgánica 3/2007, conduce también a entender su carácter retribuido ya que condicionar su retribución a previsión convencional resultaría contrario al principio de igualdad real, perpetuando la brecha laboral de género, pues, las mujeres verían mermada su retribución por esta causa, y a la vez supondría un desincentivo para que los hombres asuman el deber de corresponsabilidad familiar.

Consecuentemente la referencia al límite máximo de cuatro días se ha de reconducir a su carácter retribuido, es decir, dada la naturaleza del permiso, vinculada a una circunstancia imprevisible y urgente, no se conciben límites temporales de utilización; por ello, en recta lógica se puede interpretar que de surgir situaciones de fuerza mayor por encima de este umbral temporal existiría derecho de la persona trabajadora a ausentarse, sin perjuicio de quedar excluido de remuneración¹²⁷.

Finalmente, sorprende que no se haya incluido similar previsión expresa respecto de los empleados públicos, a salvo de entenderlo integrado en uno de estos dos apartados del art. 48 LEBEP: j) ausencias por tiempo indispensable para el cumplimiento de deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral; k) seis días al año por asuntos particulares.

4.5. Reducción de jornada

El art. 37.6, 2º ET contempla el derecho a una reducción de la jornada de trabajo diaria, con la disminución proporcional del salario, entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquella, en favor de la persona trabajadora que precise encargarse del cuidado directo del cónyuge o pareja de hecho, o un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida. El párrafo décimo del art. 37.6 ET establece que las reducciones de jornada contempladas en este apartado constituyen un derecho individual de los trabajadores, hombres o mujeres, si bien, contempla que en el supuesto de que dos o más trabajadores de la misma empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante, el empresario podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones fundadas y objetivas de funcionamiento de la empresa, debiendo motivarlo por escrito y ofreciendo, en tal caso, un plan alternativo que asegure el disfrute de ambas personas trabajadoras y posibilite el ejercicio de los derechos de conciliación. Asimismo, el precepto invita a que en el ejercicio de este derecho se tenga en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y la evitación de la perpetuación de roles y estereotipos de género, si bien, con efectos más de concienciación social que jurídicos.

¹²⁷ DE LA FLOR FERNÁNDEZ, Mª L., “La Directiva sobre conciliación ...”, op. cit., p. 53.

El art. 37.7 ET dispone que la concreción horaria derivada del ejercicio de este derecho a reducción de jornada del art. 37.6 ET corresponde a la persona trabajadora “dentro de su jornada ordinaria”, si bien, los convenios colectivos podrán establecer criterios al respecto, en atención a los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de la persona trabajadora y las necesidades productivas y organizativas de las empresas. Al respecto, se ha planteado si una persona trabajadora que presta servicios en dos turnos alternos tiene derecho a solicitar prestar servicios exclusivamente en un turno de mañana en virtud del art. 37.6 ET, y con ello, elegir concretar su reducción de jornada en un turno concreto. El Tribunal Supremo¹²⁸ ha precisado que el art. 37.6 y 7 ET, interpretados desde una perspectiva de género, conducen a entender que la persona trabajadora tiene derecho a la reducción de jornada de trabajo diaria, si bien, la clave está en que dicha facultad para concretar las características de la reducción de jornada presenta un límite, cual es, que la reducción se comprenda “dentro de su jornada ordinaria”, esto es, sin alterar el régimen de trabajo a turnos que venía realizando y que constituía la característica de su jornada ordinaria. El art. 37.6 del ET no comprende la posibilidad de variar el régimen de la jornada de trabajo, ni la modificación unilateral del sistema de turnos. La trabajadora no pretendió una simple reducción de jornada sino una alteración de la jornada ordinaria, y ello solo puede tener acogida en el art. 34.8 del ET relativo a la adaptación de su jornada de trabajo; dicha interpretación resulta acorde con la jurisprudencia comunitaria que invoca el propio Tribunal Supremo¹²⁹.

La persona trabajadora que ejerza este derecho amparado en el art. 37.6 y 7 ET tiene la obligación de preavisar al empresario con una antelación de quince días o la que disponga, en su caso, el convenio colectivo, salvo fuerza mayor, concretando la fecha de inicio y finalización de dicha reducción de jornada. En caso de discrepancias sobre la concreción horaria y determinación de los periodos de disfrute correspondientes será la jurisdicción social la competente para resolver tal conflicto a través del procedimiento establecido en el art. 139 LRJS, con carácter urgente y preferente.

El Tribunal Supremo ha enjuiciado un supuesto referido a una trabajadora que ejerció el derecho a reducción de jornada del art. 37.6 ET pero siguió prestando servicios en turnos de mañana, tarde y noche; se planteó si ello llevaba aparejada una reducción proporcional de la cuantía del complemento de turnicidad, o si, por el contrario, tenía derecho a percibir dicho plus en su integridad¹³⁰. La sentencia recurrida reconoció el derecho a percibir el complemento en cuestión en su integridad, entendiendo que dicho complemento retribuye la mayor penosidad que supone no contar con turno fijo sino tener que rotar entre distintos turnos de trabajo, particularmente el nocturno. Con argumentación muy parecida el Tribunal Supremo resolvió reconociendo el derecho a percibir en su integridad el plus de asistencia por parte de las personas trabajadoras a tiempo parcial sobre la base de que se retribuye la asistencia al puesto de trabajo, el no absentismo laboral, de forma idéntica para todos¹³¹.

¹²⁸ STS 21 de noviembre de 2023, rec. 3576/2020, ECLI:ES:TS:2023:5045.

¹²⁹ STJUE de 18 de septiembre de 2019 (Asunto C-366/18).

¹³⁰ STS de 14 de enero de 2025, ECLI: ES:TS:2025:175.

¹³¹ STS de 10 de noviembre 2017, rec. 188/2016, ECLI: ES:TS:2017:4559.

El Tribunal Supremo se pronunciado en relación a los diversos complementos salariales en el marco del art. 37.6 ET y desde una perspectiva de género con invocación de los arts. 4 y 15 de la Ley Orgánica 3/2007. Así, ha establecido que el ejercicio de este derecho afectará únicamente a aquellos complementos que estén vinculados a la duración de la jornada, como es la productividad¹³² o las primas variables de conducción¹³³; en cambio, los complementos de asistencia y puntualidad¹³⁴ no se podrán aminorar por ejercicio del derecho del art. 37.6 ET, ni tampoco el incentivo de absentismo, de ahí que se haya considerado nula la práctica empresarial consistente en abonar dicho incentivo en proporción a su jornada¹³⁵.

El legislador también ha previsto evitar efectos adversos en materia de Seguridad Social por el ejercicio de este derecho a reducción de jornada del art. 37.6 ET, tanto en los arts. 237.3 y 4 LGSS, reformado el primero de ellos en virtud del Real Decreto-ley 2/2023, a efectos de cotización, como en el art. 270.6 LGSS, a efectos de determinar la prestación por desempleo. En cambio, el legislador no ha previsto la extensión del mecanismo de cotización ficticia contemplado para la reducción de jornada a los supuestos en los que esta se solicite en el marco de lo previsto en el art. 34.8 ET, afectando concretamente a las personas trabajadoras que reduzcan su jornada de trabajo para atender a persona necesitada de cuidados, conviviente pero sin vínculo familiar. En este caso, no resulta de aplicación la doctrina del TJUE, al no tratarse de retribución sino de prestaciones del sistema de Seguridad Social; en tales supuestos la persona titular podrá solicitar y disfrutar del derecho, pero no recibirá tutela por parte de los poderes públicos, viéndose abocada a recibir una “protección de baja intensidad”¹³⁶; ese resultado no acompasa con el espíritu del Real Decreto-ley 5/2023, dirigido a favorecer fórmulas de trabajo flexibles que permitan el mantenimiento de los vínculos laborales y el fomento de la corresponsabilidad en el sistema de los cuidados.

4.6. Excedencia por cuidado de familiares

Para aquellos supuestos en que no se pueda simultanear la esfera profesional y el cuidado de algún familiar en situación de dependencia a través de alguno de los instrumentos legales analizados hasta ahora, cabrá acudir al art. 46.3 ET que contempla la excedencia para atender a un familiar que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida. Las personas que pueden motivar esta causa suspensiva del contrato de trabajo son el cónyuge o pareja de hecho, así como familiar hasta el segundo grado de consanguinidad y por afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho. La referencia a las parejas de hecho constituye una novedad del Real Decreto-ley 5/2023. Estamos ante un derecho individual de las personas trabajadoras; no obstante,

¹³² STS 623/2019, de 11 de septiembre, rec. 59/2018, ECLI:ES:TS:2019:2581.

¹³³ STS 499/2024, de 20 de marzo, rec. 175/2021, ECLI: ES:TS:2024:1725.

¹³⁴ STS 795/2022, de 4 de octubre, rcud 574/2019, ECLI:ES:TS:2022:3548.

¹³⁵ STS 1028/2024, de 17 de julio, rcud 851/2022, ECLI:ES:TS:2024:4246.

¹³⁶ DE LA FLOR FERNÁNDEZ, M^a L., “La Directiva sobre conciliación ...”, op. cit., pag. 65.

si dos o más personas trabajadoras de la misma empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante, la empresa podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones fundadas y objetivas de funcionamiento, motivándolo por escrito y ofreciendo en tal caso un plan alternativo que asegure el disfrute de ambas personas trabajadoras y que posibilite el ejercicio de los derechos de conciliación. El periodo de excedencia reconocido computa a efectos de antigüedad y será de duración no superior a dos años, salvo mejor previsión por negociación colectiva; durante este periodo la persona trabajadora tendrá derecho a la asistencia a cursos de formación profesional, debiendo ser convocado por la empresa al efecto, especialmente con ocasión de su reincorporación. Durante el primer año de excedencia existe derecho a la reserva de su puesto de trabajo y respecto al resto, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente, a salvo de la previsión específica para familia numerosa. El Tribunal Supremo ha dispuesto que el derecho al reingreso es incondicional y no está determinado por la existencia de vacantes, por lo que durante el primer año la empresa está obligada a reincorporar al trabajador a su mismo puesto de trabajo y a uno de su mismo grupo profesional o categoría equivalente durante el periodo siguiente¹³⁷.

En materia de Seguridad Social, el Real Decreto-ley 2/2023, da nueva redacción al art. 237.2 LGSS por el que se considerarán efectivamente cotizados a los efectos de las prestaciones indicadas en el apartado anterior del propio precepto, los tres primeros años del periodo de excedencia que los trabajadores disfruten, de acuerdo con el art. 46.3 ET, en razón del cuidado de familiares, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no puedan valerse por sí mismos, y no desempeñen una actividad retribuida.

Por su parte, el art. 89.4, 2º LEBEP dispone que los empleados públicos tendrán similar derecho a excedencia por cuidado de un familiar en los mismos términos que el precepto estatutario, si bien, no se ha integrado mención a las parejas de hecho. El periodo de excedencia, en este caso, se extiende a tres años y será único por cada sujeto causante y cuando un nuevo sujeto diera origen a una nueva excedencia, el inicio del periodo de la misma pondrá fin al que se viniera disfrutando. No obstante, cuando dos funcionarios generasen el derecho a disfrutarla por el mismo sujeto causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios. Destacamos la mención expresa a que “el tiempo de permanencia en esta situación será computable a efectos de trienios, carrera y derechos en el régimen de Seguridad Social que sea de aplicación”. El puesto de trabajo desempeñado se reservará, al menos, durante dos años y pasado este la reserva lo será a un puesto en la misma localidad y de igual retribución. Del mismo modo que el precepto estatutario, a los funcionarios en esta situación se les reconoce el derecho a participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

La excedencia por cuidado de familiares conlleva una desvinculación del entorno laboral y el empleo durante periodos de tiempo considerables lo que indudablemente repercute negativamente en el escalafón y trayectoria profesional

¹³⁷ STS de 26 de abril de 2023, rec. 292/2020, ECLI:ES:TS:2023:2087.

de la persona que ejerce este derecho, y ello, tanto en el ámbito de empleo público como privado¹³⁸. En España la excedencia por cuidado de hijos y familiares es una figura casi en exclusiva utilizada por mujeres y, consecuentemente, son ellas quienes sufren efectos adversos en sus recorridos profesionales. Por ello, el precepto hace una llamada a que “se tendrá en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y, asimismo, evitar la perpetuación de roles y estereotipos de género”. Para evitar perjuicios en la carrera profesional de las mujeres el tiempo en situación de excedencia por cuidados habrá de computar como servicio activo, no sólo a los efectos del cálculo de la antigüedad, sino también en la oportuna valoración de los méritos computables para el ascenso en la carrera profesional, de lo contrario estaríamos ante una discriminación indirecta por razón de sexo que, además, desincentivaría el ejercicio de los derechos de conciliación. En relación al ámbito del empleo público, el Tribunal Supremo tuvo ocasión de pronunciarse en relación a los concursos para la provisión de puestos de trabajo, equiparando la situación de excedencia por cuidado de familiares de una funcionaria, a la de servicio activo¹³⁹. Al efecto, considera que el art. 57 Ley Orgánica 3/2007 tiene efecto directo sin mediación de las correspondientes bases de la convocatoria. Dicho de otro modo, el supuesto enjuiciado constituye una clara discriminación indirecta manifestada en un perjuicio para el ascenso derivado del disfrute de una excedencia (en el caso enjuiciado por cuidado de hijo) en el marco de la Función Pública ante una penalización en la valoración de los méritos. Este supuesto evidencia que pese a los esfuerzos legislativos para luchar por la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo, la realidad demuestra su falta de efectividad para evitar tratos peyorativos ocultos bajo formulaciones aparentemente neutras; de ahí la relevancia de los planes de igualdad como herramienta fundamental en la lucha contra estas discriminaciones indirectas vinculadas al ejercicio de derechos de conciliación¹⁴⁰.

4.7. Mecanismos de protección del ejercicio de derechos de conciliación

La Directiva 2019/1158 dedica varios preceptos a fortalecer la protección de los derechos laborales de las personas trabajadoras que ejercen los derechos previstos en la misma. Básicamente, el art. 10 establece la obligación de los Estados de garantizar que los solicitantes de tales permisos gocen de la protección de sus derechos adquiridos con el fin de que estos no vean perjudicada su situación laboral por haberlos ejercido; por su parte, el art. 11 explicita la prohibición de discriminación o cualquier trato desfavorable derivado de la solicitud o del ejercicio de derechos de conciliación, particularmente, la Directiva exige a los Estados medidas de protección frente a trato desfavorable o represalias por el ejercicio de acción judicial o procedimiento administrativo de sus derechos (art. 14); además, se consagra la protección frente al despido y reglas en relación a la carga de la prueba por haber solicitado o disfrutado de los permisos o de fórmulas de trabajo flexible, de forma que el empresario que en tales supuestos despidiera deberá motivar dicho despido, desplazando la carga de la prueba

¹³⁸ CASAS BAAMONDE, M.E., “Soberanía sobre el tiempo de trabajo...”, op. cit, p. 238.

¹³⁹ STS 1678/2020, de 17 de diciembre, rec. 1365/2019, ECLI:ES:TS:2020:4180.

¹⁴⁰ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. “La equiparación de la excedencia por cuidado de hijo a la situación de servicio activo”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 2/2021, pp. 1-10.

al empresario, conforme dispone el art. 12; e igualmente se alude al establecimiento de sanciones disuasorias, proporcionadas y efectivas en el art. 13.

En respuesta a tales exigencias dirigidas a la protección del ejercicio de estos derechos de conciliación y corresponsabilidad, el Real Decreto-ley 5/2023 incorpora algunas modificaciones en el ET. En primer lugar, se da cumplimiento a la prohibición de discriminación del art. 11 de la Directiva reformando el art. 4.2, c) ET en el que se especifica que el trato desfavorable dispensado a mujeres u hombres por el ejercicio de sus derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral será constitutivo de discriminación por razón de sexo. Esta formulación adquiere particular relevancia y es consecuente con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴¹ y del Tribunal Constitucional¹⁴² que establecen que, teniendo en cuenta la mayor afectación femenina, la discriminación por ejercicio de derechos de conciliación puede ser constitutiva de discriminación indirecta por razón de sexo. Al respecto cabe destacar que la norma española ha dado un paso más de relevancia, respecto de la norma comunitaria, ya que el art. 11 de la Directiva, a pesar de titular el precepto con “discriminación”, no llega a conectarlo con la prohibición de discriminación por razón de sexo, quedándose en la posición más neutra limitada a prohibir el trato desfavorable¹⁴³.

El Real Decreto-ley 5/2023 también modifica los arts. 53.4 y 55.5 ET para su adecuación al art. 12 de la Directiva 2019/1158 en lo relativo a la protección contra el despido por causas objetivas y disciplinario, respectivamente, derivada del disfrute de permisos de conciliación; se integra así en dichos preceptos, entre las causas de nulidad, el disfrute de todos los derechos de conciliación a que hemos hecho referencia.

También se ha dado nueva redacción a la disposición adicional decimonovena del ET, en relación al cálculo de indemnizaciones en determinados supuestos de jornada reducida asociados a derechos de conciliación; en nuestro caso, motivados por la atención para cuidado de mayores o personas en situación de dependencia a que hace referencia el art. 37.6 ET. En tales casos el salario a tener en cuenta a efectos del cálculo de las indemnizaciones previstas en el ET “será el que hubiera correspondido a la persona trabajadora sin considerar la reducción de jornada efectuada, siempre y cuando no hubiera transcurrido el plazo máximo legalmente establecido para dicha reducción”. No se ha extendido esta garantía a supuestos de reducción de jornada que no se ajusten a los parámetros del art. 37.6 ET o bien hayan sido solicitadas por el cuidador de un conviviente no familiar, ambos casos posibles ya que se amplían los titulares del derecho y el alcance material del art. 34.8 ET; no obstante, en estos supuestos cabe entender aplicable la doctrina del TJUE que, sobre la base del art. 157 TFUE, considera que cuando se extingue un contrato por voluntad del empresario, la indemnización debe determinarse íntegramente sobre la base de la retribución correspondiente a las prestaciones laborales efectuadas a tiempo completo, eso sí,

¹⁴¹ STJUE de 8 de mayo de 2019, C-486/18, asunto *Praxair*.

¹⁴² STC 79/2020, de 2 de julio de 2020, ECLI:ES:TC:2020:79.

¹⁴³ CABEZA PEREIRO, J., “La Directiva de conciliación de la vida familiar y profesional”, *Revista de Derecho Social*, 92/ 2020, (pp. 41-80), p. 73.

solo respecto de la parte de reducción de jornada que se encuentre dentro de los límites establecidos en el art. 37.6 ET¹⁴⁴. Esa interpretación es acorde al art. 4 de la Ley Orgánica 3/2007, art. 4.2, c) ET y art. 11 de la Directiva.

Respecto a la tutela frente a represalias por el ejercicio de acción judicial o procedimiento administrativo de sus derechos a que se refiere el art. 14 de la Directiva, esta ha de ponerse en conexión con la regulación del derecho a la indemnidad que reconoce, en sus respectivos planos de tutela, el art. 12.3 y la disposición adicional 3ª de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa.

5. REFLEXIÓN FINAL

Los cuidados, en sus tres dimensiones (cuidar, ser cuidado y autocuidado), se erigen en bastiones de una sociedad avanzada que está llamada a regirse por los principios de solidaridad y corresponsabilidad entre la propia persona, la familia, la sociedad, la empresa y el Estado. El paulatino envejecimiento de la sociedad tendrá un impacto progresivo en los sistemas sociales, en las economías y en los mercados de trabajo, lo que obliga a una reflexión profunda de nuestro actual sistema de cuidados de las personas mayores en situación de dependencia. Valorar socialmente los cuidados implica dotarlos de un adecuado marco jurídico que reconozca su valor intrínseco para la dignidad de la persona y para la cohesión social e implica un papel activo de los poderes públicos, llamados a favorecer esa valorización y reconocimiento social.

Por otro lado, el reto demográfico es una realidad indisociable del reto de género. Toda intervención normativa en materia de cuidados tiene un ineludible impacto de género. Las mujeres protagonizan los cuidados tanto de forma activa como pasiva, esto es, mayoritariamente las mujeres son las que cuidan y también las que demandan más necesidad de cuidados en esa última etapa de la vida. El trabajo de cuidados, profesional o no, está invisibilizado e infravalorado social y económicamente, de ahí que afrontar el reto de género, desde un enfoque interseccional, constituya una prioridad social, política y jurídica.

Nuestro actual modelo de cuidados se encuentra en pleno proceso de transformación. Desde la vertiente de las personas cuidadas, avanzamos hacia una desinstitucionalización del sistema que pone el foco de atención en las personas; más allá de garantizar la subsistencia de los mayores, se trata de procurar cuidados de calidad para garantizar el bienestar integral de la persona, respetando sus preferencias y proyecto de vida, dentro de sus propias capacidades y etapa vital, favoreciendo la autonomía personal, la permanencia en su domicilio y la vinculación con su entorno comunitario, con impulso de innovadoras fórmulas de convivencia. Desde ese adecuado presupuesto de partida, el Proyecto de ley amplía alternativas, servicios y coberturas; además se dan acertados pasos para reducir los procedimientos burocráticos de valoración y reconocimiento de las situaciones de dependencias y grados. Pero para avanzar en esa transformación, no basta con dotar de un adecuado marco jurídico al sistema, es imprescindible una mejora de su gobernanza con implicación de todos los actores y mejora de la coordinación entre Administraciones

¹⁴⁴ DE LA FLOR FERNÁNDEZ, Mª L., “La Directiva sobre conciliación ...”, op. cit., p. 65.

Públicas, aunando sinergias para garantizar una uniforme y eficiente atención en todo el territorio nacional. Todo ello, además demanda una sólida financiación del Sistema que nos acerque a la media europea. Desde la vertiente de las personas cuidadoras, el modelo avanza en favor de la profesionalización del trabajo de cuidados, si bien el Proyecto de ley no dedica la misma verbosidad a este otro gran objetivo de la reforma. Resulta plausible que se mantenga la preferencia por los servicios frente a prestaciones económicas, e igualmente acierta al configurar los servicios del renovado Catálogo desde la profesionalización, pero podría haber sido no tan lacónico al perfilar los mecanismos en favor de dicha profesionalización. Las necesarias reformas que sobrevengan a la pretendida reforma legal, a las que alude el propio Proyecto, deben ir en esa dirección, en especial, atendiendo a la formación, que exigirá recualificación, creación y actualización de certificados y títulos con nuevas competencias orientadas hacia ese nuevo marco de dimensión comunitaria, que será fuente indudable de generación de empleo.

Para seguir avanzando en favor de la profesionalización del sector con condiciones laborales decentes, un paso drástico pero decisivo sería afrontar el debate sobre la cuestionada pervivencia de la relación laboral especial del servicio doméstico, pues, las singularidades que se atribuyen a este tipo de trabajo no justifican ese tratamiento diferencial y perjudicial por parte del ordenamiento jurídico laboral, que además retroalimenta roles de género y lo deja fuera del SAAD. Tras esta relación laboral especial del trabajo doméstico se esconde una actitud de hipocresía social ya que los innegables avances sociales y jurídicos en materia de igualdad no se corresponden con el tratamiento anacrónico de este trabajo, tan desvalorizado como necesario. Por otro lado, respecto a la prestación económica por cuidados de familiares, el Proyecto de ley mantiene una teórica “excepcionalidad” pero no adopta medidas para corregir el abuso que se ha hecho de ella en la práctica, más bien al contrario, mantiene abierto su ámbito subjetivo a personas del entorno relacional, e incluso añade situaciones de no convivencia, lo que, por otro lado, no parece que contribuya a combatir uno de los principales problemas de nuestros mayores, la soledad. Esta configuración laxa de fórmulas de cuidados no profesionales conduce a un escenario que lejos de avanzar en profesionalización, contribuyen a perpetuar roles de género y estatus de zonas grises. Por ello, ambas figuras son inadecuadas para favorecer la profesionalización y combatir la brecha de género en cuidados. Más bien, deben primarse los otros servicios integrados en el SAAD que, favoreciendo la permanencia en los domicilios y entorno comunitario, no descuidan la profesionalización; tales alternativas permitirán equiparar el trabajo de cuidados con el resto de sectores profesionales, con las mismas garantías en derechos individuales y colectivos, en particular, con cobertura de la negociación colectiva.

En cuanto a la desvalorización del trabajo de cuidados no remunerado también se ha de avanzar hacia la redistribución de la responsabilidad, coste y tiempo de dedicación, entre el Estado, las empresas, la sociedad civil, las familias y las personas. Los poderes públicos están llamados a garantizar medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

Por último, destacar que ni el legislador comunitario ni el nacional han prestado la atención que requiere la creciente necesidad social de ampliar los derechos

de conciliación en favor de los cuidados de las personas mayores en situación de dependencia. Las medidas laborales en favor de los cuidados de los ascendientes son más escasas y de menor intensidad que las de los descendientes, lo que no acompasa con la realidad social. Por ello, urge avanzar en impulso legislativo de medidas laborales en ese sentido, pero es imprescindible hacerlo a través de fórmulas que favorezcan la corresponsabilidad, reconociéndolas como derecho subjetivo e intransferible, ya que una distribución no equitativa del trabajo no remunerado sobre la base de estereotipos de género constituye una forma de discriminación sistémica contra las mujeres y un obstáculo al ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

PONENCIA GENERAL TERCERA:
COMENTARIOS AL ACTUAL SISTEMA DE
PENSIONES Y ALTERNATIVAS

PABLO DOMÍNGUEZ BARRERA
HILARIO OBRERO GODOY

Profesores Asociados de Área de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social
Universidad Loyola

SUMARIO:

1. VISIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA
2. MECANISMOS DE DERECHO COMPARADOS PARA GARANTIZAR LAS PENSIONES PÚBLICAS
3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN ESPAÑA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES
4. CREACIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO SIMPLIFICADOS
5. INCENTIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO
6. NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO
7. CREACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO DE PROMOCIÓN PÚBLICA
8. PERSPECTIVA DE FUTURO EN LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES
9. BIBLIOGRAFÍA

EXTRACTO:

El actual sistema de pensiones español adolece de riesgos derivados de los retos demográficos y de reducción salarial existentes. Estos mismos retos están presentes en todos los países de nuestro entorno, implementando diversas soluciones. En España se han legislado medidas para el incremento de ingresos a través del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota de solidaridad, así como la potenciación de planes de pensiones de empleo. Tras unos años de vigencia de estas medidas, éstas parecen insuficientes para garantizar el actual sistema de pensiones. Además, la implementación de planes de pensiones de empleo puede atentar contra los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad que siempre han regido en nuestro sistema de pensiones. Esto hace que deban plantearse nuevas medidas de sostenibilidad del sistema de pensiones español.

ABSTRACT:

The current Spanish pension system suffers from risks arising from existing demographic challenges and wage reductions. These same challenges are present in all neighboring countries, which have implemented various solutions. In Spain, measures have been legislated to increase revenues through the Intergenerational Equity Mechanism and the solidarity contribution, as well as by strengthening occupational pension plans. After several years in force, these measures appear to be insufficient to guarantee the current pension system. Furthermore, the implementation of occupational pension plans may undermine the principles of universality, unity, solidarity, and equality that have always governed our pension system. This makes it necessary to consider new measures to ensure the sustainability of the Spanish pension system.

PALABRAS CLAVE: pensiones, jubilación, gasto, sostenibilidad, cotización, planes de pensiones, universalidad

KEY WORDS pensions, retirement, expenditure, sustainability, contribution, pension plans, universality

1. VISIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

España cuenta con más de cuarenta y ocho millones de habitantes, de los cuales un 20,58% tienen 65 años o más (Ministerio de Sanidad, 2024). La esperanza de vida de los españoles ha aumentado en los últimos diez años. La esperanza de vida de las mujeres es de 85,7 años y de 80,4 años para los hombres (Ministerio de Sanidad, 2025).

La esperanza de vida se incrementará durante los próximos años llegando en 2070 a los 91,1 años para las mujeres y 87 años para los hombres, previéndose una evolución constante, desde nuestros días hasta el año 2070 (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2025):

Esto supone un elevado aumento en el gasto público que se deberá destinar a pensiones a cargo del sistema público de la Seguridad Social.

El aumento de la esperanza de vida junto con la reducción de la tasa de fertilidad, lo que supone una reducción en el número de cotizantes y, por lo tanto, de ingresos, son componentes del riesgo colectivo del actual sistema de las pensiones (Guillén Estany, Domínguez Fabián, & Encinas Goenechea, 2020), provocando que exista un riesgo de insostenibilidad económica del sistema de pensiones porque por cada pensionista existe menor número de cotizantes.

Este riesgo existe debido a que el sistema público de pensiones en España es un sistema de reparto y de prestación definida. Es decir, las pensiones de los jubilados actuales se financian con las cotizaciones de las personas trabajadores actuales y la prestación recibida por los pensionistas está establecida legalmente.

Otro de los factores que tensionan el sistema de pensiones español es la evolución de la tasa de sustitución. El Instituto Nacional de Estadística define este concepto como la proporción entre los ingresos por pensiones de las personas de edades comprendidas entre 65 y 74 años y los ingresos del trabajo de las personas de edades comprendidas entre 50 y 59 años. La tasa de sustitución compara el valor mediano del conjunto de las pensiones brutas de las personas entre 65 y 74 años de edad con el valor mediano de los ingresos brutos (sin contar otras prestaciones sociales) de las personas con edades comprendidas entre 50 y 59 años.

La tasa de sustitución se ha incrementado en España en los últimos años¹:

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Renta anual neta media por persona y unidad de consumo de los hogares según edad. Personas por decil de renta (por unidad de consumo) según edad. Tasa de sustitución agregada de ingresos de las personas mayores. Recuperado en: https://www.ine.es/ss/Satellite?param1=PYSDetalle&c=INESeccion_C&param3=1259924822888&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259925432454&L=0

Año	Mujeres	Hombres
2008	0,42	0,46
2009	0,42	0,49
2010	0,47	0,57
2011	0,49	0,57
2012	0,49	0,64
2013	0,55	0,62
2014	0,52	0,65
2015	0,48	0,69
2016	0,49	0,67
2017	0,51	0,74
2018	0,48	0,76
2019	0,55	0,71
2020	0,63	0,74
2021	0,61	0,83
2022	0,62	0,8
2023	0,63	0,83

Esta tasa de sustitución supone un dato superior al de la media de los países de la OCDE. En estos países, la tasa de sustitución de un varón que ha trabajado desde los 22 años será, en promedio, del 50,7% y de un 50,1% para las mujeres. Es relevante aclarar que existen grandes diferencias entre países en las tasas de sustitución, siendo inferiores al 30% del salario promedio en países como Australia, Estonia, Irlanda y Lituania.

España tiene una tasa de sustitución del 63% para las mujeres y del 83% para los hombres. Es decir, España se encuentra en la horquilla superior de países que superan el 70% en la tasa de sustitución como Colombia Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal o Turquía (OECD, 2023).

Esta tasa de sustitución de la pensión pública de jubilación hace que el coste por pensionista sea más elevado que en países con una tasa de sustitución más baja. Este alto coste de las pensiones públicas en España ha provocado un desequilibrio entre los ingresos del sistema contributivo y las prestaciones de éste. Este desequilibrio se ve incrementado por la reducción de salarios y empleo precario (Calvo Vérguez, 2023).

En el mes de junio de 2025, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social (“TGSS”) por cotizaciones sociales fueron de 152.075,01 millones de euros. El presupuesto inicial de gasto de las prestaciones de incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares fue de 159.526,47 millones de euros, con el siguiente desglose (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2025):

Prestación	Presupuesto inicial (millones de €)
Incapacidad permanente	15.186,82
Jubilación	115.799,78
Viudedad	26.076,53
Orfandad	2.028,92
A favor de familiares	434,42

El enorme desequilibrio existente entre los ingresos por cotizaciones sociales y prestaciones se ha estado cubriendo con transferencias corrientes que, en el mes de junio de 2025, alcanzaban la cifra de 43.463,71 millones de euros. Esta situación provoca que deban implementarse cambios, como los que se vienen produciendo en los últimos años en nuestro sistema de pensiones, para garantizar la sostenibilidad del sistema. Tanto es así que en el año 2020 se publicó el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo pues se ha detectado la insuficiencia de la actual configuración del sistema de pensiones.

En el Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo ya lo detectó y realizó un total de 21 recomendaciones. De éstas la mayoría tienen como objetivo la preservación y sostenibilidad del sistema de pensiones.

La Recomendación 0 se titula “Defensa del mantenimiento y mejor del sistema público de pensiones”. Es decir, existe la voluntad política de mantener un sistema de reparto y, teóricamente, huyendo de los sistemas de capitalización.

La Recomendación 1, titulada como “Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero” ahonda en la idea de separación de fuentes y de reducción de partidas de gasto que actualmente son sufragados por la Seguridad Social para que sean abonados por el Estado con financiación tributaria.

La Recomendación 2 sobre el “Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las prestaciones”, consideramos que es una magnífica declaración de intenciones aunque, realmente, este mantenimiento debe ser sostenible financieramente en el largo plazo.

La Recomendación 3, denominada “Fondo de Reserva”, bendice la existencia del fondo de reserva de la Seguridad social como importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales.

La Recomendación 5, en relación a “Adecuación de las bases y periodos de cotización” con la ampliación del período cotizado exigible para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora. Entendemos que el objetivo de esta recomendación es reducir el número de pensiones que alcancen el cien por cien de la base reguladora con el consiguiente ahorro económico para el sistema.

La Recomendación 12 sobre “Edad de Jubilación” para fomentar la permanencia de los trabajadores en activo. De esta forma se reduce el gasto financiero en pensiones y se aumenta el tiempo en que las personas trabajadoras cotizan.

La Recomendación 16 “Sistemas complementarios” acuerda potenciar los sistemas complementarios de pensiones.

Muy relevante la Recomendación 19 con el título de “Trabajadores migrantes” en la que se reconoce que el sistema laboral español debe apoyarse en la inmigración legal para satisfacer la demanda del mercado laboral español. Los inmigrantes legales también serán personas trabajadoras que cotizarán en el sistema español.

Siendo las anteriores las medidas que se proponen desde el Pacto de Toledo, también deben analizarse otros sistemas de pensiones de países comparables a fin de conocer otros mecanismos de sostenibilidad.

2. MECANISMOS DE DERECHO COMPARADOS PARA GARANTIZAR LAS PENSIONES PÚBLICAS

En los últimos años, los países de nuestro entorno han realizado modificaciones en sistemas de Seguridad Social y han instaurado sistemas de pensiones con una configuración más sostenible que la española.

Según el informe “Índice Global de Pensiones 2024” (Mercer CFA Institute, 2024) el mejor sistema de pensiones del mundo sería el de Países Bajos. La puntuación del sistema de pensiones neerlandés tiene la calificación de 84.8, el cual se subdivide en tres subfactores que son “adecuación”, “sostenibilidad” e “integridad”.

El subfactor “adecuación” analiza tanto los beneficios proporcionados por los sistemas de pensiones como la evaluación de algunas de las características importantes del diseño del sistema como beneficios, diseño del sistema, ahorros o apoyo gubernamental

El subfactor “sostenibilidad” representa la sostenibilidad en el futuro y analiza la probabilidad de que el sistema de pensiones pueda proporcionar beneficios durante décadas. Se analiza la cobertura de pensiones, activos totales, demografía, gasto público, deuda pública o crecimiento económico.

El tercer subfactor “integridad” incluye requisitos legislativos que influyen en la gobernanza y operaciones generales del sistema o costes operativos.

El sistema de pensiones neerlandés destaca por su sistema de pensiones basado en la combinación de una pensión pública (primer pilar), de un seguro complementario con aportaciones a fondos de pensiones participando alrededor del 90% de las empresas (segundo pilar) y planes de pensiones privados (tercer pilar).

El segundo país en este ranking es Dinamarca. Los factores que definen este sistema de pensiones y que hacen que tenga una calificación global de 81,6 es que el régimen público de pensiones se complementa con una prestación extraordinaria financiada por las personas trabajadoras y las empresas. La pensión pública está compuesta por un importe de base y un complemento de la pensión. El primero de los componentes se calcula en función de la comprobación de recursos procedentes del sueldo del beneficiario y el importe del complemento se calcula en función de los ingresos acumulados del beneficiario y de su cónyuge (Comisión Europea, 2012). La prestación extraordinaria se calcula en función de la duración de afiliación de la

persona trabajadora y el importe de las cotizaciones abonadas. Es decir, se trata de una prestación de aportación definida.

Podemos observar cómo los dos primeros países de este ranking tienen un sistema mixto con una fuerte presencia de aportaciones a planes de capitalización.

Otro sistema presente en diversos países de nuestro entorno es el de cuentas nocionales. Éstos son sistemas de reparto y de contribución definida que establecen un equilibrio actuarial entre aportaciones y pensiones. Para garantizar este equilibrio el cálculo de la pensión utiliza ecuaciones de equivalencia actuarial, que relacionan en valor presente la suma acumulada de las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de toda su carrera laboral y la suma acumulada de las prestaciones que recibirá durante su jubilación (Devesa & Domenech, 2021).

Este sistema fue implantado en Suecia² e Italia en la década de los noventa. Posteriormente otros países como Polonia, Letonia y Noruega también lo implantaron.

Los principales aspectos positivos del sistema de cuentas nocionales se resumen en (Devesa Carpio, Devesa Carpio, Domínguez Fabián, Encinas Goenechea, & Meneu Gaya, 2017):

- Aumento de la equidad actuarial. Como hemos indicado, esto se provoca como consecuencia de la utilización de una ecuación de equivalencia, donde a partir de las aportaciones realizadas, se determinan las prestaciones que recibirá cada individuo.
- Existe un mayor incremento de contributividad.
- Mayor equidad intergeneracional debido a que se mantienen las mismas normas, junto con la utilización de un factor de conversión, hace que las distintas cohortes tengan un tamaño interno de rendimiento similar.
- Mayor equidad intrageneracional pues la corrección por adelantar o retrasar la edad de jubilación de individuos de la misma generación responde a un criterio actuarial.
- Sostenibilidad actuarial del sistema.
- Mayor transparencia pues en cualquier momento se puede saber la cuantía teórica acumulada por cada individuo.

Como conclusión a lo anterior, existe una importante correlación entre sostenibilidad de pensiones y vinculación automática de las pensiones a la vida esperada, dependencia o balance financiero. Así en países como Francia, Italia, Países Bajos, Finlandia y Portugal existe un factor de sostenibilidad basado en la esperanza de vida. Por su parte, Alemania tiene una tasa de dependencia entre cuyos factores tiene en cuenta la población mayor de 65 años respecto de la población en edad de trabajar.

² En Suecia también se ha implantado un mecanismo de planes de pensiones de carácter personal.

Debemos recordar que en España creó el factor de sostenibilidad cuyo objetivo era mantener la proporcionalidad entre las aportaciones al sistema y las prestaciones esperadas. El cálculo del factor de sostenibilidad se revisaría cada cinco años en relación al aumento de la esperanza de vida. Este factor de sostenibilidad tuvo muchas críticas, entre otras aduciendo que venía a alterar de forma radical la esencia de la prestación contributiva, en la medida en que introducía criterios puramente actuariales que casan mal con un sistema de reparto, por inequitativo, minimizaba la magnitud de la reducción de la cuantía de las pensiones, con gran impacto de género (López Gandía). El factor de sostenibilidad español se derogó por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (la “Ley 21/2021”).

3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN ESPAÑA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

Tras analizar la situación actual y un breve análisis de alguno de los sistemas comparados que destacan por su sostenibilidad, debemos analizar las medidas implementadas en el sistema español de pensiones.

Como se ha mencionado, el actual contexto español tiende hacia la insostenibilidad de las pensiones, lo que debe llevar a la reducción futura de la cuantía de las pensiones de jubilación en búsqueda del equilibrio del sistema. El sistema tenderá, cada vez más, a un modelo asistencial. En países con bajas pensiones de jubilación se han desarrollado sistemas privados de pensiones. Así, por ejemplo, Reino Unido ha desarrollado un sistema complementario y paralelo con el objetivo de garantizar un nivel económico a los trabajadores más allá de su jubilación (Agudo, 2017). Si bien en España se ha garantizado, hasta ahora, un aceptable nivel económico para los pensionistas parece poco realista que el esquema pueda mantenerse en el largo plazo.

El legislador español ha implementado distintos mecanismos para intentar equilibrar los ingresos con los gastos. Entre ellos se encuentra la creación del mecanismo de equidad intergeneracional y la cuota de solidaridad.

El mecanismo de equidad intergeneracional se introdujo en nuestra legislación por la Ley 21/2021, para preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social a largo plazo.

Por su parte, la cuota adicional de solidaridad se introduce por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, con el fin de preservar el componente redistributivo propio de un sistema público de pensiones de reparto y entrando en vigor en enero de 2025.

No parece que estos conceptos sean suficientes para cumplir con el objetivo de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Como ejemplo, se puede observar que la previsión de ingresos del mecanismo de equidad intergeneracional fue, a junio

de 2025, de 2.793,16 millones de euros (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2025), lo que ha supuesto únicamente un 1,84% de los ingresos por cotizaciones sociales. Por ello, ante la existencia de un gran desequilibrio y no siendo suficientes las medidas implementadas para incrementar los ingresos, parece probable que en los próximos años el legislador se vea en la necesidad de aplicar medidas para reducir los gastos. Para que este descenso de gasto sea realmente eficaz, debe pasar por la reducción de las pensiones de jubilación.

De hecho, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (2021) anuncia la reformulación del factor de sostenibilidad por otro mecanismo negociado con los interlocutores sociales que corrija los desequilibrios estructurales.

Ante esta tesitura, se debe buscar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas con la reducción de sus pensiones públicas. Hasta ahora, para cumplir este objetivo, el Gobierno ha potenciado los planes de ahorro destinados a la jubilación, siendo esta una medida aceptada por todos los agentes. La situación insostenible ha hecho que la revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones haya sido el componente C30.R5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (2021). Esto concuerda con la recomendación 16 del Pacto de Toledo (Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, 2020), que acuerda potenciar los sistemas complementarios de pensiones.

4. CREACIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO SIMPLIFICADOS

La Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (en adelante, la “Ley 12/2022”) busca revertir la baja implantación de los planes de pensiones y potenciar su suscripción por parte de empleadores. Su propio preámbulo establece:

“Sin desconocer las particularidades propias de nuestro sistema de pensiones, en España el nivel de ahorro a través de los planes de pensiones de empleo no llega al 1 por ciento de la masa salarial de la población activa ocupada alcanzando a poco más del 10 por ciento de la población activa ocupada, mientras que en Europa el nivel de personas empleadas con complementos de pensión va en un rango amplio del 25 al 90 por ciento, dependiendo de si sus planes proceden de la negociación colectiva voluntaria (menos del 60 por ciento) o de normativa obligatoria o cuasi-obligatoria (con porcentajes superiores). Aun sumando los Planes de Previsión Social Empresarial, no alcanzan los 2,2 millones de personas empleadas.”

Para cumplir los anteriores objetivos, la Ley 12/2022 creó los planes de pensiones de empleo simplificados. Su objetivo es reforzar la previsión social empresarial con un sistema menos complejo de promoción que el anterior, buscando generalizarla en tres ámbitos (Molina Navarrete, 2022):

- El impulso desde la negociación colectiva sectorial mediante la promoción de planes sectoriales que faciliten la adscripción de las empresas y de las personas trabajadoras.
- Crear una regulación específica para el sector público que persiga la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades pequeñas y medianas.
- Desarrollar los planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónomos dentro de la previsión social.

Para ello se crean cuatro modalidades de planes de empleo simplificados:

- Planes de pensiones de empleo promovidos por las empresas incluidas en los acuerdos colectivos de carácter sectorial que instrumenten compromisos por pensiones (art. 67.1.a de la Ley 1/2022).
- Planes de pensiones de empleo del sector público promovidos por las Administraciones Públicas, incluidas las Corporaciones Locales, las entidades y organismos de ellas dependientes, que instrumenten compromisos por pensiones (art. 67.1.b de la Ley 1/2002).
- Planes de pensiones de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, promovidos por las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de trabajo por cuenta propia o autónomos, por sindicatos, por colegios profesionales o por mutualidades de previsión social, en los que sus personas participen exclusivamente sean personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas (art. 67.1.c de la Ley 1/2002).
- Planes de pensiones de socios y socias trabajadoras y de socios y socias de trabajo de sociedades cooperativas laborales, promovidos por sociedades cooperativistas y laborales y las organizaciones representativas de las mismas (art. 67.1.d de la Ley 1/2002).

El éxito de la creación de los planes de empleo simplificados es cuestionable conforme a los datos de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. El total de planes de pensiones simplificados registrados ha sido (Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2025):

	1T 2024	2T 2024	3T 2024	4T 2024	1T 2025
PPE Simplificado art. 67.1.a	1	1	1	1	1
PPE Simplificado art. 67.1.c	23	31	33	41	42
Total PPE simplificados	24	32	34	42	43
PPE totales	1.317	1.330	1.334	1.342	1.343

De una primera lectura, se puede concluir que el porcentaje de planes de empleo simplificados nunca ha superado el cuatro por ciento del total de planes de pensiones de empleo.

Un análisis más detallado revela que únicamente se ha creado un plan de pensiones de empleo simplificado promovido por empresas incluidas en acuerdos colectivos de carácter sectorial. Se trata del plan de pensiones creado en virtud del VII Convenio colectivo general del sector de la construcción.

Parte de la doctrina consideró inicialmente que este convenio colectivo podría ser el primero de muchos en lo que a planes de pensiones de empleo respecta. A título de ejemplo el artículo “Nuevos planes de pensiones de empleo: ¿entre complemento de jubilación y alternativa a las subidas retributivas?” En este artículo tituló a su último epígrafe: “V. La negociación colectiva sectorial empieza a recoger el guante: la experiencia del convenio de la construcción ¿punta de lanza de un cambio más profundo?” (Molina Navarrete, 2022)

Parece que los negociadores no han recogido el guante lanzado por el legislador, ya que ningún otro convenio colectivo ha pactado un plan de pensiones de empleo simplificado.

Un tercer nivel de análisis de los datos revela que el colectivo que más ha utilizado los planes de pensiones de empleo simplificados son las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas.

En España, los planes de pensiones de empleo simplificados, hasta el momento, no cubren a un porcentaje relevante de personas trabajadoras ni se ha establecido un número relevante de convenios colectivos estatales (ni de ámbito inferior) que los prevean.

5. INCENTIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO

El legislador ha creado incentivos en materia de Seguridad Social y fiscales para potenciar las aportaciones empresariales a planes de pensiones de empleo. Persiguiendo este objetivo, el apartado Cuatro de la Disposición Final Cuarta de la Ley 12/2022 añadió una Disposición adicional cuadragésima séptima al 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 (LGSS).

Conforme manifiesta el profesor Molina Navarrete, las reducciones de cuota de Seguridad Social por contribución a planes de pensiones han sido una de las medidas más demandadas por el sector financiero-asegurador y empresarial (Molina Navarrete).

Esta Disposición adicional cuadragésima séptima de la LGSS prevé una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, exclusivamente por el incremento en la cuota que derive directamente de la aportación empresarial al plan de pensiones. La reducción está limitada. La cuantía máxima de contribuciones a las que se aplica la reducción será igual al resultado

de multiplicar por trece la cuota resultante de aplicar a la base mínima diaria de cotización del grupo 8 del Régimen General de la Seguridad Social para contingencias comunes; y al resultado de esta multiplicación, aplicar el tipo de cotización a cargo de la empresa para las contingencias comunes.

La base mínima de cotización del grupo 8 para el año 2025 es de 46,04 € por día. Por tanto, el importe máximo de contribuciones a las que se aplica la reducción es al resultado de multiplicar por trece la cuantía de 46,04 €, esto es, 598,52 €. A esta cuantía habrá que aplicar el tipo de cotización por contingencias comunes, esto es, el 23,60%. La cuota reducida máxima será de 141,25 € mensuales o 1.695,00 € anuales.

La Ley 12/2022 también introdujo modificaciones en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuyos objetivos se resumen en el apartado II de su Exposición de Motivos:

- Crear un nuevo límite de reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, adicional al límite general de 1.500 euros anuales, y aplicable a las aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados.
- Equiparar el tratamiento fiscal de los productos paneuropeos de pensiones individuales al de los planes de pensiones.
- Con carácter general, el límite de reducción será la menor de las siguientes cuantías:
- El 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.
- 1.500 € anuales.

Este límite se puede incrementar en dos supuestos:

- Incremento de 8.500 €, siempre que el incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportación de la persona trabajadora al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior al resultado de multiplicar la correspondiente contribución empresarial por determinados coeficientes:

Importe anual de la contribución	Coeficiente
Igual o inferior a 500 €	2,5
Entre 500,01 y 1.000 €	2
Entre 1.000,01 y 1.500 €	1,5
Más de 1.500 €	1

En todo caso, el coeficiente será 1 si la persona trabajadora obtiene en el ejercicio unos rendimientos del trabajo procedentes de la empresa que realiza la contribución superior a 60.000 €.

También se establece un incremento máximo de 4.250 € anuales sobre el límite general de 1.500 € de reducción, el cual podrá provenir de aportaciones de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas a planes de pensiones de empleo simplificados.

A efectos empresariales también existe un incentivo fiscal a las contribuciones empresariales a planes de pensiones en el Impuesto sobre Sociedades. Las empresas podrían deducir en la cuota íntegra el 10% de las contribuciones empresariales imputadas a favor de los trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 €.

Cuando las personas trabajadoras tengan una retribución anual igual o superior a 27.000 €, la deducción únicamente se aplicará sobre la parte proporcional de las contribuciones empresariales que correspondan al importe de la retribución bruta anual de 27.000 €.

Si bien existen incentivos tanto en Seguridad Social como tributarios para trabajadores y empresas, la suscripción de planes de pensiones de empleo no se ha incrementado en los últimos años de manera significativa.

6. NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO

La negociación colectiva también debe jugar un papel importante en la implantación de sistemas alternativos de pensiones. El Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (“Ley de Planes y Fondos de Pensiones”) prevé la creación de planes de pensiones mediante acuerdos colectivos de ámbito supraempresarial.

La creación de compromisos por pensiones en convenio colectivo no impide que existan personas trabajadoras que queden en situación de desprotección. El artículo 28 del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (el “RPFP”) prevé la posibilidad, que no la obligatoriedad, de adhesión de los trabajadores a estos planes. Es por ello que es posible que haya personas trabajadoras que elijan, proactivamente, no adherirse a los planes de pensiones de empleo.

Es cierto que el apartado 2 del artículo 28 del RPFP prevé que la negociación colectiva puede adherir directamente a las personas trabajadoras sujetas a su ámbito de aplicación a los planes de pensiones regulados en el convenio colectivo. No obstante, como se ha mencionado, la persona trabajadora puede revertir esa adhesión.

Es por ello que no existe una obligatoriedad de contribución y ahorro en estos instrumentos de previsión social. Si bien es cierto que esta adhesión automática o directa ha posicionado a la negociación colectiva como instrumento activo en la configuración de los planes de pensiones (Laborda Ibañez, 2024).

Además, la inclusión de compromisos por pensiones en la negociación colectiva los convierte en objeto de la problemática interpretativa de los convenios

colectivos, así como fuente de desigualdades en las futuras pensiones derivadas de estos instrumentos de previsión social, dependiendo del convenio colectivo que haya creado el compromiso.

A este respecto, debemos destacar que el artículo 149 de la Constitución Española prevé que la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social son competencia exclusiva del Estado.

Si bien es cierto que la negociación colectiva es un derecho constitucionalmente amparado, también lo es el derecho a la igualdad. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 40/2014, de 11 de marzo, establece:

“El régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad y al hacerlo debe asegurar la uniformidad de las pensiones en todo el territorio nacional. Como señala el artículo 2.1 LGSS “el Sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad”. Y siguiendo estos principios hemos afirmado que las diferentes prestaciones “de la materia Seguridad Social conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional” (STC 329/2002, de 11 de diciembre, FJ8). El régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE), y garantizar al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (STC 324/1989, de 7 de julio, FJ 3), siendo ambos aspectos responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 149.1.17 CE.”

Si bien somos conscientes de que el Tribunal Constitucional se refiere a las prestaciones de jubilación públicas (primer pilar), no podemos obviar que es el propio legislador el que está promocionando la creación de planes de pensiones de empleo y, a su vez, potenciando que estos se creen mediante la negociación colectiva.

Potenciar los planes de pensiones de empleo como fórmula para sostener el sistema o para garantizar la existencia de pensiones futuras dignas atentaría contra el artículo 14 de la Constitución Española. Ello porque la creación de los planes de pensiones de empleo está basada en acuerdos colectivos. La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 134/1987, de 21 de julio, determinó que el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es, en efecto, un régimen contractual, del que lo diferencian radicalmente las notas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad.

Somos conscientes de que el Tribunal Constitucional ha determinado históricamente que no existe un derecho contractual a una pensión de jubilación. El sistema de seguridad social es un régimen legal. Y también somos conscientes de que el Tribunal Constitucional tiene declarado que no existe una relación automática entre contribución y prestación.

Siendo conocedores de lo anterior, consideramos que la potenciación de planes de pensiones de empleo mediante la negociación colectiva no es una solución para la

probable reducción de gasto global en pensiones y, por tanto, consiguiente reducción de prestaciones individuales.

Es cierto que la potenciación de planes de pensiones de empleo mediante pactos colectivos sectoriales será beneficiosa para las personas que se vean incluidas en ellos. Esto es tan cierto como que, para conseguir el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, se está potenciando un instrumento que no cumple los requisitos de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. Las aportaciones a planes de pensiones de empleo no se basan en ningún sistema de reparto, sino exclusivamente de capitalización, de los que solo serán beneficiarios los sujetos incluidos en el ámbito funcional de cada uno de los compromisos por pensiones.

Y esto es muy relevante debido a que el sistema insostenible es, precisamente, el que se aplica de manera universal, unitaria, solidaria y basado en la igualdad. La reducción del sistema universal público provocada por el descenso de los ingresos, tal como hemos analizado anteriormente, y la creación de un sistema basado en compromisos por pensiones creados por convenios colectivos de ámbito inferior al estatal, provocará una situación de desigualdad entre los españoles.

Este riesgo de desigualdad entre los españoles se ve incrementado por el apartado 3 del artículo 84 del 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 (el “ET”) en su redacción dada por el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

El apartado 3 del artículo 84 reza:

“3. No obstante lo establecido en el artículo anterior, en el ámbito de una comunidad autónoma, los sindicatos y las asociaciones empresariales que reúnan los requisitos de legitimación de los artículos 87 y 88, podrán negociar convenios colectivos y acuerdos interprofesionales de comunidad autónoma que tendrán prioridad aplicativa sobre cualquier otro convenio sectorial o acuerdo de ámbito estatal, siempre que dichos convenios y acuerdos obtengan el respaldo de las mayorías exigidas para constituir la comisión negociadora en la correspondiente unidad de negociación y su regulación resulte más favorable para las personas trabajadoras que la fijada en los convenios o acuerdos estatales.”

De esta forma, los convenios autonómicos tendrán prioridad aplicativa sobre cualquier otro convenio sectorial o acuerdo de ámbito estatal. Para ello, la norma convencional autonómica debe ser más beneficiosa que la estatal para la persona trabajadora.

Si bien la negociación colectiva siempre ha podido generar diferencias en las condiciones laborales entre sectores o territorios, esta diferencia se ha producido entre personas trabajadoras. Ahora, la negociación colectiva puede crear diferencias entre los derechos de los futuros pensionistas. La creación de planes de pensiones

es una materia de enorme trascendencia social que, bajo nuestro punto de vista, debería ser uniforme en todo el territorio nacional a fin de mantener los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad entre los ciudadanos.

7. CREACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO DE PROMOCIÓN PÚBLICA

La Ley 12/2022 también creó los fondos de pensiones de empleo de promoción pública. Conforme se prevé en su Exposición de Motivos, estos se crearon para paliar el hándicap de la reducida dimensión media de los patrimonios de los fondos de pensiones españoles, pues esta afecta a la eficiencia en términos de costes de gestión y rentabilidad.

Por ello, se legisló con el objetivo de favorecer la existencia de fondos de pensiones de empleo de promoción pública con dimensión adecuada para garantizar los menores costes de gestión, permitir una distribución de inversiones diversificadas y, así, mejorar los niveles de rentabilidad.

En estos fondos de pensiones de empleo de promoción pública se podrán integrar:

- Los planes de pensiones de empleo simplificados.
- Los planes de pensiones de empleo de aportación definida para la contingencia de jubilación, sin perjuicio de que puedan ofrecer prestaciones definidas para el resto de las contingencias siempre y cuando las mismas se encuentren totalmente aseguradas.

Los profesores Tirado Suárez y Tous Granda han detectado riesgos en la creación de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública. Concretamente, han descrito los siguientes (Suárez, Javier, & Tous Granda):

- Cualquier persona trabajadora por cuenta propia o autónoma puede adscribirse a un plan promovido por una asociación sin requerir la condición de asociado. Esto, además, puede tener una mayor posibilidad y seguridad si se adscriben a un fondo de pensiones de promoción pública abierto. Esto puede poner en riesgo el futuro de las Mutualidades de Previsión Social.
- El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se convierte en promotor, lo cual conlleva un riesgo inherente.

En ese momento, y aun de forma puntual, se debe sacar a colación la mala situación de algunas Mutualidades de Previsión Social, como la de la abogacía. Esto demuestra que, efectivamente, puede existir un riesgo de extinción de algunas Mutualidades de Previsión Social ante situaciones de casi insolvencia o ante el temor de que todas terminen padeciendo una mala decisión financiera. También demuestra que el papel de promotor no está exento de riesgos y este papel lo va a asumir el Ministerio de Seguridad Social y Migraciones a través de la Comisión Promotora y de Seguimiento.

8. PERSPECTIVA DE FUTURO EN LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

El Pacto de Toledo ha reafirmado el sistema de reparto que define el sistema de pensiones español. Así consta en su Recomendación 0, que expresamente rechaza la sustitución del sistema del sistema de reparto por otro de capitalización.

También en su ya mencionada Recomendación 16 se manifiesta que se deben crear sistemas complementarios de pensiones sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto, [...].

Por ello, a corto plazo no existe una voluntad legislativa mayoritaria de transitar de un sistema de reparto a uno de capitalización, por lo que cualquier modificación legislativa parece que debe implantarse dentro de este sistema.

Tras analizar la actual situación económica del sistema público de pensiones, parece necesario incluir ajustes en el sistema. El legislador español, ante la insostenibilidad del actual sistema de pensiones, debe bien virar el rumbo del sistema hacia uno similar a los sistemas nocionales o bien aceptar que la tasa de sustitución de las pensiones públicas (primer pilar) se verá reducida y que estas pensiones serán cada vez de menor cuantía. El giro hacia un rumbo de sistemas nocionales de aportación definida permitiría a cada persona trabajadora tener un conocimiento transparente entre lo que cotiza y percibirá. Esto debe estar, por supuesto, vinculado a ajustes automáticos relacionados con la esperanza de vida y los ingresos efectivos del sistema. Además, se debe potenciar, junto con el sistema, el incentivo a retrasar la edad de jubilación, para que cada año adicional cotizado eleve el saldo individual de cuantías a percibir en la jubilación.

En relación con la edad de jubilación, si bien la edad legal se ha retrasado, no así la edad real. Se deben potenciar los incentivos para retrasar voluntariamente la jubilación y eliminar rigideces que penalicen la compatibilización de pensión de jubilación y empleo.

Como hemos dicho anteriormente, no existe indicio alguno de voluntad política de modificar el actual sistema de reparto y de prestación definida, por lo que, para mantener el sistema, se deberá asumir que su sostenibilidad pasa por la reducción del gasto.

Por ello es necesaria la reintroducción de un factor matemático que equilibre las pensiones. Se ha demostrado insuficiente la introducción de conceptos adicionales de cotización como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

No podemos dar la espalda a los cambios demográficos, y obviar la tasa de dependencia es ignorar una realidad que pone en riesgo el actual sistema de pensiones.

Por ello, este nuevo mecanismo de equilibrio de las pensiones no debe estar construido de tal forma que automáticamente penalice la cuantía de las pensiones si aumenta la esperanza de vida. Este nuevo mecanismo de equilibrio de las pensiones debe tener en cuenta muchos otros factores, como pueden ser el aumento de la tasa de natalidad, el aumento del número de contribuyentes al sistema o un factor de incremento de pensiones en caso de aumento del Índice de Precios al Consumo. El

objetivo del nuevo mecanismo de equilibrio de las pensiones no debe ser la reducción de las prestaciones de jubilación a toda costa, sino intentar adecuar su cuantía a los ingresos del sistema, intentando mantener en lo posible el mayor poder adquisitivo de los pensionistas. Esto evitaría que, en contextos de déficit, el gasto en pensiones crezca de forma desproporcionada respecto de los ingresos del sistema. Una fórmula equilibrada que combine la protección del poder adquisitivo en pensiones mínimas con ajustes graduales en las pensiones más altas permitiría repartir las cargas de forma más equilibrada entre generaciones.

Existen otros mecanismos que pueden introducirse, como el ajuste transitorio de pensiones en caso de situaciones de déficit coyunturales. Esta medida va en línea con la Recomendación 3 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2020, en el cual se recomienda aumentar el Fondo de Reserva. En caso de existencia de capital en el Fondo de Reserva, esta medida de ajuste temporal debería ser residual.

El Fondo de Reserva no debería ser aplicado al gasto corriente en pensiones, sino a situaciones transitorias, por ejemplo, de shocks demográficos (jubilación de baby boomers).

Y todo lo anterior porque consideramos que la introducción de cualquier mecanismo de equilibrio de las pensiones públicas (primer pilar) es más garantista de los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad que la construcción de un sistema alternativo basado en planes de pensiones de empleo (segundo pilar) cuya fuente sea la negociación colectiva sectorial o, aun peor, sectorial de ámbito inferior al estatal.

Aun así, ante la inevitable, y pensamos que necesaria, potenciación de planes de pensiones de empleo, se deben instar reformas legislativas que hagan que estos sean lo más universales e igualitarios posibles. Debe legislarse para que, en los sectores en los que se regule la creación de planes de pensiones de empleo, existan unos mínimos comunes a todas las personas trabajadoras. Idealmente, estos mínimos legales deberían ser fruto de la negociación entre sindicatos y organizaciones empresariales más representativas. En un siguiente paso, para que los planes de pensiones de empleo sean lo más universales posibles, estos deberían ser pactados en convenios colectivos sectoriales, en lugar de en convenios colectivos de empresa.

Las ventajas de una negociación sectorial son (López Cumbre, 2025):

- Se potencia la estabilidad de las aportaciones y la confianza en el sistema, ya que todas las personas trabajadoras, aunque tengan movilidad, podrán mantener todas sus aportaciones y no entenderán como un riesgo el cambio de trabajo.
- El sector puede fiscalizar mejor todas las inversiones derivadas del acumulado de los planes, incluyendo su reinversión en mejoras directas o indirectas del propio sector.
- La gestión será más eficiente y eficaz, posibilitando una mejor atención a los partícipes y a los beneficiarios.

Y pensamos que todas las anteriores ventajas se incrementan si los planes de empleo están creados por convenios colectivos sectoriales que, además, sean de ámbito estatal.

De hecho, Avilés Ojeda considera que el éxito del sistema de pensiones neerlandés es que su régimen de aportaciones obligatorias con origen en la negociación colectiva se basa en dos factores (Ojeda Avilés, 2022):

- Las pensiones basadas en convenio colectivo prácticamente abarcan a toda la población laboral.
- La mayor parte de los convenios colectivos donde vienen reguladas -el 75%- son de ámbito estatal, permitiendo así la discusión de las primas con las compañías aseguradoras en situación de igualdad e incluso de superioridad.

En España sería conveniente otorgar prioridad aplicativa a los convenios colectivos estatales, frente a los de ámbito inferior, en materia de planes de pensiones de empleo. Esta prioridad aplicativa garantizará la mejor gestión de los planes y también un acercamiento a los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad de las personas trabajadoras dentro de cada uno de los sectores.

En tercer lugar y partiendo del contenido del análisis realizado, es claro que la implementación de planes de pensiones de empleo no ha tenido, hasta el momento, la implantación deseada por parte del legislador. Si bien se ha intentado potenciar mediante incentivos fiscales y de Seguridad Social, a día de hoy, éstos parecen insuficientes. Por tanto, una de las primeras cuestiones a plantear es la creación de incentivos de cualquier índole que provoque que empresas y personas trabajadoras propongan y acuerden la creación de planes de pensiones de empleo.

Por último, y siguiendo las palabras del Profesor Ojeda Avilés, se debe realizar una labor pedagógica importante del Ministerio en un país sin visibilidad de las contingencias de futuro como es la jubilación (Ojeda Avilés, 2022). La sensibilización y la labor pedagógica es el factor más importante, pues, desde el punto de vista del ciudadano, la pensión de jubilación será su fuente de ingresos principal durante un porcentaje relevante de su vida. Desde el punto de vista del Estado, porque las pensiones son el principal gasto al que se hace frente en las cuentas públicas.

9. BIBLIOGRAFÍA

Agudo, E. M. (2017). El formento de los planes de pensiones en el sistema de empleo en el Reino Unido. Hacia una obligación empresarial. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, N°. 199, Sección Estudios.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2025). Informe de evaluación de la regla de gasto en pensiones. Madrid.

Calvo Vérguez, J. (2023). La aplicación del nuevo mecanismo de equidad intergeneracional como instrumento destinado a garantizar la sostenibilidad de las pensiones. *Revista Aranzadi Doctrinal*.

Comisión Europea. (2012). La seguridad Social en Dinamarca.

Devesa Carpio, J. E., Devesa Carpio, M., Domínguez Fabián, I., Encinas Goenechea, B., & Meneu Gaya, R. (2017). La implantación de un Sistema de cuentas nocionales en España: Efectos sobre el sistema de seguridad social. Instituto santalucía.

Devesa, E., & Domenech, R. (2021). Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España. FEDEA.

Dirección General de Seguros y Planes de Pensiones. (2025). Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones. Primer Trimestre 2025. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Guillén Estany, M., Domínguez Fabián, I., & Encinas Goenechea, B. (s.f.). Hacia la solvencia del sistema de pensiones tras los nuevos retos: envejecimiento y desempleo. Líneas de actuación y calendario de aplicación. Secretaría de Estado de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. (27 de noviembre de 2020).

Laborda Ibañez, M. (2024). Los planes de pensiones de empleo. El principio de no discriminación. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

López Cumbre, L. (2025). El alcance de la reciente reforma de los planes de pensiones de empleo. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

López Gandía, J. Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional.

Mercer CFA Institute. (2024). Mercer FCA Institute Global Pensión Index 2024.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (Junio de 2025). Resumen de ejecución del presupuesto.

Ministerio de Sanidad. (2024). Habitantes, envejecimiento e indicadores de bienestar según comunidad autónoma. Obtenido de <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/sanidadDatos/tablas/tabla.htm>

Ministerio de Sanidad. (2025). Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2023. Centro de Publicaciones.

Molina Navarrete, C. (2022). La pensión de jubilación previsional complementaria. Nueva regulación de los fondos y planes de pensiones de empleo. En La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. LA LEY.

Molina Navarrete, C. (14 de noviembre de 2022). Nuevos planes de pensiones de empleo: ¿entre complemento de jubilación y alternativa a las subidas retribuidas? Diario La Ley.

Molina Navarrete, C. La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. LA LEY.

OECD. (2023). Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators. Paris:

OECD Publishing. Obtenido de https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html

Ojeda Avilés, A. (2022). Por un modelo normativo del Plan de Pensiones de Empleo. Wolters Kluwer.

Suárez, T., Javier, F., & Tous Granda, E. J. (s.f.). Reflexiones críticas sobre la reforma política de la legislación de planes y fondos de pensiones, propiciada por la ley 12/2022, de 30 de junio.

PONENCIA INVITADA DE UNIVERSIDAD NO ANDALUZA:

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, PENSIÓN DE JUBILACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES¹

CAROLINA GALA DURÁN

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Autónoma de Barcelona

ORCID: 0000-0002-0074-8321

SUMARIO:

1. MARCO GENERAL Y DATOS RELEVANTES.
2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS HASTA AHORA: ACTUACIONES TÍMIDAS DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA JUNTO A DECISIONES QUE IMPLICAN EL INCREMENTO DEL GASTO.
3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN Y REFLEXIONES ANTE UNA REALIDAD QUE YA ESTÁ AQUÍ: LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE ENVEJECIMIENTO, JUBILACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.
4. BIBLIOGRAFÍA

¹ Este trabajo es resultado del Proyecto PID2022-139078OB-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. El Derecho Financiero y Tributario ante el Reto Demográfico: envejecimiento, despoblación y población flotante.

RESUMEN:

No hay duda de que, en los próximos años, nuestro sistema de pensiones se va a enfrentar a un reto importante, como es el progresivo acceso (entre los años 2024 y 2042) a la pensión de jubilación de la denominada generación del “baby boom”; fenómeno que va acompañado de un aumento de la esperanza de vida, y de una tasa de natalidad muy baja, así como de un gasto insuficiente en sanidad y en ayuda a la dependencia. Partiendo de ello, se analizan críticamente las líneas de actuación que, en materia de jubilación, se han adoptado en las últimas décadas y que han construido un modelo de jubilación diferente en España: sin duda más flexible y gradual y con una mayor compatibilidad entre trabajo y pensión, pero que también incorpora elementos contradictorios, no solo en el seno del propio modelo sino también desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema. Cabe tener presente que, sin olvidar la exigencia constitucional de la suficiencia de las prestaciones, en los últimos años se han adoptado diversas medidas destinadas a ayudar a esa sostenibilidad, tanto desde la vertiente de la reducción de gastos en el marco de la pensión de jubilación como regulando nuevas vías de ingresos destinados a incrementar el Fondo de Reserva. Sin embargo, a nuestro entender, esas medidas no son suficientes, ni tampoco todas ellas acertadas, lo que obligaría a adoptar nuevas medidas en dicho ámbito (supresión de las fórmulas de jubilación anticipada, reforma de las fórmulas de compatibilidad entre trabajo y pensión...), así como en el marco general del sistema de Seguridad Social.

ABSTRACT:

There is no doubt that, in the coming years, our pension system will face a major challenge, namely the gradual access (between 2024 and 2042) to retirement pensions of the so-called baby boom generation; this phenomenon is accompanied by an increase in life expectancy, a very low birth rate, and insufficient spending on healthcare and dependency assistance. On this basis, we critically analyze the lines of action that have been adopted in recent decades in the area of retirement and which have built a different retirement model in Spain: undoubtedly more flexible and gradual and with greater compatibility between work and pension, but which also incorporates contradictory elements, not only within the model itself but also from the perspective of the sustainability of the system. It should be borne in mind that, without forgetting the constitutional requirement for adequate benefits, various measures have been adopted in recent years to help ensure this sustainability, both in terms of reducing expenditure on retirement pensions and regulating new sources of income to increase the Reserve Fund. However, in our opinion, these measures are neither sufficient nor entirely appropriate, which would require the adoption of new measures in this area (elimination of early retirement formulas, reform of compatibility formulas, etc.).

1. MARCO GENERAL Y DATOS RELEVANTES

Hace ya bastantes años que, en nuestro país, la combinación de los elementos demografía, envejecimiento de la población y pensión de jubilación ha dado lugar a una creciente preocupación sobre el futuro y la viabilidad del sistema de pensiones. De hecho, esta cuestión casi se ha convertido en un “clásico”, al haber aparecido periódicamente estudios² -con una relevante difusión en los medios de comunicación-, que, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, han venido profetizando el hundimiento del sistema de Seguridad Social, ante la imposibilidad de que el mismo pudiera asumir los compromisos financieros asumidos. Por suerte, esas predicciones no se han cumplido.

Sin embargo, y sin considerar que ese hundimiento vaya a producirse si se adoptan las medidas oportunas (a corto y medio plazo), en estos momentos sí nos encontramos ante una situación particular (y realmente preocupante), vinculada con el reto demográfico al que nos enfrentamos, provocado por el continuo descenso de la natalidad en nuestro país y el incremento de la esperanza de vida. A lo que se añade el hecho, con un evidente impacto en el sistema de Seguridad Social, de que, en las próximas dos décadas, se irá jubilando la generación del “baby boom”, es decir, aquellas personas nacidas entre finales de los años cincuenta y finales de los setenta del siglo pasado, lo que supondrá tensionar -en un grado importante- las cuentas de la Seguridad Social. Este colectivo empezó a jubilarse ya en el año 2023 y lo seguirá haciendo hasta el año 2042. Lógicamente, este último fenómeno no es exclusivo de España, aunque se manifieste con posterioridad a otros países (una década aproximadamente), ya que también afecta a países como Francia o Alemania. En el caso de España, con datos del INE de julio del año 2022, esta generación constituía el 26% de la población total³, sin duda un porcentaje relevante. Asimismo, esta generación se caracteriza por haberse enriquecido bastante durante su ciclo vital, especialmente en comparación con los jóvenes, debido a las condiciones de desarrollo económico que vivieron durante su edad adulta (su riqueza está principalmente concentrada en la vivienda en propiedad)⁴.

En el apartado de los datos (esenciales en la materia que nos ocupa), también cabe mencionar, en primer lugar, que la tasa de natalidad en España en el año 2023 se situó en 6,61, siguiendo una clara línea de tendencia a la baja (desde el 10,65 en el año 2009 hasta el 6,61 en 2023 -a lo que cabe añadir que, en 1975, esa tasa se situaba

² Al respecto, Belmonte, L.J., Corrales, A.J., y Ruiz, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España”, *European Journal of Education and Psychology*, Vol. 2, n.º 2, 2009, pág. 114.

³ “Radiografía de los baby boomers, una generación que empieza a jubilarse”, Blog Caixabanc, 31 de julio de 2023, <https://blog.caixabanc.es/blogcaixabanc/perfil-baby-boomers-espana/>, consulta el día 1-9-2025.

⁴ “Radiografía de los baby boomers, una generación que empieza a jubilarse”, Blog Caixabanc, 31 de julio de 2023, <https://blog.caixabanc.es/blogcaixabanc/perfil-baby-boomers-espana/>, consulta el día 1-9-2025. Vid también “Bay boomers: quiénes son y cómo afrontan la jubilación”, 9 de junio de 2023, <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercado-laboral-y-demografia/baby-boomers-quienes-son-y-como-afrontan>.

en el 18,70), tal y como aparece en el siguiente cuadro⁵:

Tasa bruta de natalidad años 2009-2023 (desde 10,65 a 6,61)

Asimismo, en el año 2023, el número medio de hijos por mujer se redujo hasta 1,12 y los nacimientos de madres nacidas en el extranjero supusieron el 31,3% del total (que fueron 320.656, mientras que en el año 2009 fueron 494.997 -y más lejanamente, 669.378 en el año 1975). Otro dato a tener en cuenta es que la edad media de la maternidad fue de 32,59 años en el año 2023, mientras que en el año 2009 se situaba en los 31,04 años, incrementándose ligeramente hasta la actualidad. La tasa bruta de mortalidad se situó en el año 2023 en 8,96 (en el año 2009 se encontraba en el 8,26).

En segundo lugar, resulta evidente que la esperanza de vida al nacer en nuestro país se ha ido incrementando en las últimas décadas, encontrándose en el año 2023 en los 83,77 años, según el INE⁶:

Tal y como se deriva del cuadro anterior, la esperanza de vida ha pasado de los 73,44 años en el año 1975 a los 83,77 años en 2023, con un incremento de 10,33 años. Se trata de una buena noticia, sin duda, encontrándonos en uno de los países con una mayor esperanza de vida del mundo, si bien, desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones, esa realidad también se convierte en un reto, por cuanto las pensiones y, particularmente, la pensión de jubilación, se pagan durante más años. A lo que se añade el mayor coste sanitario que supone una población envejecida, así como los costes derivados del sistema de dependencia (con una cobertura muy insuficiente todavía).

En relación con la esperanza de vida, existen diferencias por razón de género; así⁷:

En el año 1975 la esperanza de vida de los hombres al nacer era de 70,53 años y de las mujeres de 76,25 años, mientras que en el año 2023 era de 81,11 en el caso de los hombres (10,58 años más) y de 86,34 años en las mujeres (10,09 años más). El incremento es importante.

Por otra parte, en cuanto a la distribución por edades, tal y como es conocido y deriva, a su vez de datos como los anteriores, cabe señalar que, en las últimas décadas, se ha incrementado de una forma relevante el número de personas mayores de 65 años; así⁸:

Conforme a tales datos, en el año 1985 el 11,83% de la población española tenía 65 o más años y en 2024 lo era el 20,42%, casi el doble. Y en el año 1985 el 4,78% de la población tenía 75 o más años, mientras que en 2024 lo era el 10,12%, más del doble. En 2024 la población entre 20 y 64 años era el 60,9%. Los datos son muy claros.

En concordancia con todo ello, se ha producido un incremento del número de

⁵ Fuente: INE, consulta realizada el día 24 de julio de 2025.

⁶ Fuente INE, consulta 29 de julio de 2025.

⁷ Fuente INE, consulta 29 de julio de 2025.

⁸ Fuente: INE, consulta 29 de julio de 2025.

pensionistas de jubilación en las últimas décadas, así como del importe de la pensión media⁹:

Año	Número de pensionistas	Cuantía media de la pensión euros
1998	4.400.860	492,63
2002	4.554.537	588,35
2008	4.951.140	817,52
2015	5.546.499	1.021,19
2020	6.002.109	1.161,80
2024	6.369.980	1.442,67

Y, desde la perspectiva de género, cabe señalar que sigue existiendo una brecha de género en el marco de la pensión de jubilación, por cuanto el importe de las pensiones que perciben los hombres es superior al de las mujeres, desde hace años; así¹⁰:

Año	Pensión media hombres euros/mes	Pensión media mujeres euros/mes	Brecha de género
2005	791,82	482,03	- 309,79
2009	979,26	573	- 403,26
2015	1.188,35	733,48	- 454,87
2020	1.338,56	884,64	- 453,92
2023	1.577,84	1.076,85	- 500,99
2024	1.654,04	1.139,64	- 514,40

Y, además, como vimos antes, la esperanza de vida es mayor en el caso de las mujeres, por lo que estas perciben una pensión de jubilación más baja durante más años.

En tercer lugar, si pensamos en la evolución de la población de más edad a lo largo de los próximos años -el efecto de la generación del “baby boom” al que antes nos referíamos-, los datos que se manejan son también muy reveladores¹¹:

1. Se prevé que España ganará más de cinco millones de habitantes en los próximos quince años y casi seis millones hasta el año 2074, hasta alcanzar

⁹ Elaboración propia, fuente: www.seg-social.es. Consulta del día 29 de julio de 2025.

¹⁰ Elaboración propia, fuente: www.seg-social.es. Consulta del día 29 de julio de 2025.

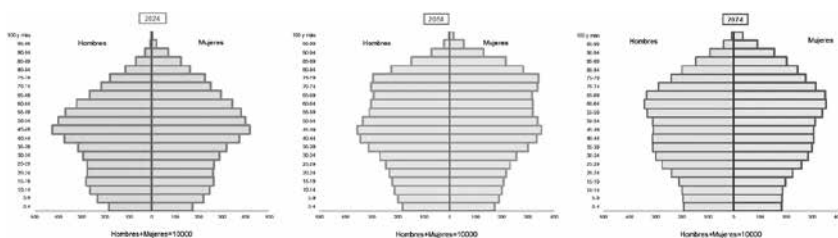
¹¹ “Proyecciones de Población Años 2024-2074”, ine.es/dyngs/Premsa/PROP20242074.htm, de fecha 24 de junio de 2024. Consultado el día 29 de julio de 2025.

los cincuenta y cuatro millones seiscientas mil personas ese año, si se mantienen las tendencias demográficas actuales.

2. El número de nacimientos empezaría a aumentar y seguiría creciendo hasta el año 2042. Entre 2024 y 2038 nacerían en torno a cinco millones y medio de niños, un 8,7% menos que en los quince años previos. El número medio de hijos por mujer sería de 1,24 en el año 2038.

Ante el descenso de la natalidad y el aumento de las defunciones, en España habría siempre más defunciones que nacimientos (saldo vegetativo negativo) durante los quince próximos años. Este saldo vegetativo alcanzaría el valor más bajo en torno al año 2061 y se iría recuperando levemente a partir de entonces.

3. La población de 65 años y más años alcanzaría un máximo del 30,5% en torno al año 2055 y en 2074 se situaría en el 30,3%. Por tanto, en el año 2055 sería un 10% superior al año 2024 (20,42%, como vimos anteriormente).
4. La población entre 20 y 64 años que, actualmente supone el 60,9%, pasaría a ser el 53,7% en el año 2051. En el año 2074 se recuperaría hasta el 54,2%.
5. La población nacida en España disminuirá paulatinamente y pasaría de significar el 81,9% actual al 61% dentro de cincuenta años.
6. La esperanza de vida alcanzaría en el año 2073 los 86 años en los hombres y los 90 años en las mujeres, con una ganancia de 5,6 y de 4,3 años, respectivamente, respecto a los valores actuales. Asimismo, la esperanza de vida para las personas con 65 años en el año 2073 sería de 22,7 para los hombres (3,6 más que actualmente) y de 26,3 para las mujeres (3,3 años más). A pesar de la mayor esperanza de vida, el número de defunciones continuaría creciendo hasta alcanzar un máximo en el año 2065.
7. Y, conforme al INE, las pirámides de población de España (años 2024, 2054 y 2074) serían las siguientes:



Finalmente, respecto al coste mensual del pago de las pensiones, no puede sorprender el hecho de que la más costosa para el sistema de Seguridad Social sea precisamente -y con diferencia- la pensión de jubilación; así, si, como ejemplo, tenemos en cuenta la nómina del mes de diciembre de 2024, resulta lo siguiente¹²:

¹² Elaboración propia, fuente: www.seg-social.es. Consulta del día 30 de julio de 2025.

	Incapacidad permanente euros	Jubilación euros	Viudedad euros	Todas las pensiones euros
RGSS	909.335.163,32	7.800.292.888,05	1.675.986.264,23	10.546.590.870,40
RETA	104.623.476,69	1.301.850.903,01	303.523.314,36	1.741.286.042,11
Todos los regímenes	1.160.752.505,86	9.491.844.496,62	2.116.022.667,97	12.974.211.473,19

Cabe añadir que, para el año 2025, se prevén unos ingresos totales para el conjunto del sistema de Seguridad Social de 18.122.580,53 euros, de los cuales 13.989.523,09 se relacionan con prestaciones económicas¹³. En fin, también cabe señalar un importante crecimiento del peso de las pensiones en el gasto público: así, mientras que en el año 2000 el gasto en pensiones representaba el 42,8% del gasto en pensiones, sanidad y educación, en 2023 ya era el 54,34%, lo que implica un aumento de más de medio punto porcentual cada año¹⁴. Asimismo, las prestaciones suponen cerca del 90% del gasto total de la Seguridad Social¹⁵.

Y, por último, desde la perspectiva de los datos, también cabe tener presente el gasto en el sistema de dependencia, que incluye a personas mayores: en el año 2024 el sistema de dependencia alcanzó su histórico máximo de inversión, con un total de 12.189 millones de euros, lo que equivale al 0,8% del PIB. Esta cifra es la mitad de lo que, en promedio, invierten los países de la Unión Europea¹⁶. En el año 2023 fueron 11.522 millones de euros: 8.230 millones por parte de las Comunidades Autónomas (un 71%) y 3.292 millones por parte del Gobierno central (un 29%). No obstante, existe una acusada desigualdad territorial, siendo las Comunidades Autónomas que más invierten en dependencia por persona y año el País Vasco (2.848 euros), Extremadura (2.599 euros) y Navarra (2.413 euros), mientras que las que menos invierten son Murcia (1.504 euros), Islas Canarias (1.248 euros) y Galicia (1.073 euros). Las Comunidades Autónomas que mayor porcentaje destinan de sus propios presupuestos a la atención a la dependencia son el País Vasco, Navarra y Extremadura, y las que menos La Rioja, Galicia, Andalucía y Castilla y León¹⁷.

A lo que cabe añadir el coste en asistencia sanitaria, que alcanzó los

¹³ Fuente: seg-social.es, Presupuesto de la Seguridad Social aprobado para 2025 (Prórroga del Ejercicio 2024) (NIPO: 121-23-001-6), consultado el día 30 de julio de 2025.

¹⁴ Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro del sistema de pensiones: Demografía, mercado de trabajo y reformas”, Papeles de Economía Española, n.º 176, 2023, pág. 93.

¹⁵ Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro...”, ob.cit., pág. 106.

¹⁶ “Aumenta el número de personas dependientes atendidas, pero “se consolida un sistema Low Cost”, <https://dependencia.info/noticia/7736/actualidad/aumenta-el-numero-de-personas-dependientes-atendidas-pero-se-consolida-un-sistema-low-cost.html>.

¹⁷ “Nuevos datos sobre la financiación de la dependencia”, Asociación estatal de directores y gerentes en Servicios sociales, <https://directoressociales.com/nuevos-datos-sobre-la-financiacion-de-la-dependencia-3/#:~:text=de%20media%20nacional>.

106.331.900.000 euros, el 6,70% del PIB¹⁸.

En definitiva, como se ha constatado, el panorama al que se enfrenta nuestro sistema de pensiones parece claro: una población cada vez más envejecida, una tasa de natalidad decreciente, un número importante y creciente de pensionistas de jubilación, que cobrarán durante más años, a lo que se añaden los costes -que se irán incrementando- derivados de la asistencia sanitaria y de la atención a la dependencia (claramente insuficiente a día de hoy). En palabras -contundentes- del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones "... la sostenibilidad financiera exige elevar la mirada más allá del corto plazo, fundamentalmente porque nuestro país va a enfrentarse en los próximos años a una circunstancia demográfica excepcional: la jubilación de la macrogeneración del baby boom...".

Las referencias legales a la sostenibilidad financiera en España se han ido incrementando en los últimos años, así como la preocupación en torno a ella; preocupación que también se recoge en el marco de la Unión Europea que, desde hace años, fomenta un equilibrio difícil entre el envejecimiento activo y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones¹⁹.

Partiendo de todo ello, a nuestro entender, las preguntas esenciales a plantear son dos: 1ª) qué medidas se han tomado en los últimos años y cuáles han podido ser sus efectos desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones; y, 2ª) qué medidas se podrían adoptar en el futuro para intentar mantenerla. Todo ello tomando como referencia la pensión de jubilación.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS HASTA AHORA: ACTUACIONES TÍMIDAS DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA JUNTO A DECISIONES QUE IMPLICAN EL INCREMENTO DEL GASTO

No hay duda de que la pensión de jubilación ha sido y es un elemento clave dentro de un sistema de Seguridad Social y lo mismo ocurre en nuestro país. Sin embargo, en las últimas décadas, el modelo de "pensión de jubilación" en España ha ido transformándose y, además, a nuestro entender, ha ido incorporando elementos que son contradictorios entre sí, tanto desde la perspectiva del propio modelo de jubilación como desde la vertiente de su impacto en la sostenibilidad financiera del sistema. Asimismo, se han adoptado tanto medidas directamente relacionadas con la jubilación como otras que indirectamente le han afectado, en mayor o menor medida.

Partiendo de ello, podemos diferenciar varias líneas de actuación que, a nuestro

¹⁸ Datos macro, Expansión, consultado el día 30 de julio de 2025.

¹⁹ Sobre la posición de la UE, Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M., "Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 25, 2022, pág. 50 y ss.

entender, y de una forma más o menos coordinada, nos han llevado hasta el momento actual. Líneas que, en algunas ocasiones, coinciden en el tiempo al ser fruto del mismo proceso de reforma y en las que, se recogen medidas que, por un lado, afectan a la pensión de jubilación y, por otro, tienen efectos, positivos o negativos, sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Muchas de esas líneas de actuación están relacionadas con las recomendaciones de los sucesivos Pactos de Toledo y, en su caso, con los correspondientes acuerdos entre los agentes sociales y el Gobierno.

2.1. Primera línea de actuación: de la restricción a la expansión de la figura de la jubilación anticipada

En primer lugar, cabe mencionar el hecho de que, en nuestro país, hemos pasado de un modelo en el que el acceso a la jubilación anticipada, salvo determinadas profesiones o situaciones concretas de discapacidad, era una excepción y, además, a extinguir, a una situación en que aquella está plenamente admitida y constituye, además, el deseo de una gran parte de la población trabajadora.

En efecto, antes de la entrada en vigor de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, el único colectivo -con las excepciones antes apuntadas-, que, con independencia de su profesión, podía acceder a la pensión de jubilación anticipada, a los 60 años y con un coeficiente reductor del 8% por año, era el de las personas “mutualistas”, es decir, esencialmente aquellas personas que habían cotizado a una Mutuality Laboral antes del día 1 de enero de 1967²⁰, que fue cuando se instauró nuestro sistema de Seguridad Social. Y, como decíamos, era un colectivo a extinguir ya que, progresivamente y por el simple transcurrir del tiempo, el colectivo “mutualista” iría accediendo por esa vía anticipada o por la vía de la jubilación ordinaria -a los 65 años- a la pensión de jubilación.

Sin embargo, ese carácter restringido de la pensión de jubilación anticipada se rompe con la citada Ley 35/2002, y, todavía más, con la Ley 27/2011. En efecto, en primer lugar, la Ley 35/2002, como fruto del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito el 9 de abril de 2001 por CC.OO., el Gobierno, CEOE y CEPYME, reconoció también el derecho a la jubilación anticipada de aquellos trabajadores afiliados con posterioridad al día 1 de enero de 1967 que, cumpliendo ciertos requisitos de edad (61 años) y años cotizados (30), hubieran perdido su empleo de una forma involuntaria, por alguna de las causas previstas legalmente. Se preveía la aplicación de un coeficiente reductor de entre un 6% a un 8% por año en el que se anticipaba la jubilación (y carrera de cotización del propio interesado).

Y, como un paso más en esta línea, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que tuvo muy presente el Acuerdo social y económico para el crecimiento de 2 de febrero de 2011, y, en consecuencia, el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de

²⁰ Sobre esta modalidad, Blázquez Agudo, E.M^a., *Edad y pensión de jubilación*, Aranzadi, 2023, págs. 116-117; y Rodríguez Iniesta, G., “La jubilación anticipada”, en J.C. Álvarez Cortés (Dir.), *Trabajadores maduros y Seguridad Social*, 2018, págs. 148-150.

2011, incorporó una nueva modalidad de jubilación anticipada voluntaria, a partir de los 63 años y con un periodo de cotización efectiva mínimo de 33 años. Se aplicaría un coeficiente reductor de entre un 1,625% y un 1,875% por trimestre o fracción de trimestre en que se adelantase la jubilación. Esa Ley también modificó la pensión de jubilación anticipada por causa involuntaria, ampliando sus posibilidades, y suprimió la jubilación especial a los 64 años -vinculada a la celebración de un contrato de sustitución-²¹.

En los años posteriores, ambas modalidades de jubilación anticipada han sido objeto de algunas modificaciones, especialmente por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, donde, si bien se introducen algunas limitaciones, el saldo final es favorable para las personas que se jubilan anticipadamente. Así, en el caso de la jubilación anticipada involuntaria se amplían nuevamente las causas que permiten acceder a la misma incorporando, entre otros, los supuestos previstos en los artículos 40.1, 41.3, 49.1.m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores²², así como el resto de las causas extintivas por razones objetivas. Además, en ambos tipos de jubilación anticipada, el coeficiente reductor se determina por meses y no por trimestres y, a pesar de lo señalado en el preámbulo de la Ley, los coeficientes reductores aplicables no llevan a desincentivar el acceso a la jubilación anticipada.

Esta es, en esencia -con alguna modificación puntual- la regulación de la pensión de jubilación anticipada recogida actualmente en los artículos 207 y 208 de la Ley General de la Seguridad Social²³.

En definitiva, se ha pasado de un modelo en el que la jubilación anticipada era algo excepcional a otro en que aquella es una opción más -muy deseable- para quien cumpla los requisitos exigidos legalmente -que todavía pueden cumplir bastantes trabajadores, dado que se siguen teniendo largas carreras cotización, particularmente los hombres-. A lo que cabe añadir que, tradicionalmente, la jubilación anticipada ha servido como vía de reestructuración de plantillas en diversos sectores productivos, con el consiguiente coste añadido para el sistema de Seguridad Social a través del pago de las prestaciones por desempleo (prestación contributiva y/o subsidio por desempleo para mayores de 52 años, según el caso) y el paso posterior a la pensión de jubilación anticipada u ordinaria. Es más, aunque con un alcance real muy limitado, ese efecto dio lugar a la aprobación de una medida compensatoria regulada en el artículo 51.11 del ET, según el cual las empresas que realizan despidos colectivos y que incluyan a trabajadores de 50 o más años, deben efectuar una aportación económica al Tesoro Público en los términos previstos en la disposición adicional 16ª de la Ley 27/2011

²¹ Sobre el impacto de esta reforma, Martínez Barroso, M.ªD., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: Acceso al empleo y protección social*, Aranzadi, 2018, págs. 241-250.

²² En adelante ET.

²³ Al respecto, vid Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., *La pensión de jubilación*, Ed. Laborum, 2022, págs. 206-219; Blázquez Agudo, E.Mª. *Edad...*, ob.cit., págs. 97-114; y Blasco Pellicer, A., “Régimen jurídico de la pensión de jubilación”, en AA.VV., *Trabajo, edad y pensiones de jubilación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024, págs. 137-140.

y en el Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre. Y también cabe tener presente la obligación de las empresas, prevista en el artículo 51.9 del ET²⁴, de formalizar un convenio especial con la TGSS en el caso de incorporar en un despido colectivo a trabajadores mayores de 55 años²⁵.

Ahora bien, ¿cuál es la realidad práctica? ¿se acude mucho a la jubilación anticipada? Para dar respuesta cabe tener presente los siguientes datos²⁶:

1) Según la EPA, en el año 2023 el 70% de las personas que accedieron a la jubilación el motivo fue porque cumplieron los requisitos para ello (71,7% mujeres/68,6% hombres). Para un 10,5% fue la enfermedad o la incapacidad. La menos común -un 1,3% - fue tener una situación financiera favorable para dejar de trabajar.

2) La edad media de alta inicial en la pensión de jubilación ha crecido entre los años 2020 y 2024 -de 64,6 años en 2020 a 65,1 en 2024-, pero al aumentar la edad legal de jubilación, la diferencia entre la edad de jubilación real y la edad legal de jubilación se sigue manteniendo en 1,2 puntos de diferencia. Por tanto, no se está cumpliendo el objetivo de acercar la edad real de jubilación a la edad legal prevista. En efecto, la propia Recomendación 12 del Pacto de Toledo de 2020 señala que "... la Comisión considera que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo debe aproximarse tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida...".

Y, 3) las pensiones de jubilación en edad ordinaria fueron el 57,5% de las altas por jubilación en el año 2023, mientras que las pensiones de jubilación anticipada fueron el 34,3% del total de las modalidades de jubilación (voluntarias un 23,4% e involuntarias el 19%). Las pensiones de jubilación anticipada tenían las cuantías medias de pensión más altas: 1.729,94 euros en julio de 2024. Por tanto, parecen estar vinculadas a trabajos relativamente bien pagados.

Conforme a esos datos, cabe concluir que un poco más del tercio de las personas que se jubilaron en el año 2023 lo hicieron de forma anticipada y con un importe de pensión elevado. Se trata de un porcentaje nada desdeñable.

Partiendo de ello, a nuestro entender, desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio plazo, no resulta defendible un modelo de pensión de jubilación anticipada como el vigente, por varios motivos:

1) Por el coste que supone para el sistema de Seguridad Social poder jubilarte hasta cuatro años antes de la edad ordinaria, cuando, además, como hemos visto, las pensiones que se perciben son de las más altas. Pensiones que se van a cobrar durante más años, como consecuencia del incremento de la esperanza de vida. A lo que cabe

²⁴ También disposición adicional 13ª de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS).

²⁵ Sobre ambas medidas, Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., págs. 95-97.

²⁶ Fuente: "Compatibilidad entre pensión pública de Seguridad Social y trabajo", Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., FIPROS, 2025, https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

añadir, que tales personas dejan de cotizar al sistema de forma temprana.

2) El sistema de Seguridad Social no puede seguir asumiendo el coste de los procesos de reestructuración empresarial y una vía para ello es eliminar un uso indiscriminado de la jubilación anticipada. El proceso de envejecimiento de la población en el que estamos inmersos desde hace años tiene que llevar también a que las empresas cambien su visión sobre cómo gestionar a las personas de mayor edad, manteniéndolas en el empleo.

3) Esta medida resulta claramente contradictoria con otras adoptadas incluso por las mismas normas -por ejemplo, la Ley 27/2011-, como es el alargar la edad ordinaria de jubilación a los 67 años, incentivar el alargamiento de la jubilación más allá de la edad ordinaria, establecer la posibilidad de incorporar cláusulas de jubilación forzosa tomando como referencia los 68 años o más y prever diversas medidas para compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo.

Y, 4) la regulación actual de la pensión de jubilación ignora las Recomendaciones del propio Pacto de Toledo de 2020, por cuanto en su Recomendación 12 se prevé que "... la jubilación anticipada sigue utilizándose a menudo como una fórmula de regulación del empleo. A juicio de la Comisión, esta práctica debe modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y que opten por acogerse a ella. En este punto, la Comisión considera esencial, previa identificación del colectivo, analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada, poniendo especial atención en la forma de acceso a la misma —voluntaria o forzada por las circunstancias—, los supuestos de carreras de cotización prolongadas y el sector de actividad en que se produzca la jubilación...".

2.2. Segunda línea de actuación: alargar la edad de jubilación ordinaria y condicionarla más al esfuerzo individual de cotización

Aunque aún nos puede parecer sorprendente, la "clásica" edad de jubilación ordinaria a los 65 años se instauró en el año 1919²⁷, cuando la esperanza de vida en España se situaba alrededor de los 43 años. Y esa edad se mantuvo estable e igual para todos hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2011, en cuyo preámbulo se establece que "... el sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél. El hecho incuestionablemente positivo de que la esperanza de vida aumente progresivamente en España, hasta haberse convertido en el segundo país del mundo con mayor pervivencia de la población, enfrenta también el reto de que, en el futuro, será necesario asumir el pago de más pensiones durante más tiempo a causa de dicho envejecimiento de la población. La disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa

²⁷ Real Decreto de 11 de marzo de 1919, Retiro obrero obligatorio.

de dependencia de los pensionistas...”.

Y, entre las medidas recogidas en dicha Ley para hacer frente a esa situación, se encontraba precisamente el incremento de la edad ordinaria de jubilación, pasando de los 65 a los 67 años, de forma muy progresiva, por cuanto el régimen transitorio²⁸ se inició el día 1 de enero de 2013 y finalizará el día 1 de enero de 2027, cuando podrán jubilarse a los 65 años las personas que tengan cotizados 38 años y 6 meses o más y a los 67 años quienes no los alcancen. Esta medida es favorable desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, por cuanto se ha retrasado el acceso al cobro de la pensión y, en unos años, cada vez más personas tendrán que esperar a los 67 años para poder jubilarse, con lo que, además, cotizarán durante más tiempo, aportando más recursos²⁹.

Por otra parte, se trata de una medida que ha sido puesta en marcha por otros países de nuestro entorno y por el mismo motivo: ayudar a garantizar la sostenibilidad del sistema (Grecia, Italia, Dinamarca, País Bajos, Portugal, Francia, Alemania...).

Cabe tener presente también que, junto a lo anterior, persisten dos situaciones en las que es posible jubilarse de forma ordinaria a una edad inferior a la habitual:

a) El caso de las personas con discapacidad, en un grado del 45% o superior o del 65% o superior, regulado actualmente en el artículo 206 bis de la LGSS, con el límite de los 52 años³⁰. Aunque no existen datos actualizados, son muy pocas las personas que se acogen a esta vía, lo que demuestra, a su vez, el carácter excesivamente restrictivo de la normativa vigente. Se trata de una modalidad que constituye una acción positiva, ante la dificultad que tiene ese colectivo de acceder y mantenerse en el empleo, por lo que está plenamente justificada desde una perspectiva objetiva. A este respecto, en la Recomendación 18 del Pacto de Toledo se manifiesta que deben corregirse “... los desajustes normativos que se hayan producido en las medidas de anticipación de la edad de jubilación, flexibilizando las regulaciones que se han revelado rígidas y que excluyen situaciones materialmente dignas de protección; en este sentido, también se analizará la problemática en el acceso anticipado a la pensión de jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad, en relación con las exigencias en el tiempo de cotización requerido, así como para resolver las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo...”.

Y, b) los colectivos que, por razón de su actividad (excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y que presentan elevados índices de morbilidad o mortalidad), pueden acceder a la jubilación ordinaria a una edad anticipada. Aquí cabe mencionar actividades profesionales que hace años que cuentan con tal posibilidad -por ejemplo, trabajadores ferroviarios o toreros-, así como aquellos colectivos profesionales que, a partir del año 2007, se han ido acogiendo a esta fórmula, actualmente recogida en el artículo 206 de la LGSS: bomberos, ertzaintza, policías

²⁸ Disposición transitoria 7ª de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁹ Blasco Pellicer, A., “Régimen...”, ob.cit., págs. 121-134.

³⁰ Al respecto, Blasco Pellicer, A., “Régimen...”, ob.cit., págs. 135-137; Martínez Barroso, M.ª R., *Influencia...*, ob.cit., págs. 260-263; Rodríguez Iniesta, G., “La jubilación...”, ob.cit., págs. 141-146; y Monereo, J.L. y Rodríguez, G., *La pensión...*, ob.cit., págs. 196-201.

locales, entre otros³¹. De hecho, recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, que regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores. Y también, en los últimos tiempos, se ha hablado de ampliar estas fórmulas a nuevos colectivos como los taxistas, camioneros, conductores de autobús³² o el sector de la construcción.

Desde la perspectiva práctica, esta modalidad se utiliza poco: así, en el primer trimestre de 2022, del total de jubilaciones anticipadas (incluidas las jubilaciones parciales) -67.581- las de este tipo solo fueron 5.356³³ (un 7,92%).

A nuestro entender, desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, sería recomendable revisar el uso de esta última vía para restringirla el máximo posible, teniendo en cuenta además el impacto favorable de las nuevas habilidades y avances técnicos en el desempeño de las profesiones. Es cierto que estos colectivos cuentan con una cotización adicional pero la misma no compensa económicamente el coste de que esas personas se jubilen a los 59 o 60 años y, en determinados casos -por ejemplo, el sector policial-, continúen posteriormente trabajando en el sector privado acogiendo a las fórmulas de compatibilidad entre el trabajo y el cobro de la pensión de jubilación. Y tampoco podemos olvidar que incluso podría pensarse que, en ciertos supuestos, el acceso a esta vía ha sido fruto principalmente de una presión “corporativa” constante más allá de las características penosas o tóxicas de la actividad profesional ejercida.

En definitiva, a nuestro entender, la vía del artículo 206 de la LGSS debería limitarse al máximo y, probablemente, sería recomendable revisar el acceso de nuevos beneficiarios en algunos de los supuestos que actualmente están autorizados.

Finalmente, en torno a la edad de jubilación cabe tener también presente que, desde hace décadas, la disposición adicional 10ª del ET ha venido implantando y suprimiendo, en algunos momentos, la posibilidad de fijar una edad de jubilación forzosa para los trabajadores, admitiéndola el Tribunal Constitucional cuando se vincula con la política de empleo. La jubilación es un derecho no una obligación, salvo que exista un interés que requiere de una protección superior, como es el caso de la creación o el mantenimiento del empleo. En estos momentos, la citada disposición adicional 10ª³⁴ se alinea con la idea de alargar la vida laboral (se coordina con la nueva edad de jubilación a los 67 años) y establece que, en aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos pueden establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato al cumplir el trabajador una edad igual o superior a los 68 años, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) el trabajador debe reunir

³¹ Sobre esta cuestión, Monereo, J.L. y Rodríguez, G., *La pensión...*, ob.cit., págs. 176-196; y Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., págs. 78-87.

³² “Luz verde a la jubilación anticipada para camioneros, conductores de autobús y taxistas”, Okdiario, 28 de agosto de 2025.

³³ Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., pág. 78.

³⁴ Vid Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., págs. 61-64; y Monereo, J.L. y LÓPEZ, B.M., “Despido...”, ob.cit., pág. 67 y ss.

los requisitos exigidos legalmente para poder cobrar el 100% de la pensión de jubilación; y, b) la jubilación forzosa debe vincularse, como objetivo coherente de política de empleo expresado en el convenio, al relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador. Por tanto, se mantiene la posibilidad de que la negociación colectiva establezca cláusulas de jubilación forzosa, pero a una edad más tardía incluso de la prevista como edad de jubilación ordinaria, con el objetivo de alargar la permanencia en el empleo de los trabajadores.

Como excepción, con escasa aplicación práctica -por los requisitos que se exigen-, se recoge que, con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, la edad de 68 años puede rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación cuando la tasa de ocupación de las mujeres afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20%. Esta excepción exige, además, el cumplimiento de tres requisitos: a) la persona afectada por la extinción del contrato debe reunir los requisitos exigidos para tener derecho al 100% de la pensión ordinaria de jubilación; b) en el CNAE al que está adscrita dicha persona concurre una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20% sobre el total de los trabajadores a la fecha de efectos de la decisión extintiva; y, c) cada extinción contractual debe llevar aparejada simultáneamente la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer en la mencionada actividad.

Desde la perspectiva práctica, es muy difícil saber el impacto real que esta medida puede tener sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. En todo caso, juegan en contra de ello dos elementos: a) el que estas cláusulas deben preverse convencionalmente y, en su caso, decidir aplicarse por la empresa afectada; y, b) el hecho de que el trabajador afectado por esta cláusula debe tener la voluntad -y la posibilidad- de estar trabajando en una empresa afectada por esa cláusula con 68 o más años (circunstancia extrañísima en estos momentos).

Por último, en este ámbito cabe destacar que, en los últimos años, se ha optado por vincular cada vez más el esfuerzo individual de cotización (años) con las condiciones de acceso a la pensión de jubilación -en cuanto a la edad, el porcentaje aplicable a la base reguladora, el importe de los coeficientes reductores, por ejemplo-, con lo que se ha intensificado el carácter contributivo de la pensión y, a la vez, se ha pretendido incidir, aunque sea mínimamente, en la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Solo el mayor esfuerzo contributivo lleva a percibir la pensión de mayor cuantía, beneficiando a las largas carreras de cotización, con efecto desfavorable desde la perspectiva de género (las mujeres tienen carreras de cotización más cortas, por diversos motivos, principalmente vinculados con la conciliación de la vida laboral y familiar).

2.3. Tercera línea de actuación: del redondeo favorable al endurecimiento de los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación

Dentro de la misma lógica contributiva y por obra, nuevamente, de la Ley 27/2011 se pasó, a partir del día 1 de enero de 2013 y de forma progresiva en algunas cuestiones, de la idea del “redondeo favorable” para el beneficiario de la pensión de jubilación al establecimiento de una serie de condicionantes que hicieron un poco más difícil el acceso a la misma y que, a la vez, podían llevar a algún tipo de ahorro al sistema de pensiones.

En efecto, antes de la citada Ley, la “mirada” de la LGSS a la hora de considerar cumplidos los requisitos exigidos para acceder a la pensión era “pro beneficiario” en materias como, por ejemplo, el cómputo del periodo cotizado a la Seguridad Social: así, por ejemplo, si una persona tenía cotizados 34 años y 3 meses se realizaba un redondeo hacia arriba y se le computaban 35 años cotizados, o se computaban las cotizaciones por pagas extraordinarias a algunos efectos.

Esa situación cambia y con la Ley 27/2011 se pasa un modelo en el que no se computan las cotizaciones por pagas extraordinarias y los periodos de cotización deben ser reales y efectivos, ya no se realiza ningún redondeo y, en consecuencia, los años y meses cotizados deben ser completos, y, además, con un sistema de cálculo mensual complejo se pasa, de forma progresiva³⁵, de exigir 35 años o más cotizados para cobrar el 100% de la correspondiente base reguladora a 37 años o más a partir del día 1 de enero de 2027. Con todo ello se ha pretendido ahorrar costes al sistema de Seguridad Social.

2.4. Cuarta línea de actuación: los cambios progresivos en la forma de cálculo de la base reguladora de la pensión

Como pensión contributiva, el importe de la prestación mensual a percibir va a depender del porcentaje que se aplica a la correspondiente base reguladora. En relación con el primer elemento ya hemos señalado que la Ley 27/2011 incrementó en dos años -hasta 37- los requisitos para poder cobrar el 100% de la pensión, por catorce pagas anuales.

Y en el segundo elemento, los cambios han sido todavía más profundos, sobre todo si los miramos con perspectiva histórica: la base reguladora se calculaba antes de 1985 sobre los dos últimos años cotizados, luego se pasó a los últimos 8 años y de ahí a los últimos 15 años. Y la mencionada Ley 27/2011 introdujo un cambio más relevante al pasar de esos 15 a los últimos 25 años cotizados: esto es, tal y como prevé actualmente el artículo 209.1 de la LGSS, la base reguladora de la pensión es el cociente que resulta de dividir por 350, las bases de cotización durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante³⁶.

³⁵ Disposición transitoria novena de la LGSS.

³⁶ Al respecto, Monereo, J.L., y Rodríguez, G., *La pensión...*, ob.cit., págs. 81-88; y Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., págs. 151 y ss.

Y este cálculo variará el día 1 de enero de 2026 cuando entre en vigor la nueva redacción dada a dicho precepto por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, según la cual la base reguladora será el cociente que resulte de dividir entre 378 la suma de las bases de cotización durante 324 meses anteriores al del mes previo al del hecho causante. En relación con esos 324 meses cabe tener presente que se seleccionarán los 348 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante y, de oficio, se elegirán las 324 bases de cotización de mayor importe. Esto supone que la base reguladora pasará a calcularse teniendo en cuenta 324 mensuales, es decir, 27 años. No obstante, cabe tener presente dos elementos: 1) ese nuevo sistema tiene un régimen transitorio muy largo -hasta la década de 2040 no se llegará a la referencia de los 324 meses-; y, 2) durante bastantes años -dos décadas- se mantiene un doble cálculo: la pensión se calculará conforme al sistema vigente de 25 años y con el nuevo sistema -conforme al régimen transitorio aprobado-, y se reconocerá la cuantía de pensión más elevada que resulte³⁷. El régimen transitorio recogido en esta norma es el más largo que, hasta el momento, se ha aplicado en materia de jubilación, lo que, lógicamente, limita o difumina el efecto que se perseguía con la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. En otras palabras: reformamos, pero no lo aplicamos realmente en aquello que puede resultar perjudicial para la gran mayoría de los futuros pensionistas, ya que el nuevo sistema establecido solo puede resultar favorable para las personas que, en los últimos años, han visto reducirse sus cotizaciones y, en consecuencia, la capacidad de elección de bases de cotización más altas puede ayudarles.

En todo caso, con independencia del escasísimo efecto práctico a corto plazo de la reforma incorporada en el Real Decreto-ley 2/2023, no hay duda de que el incremento del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación tiene un efecto desfavorable en la gran mayoría de los supuestos. Es decir, al tomar como referencia de cálculo los últimos años cotizados -porque se supone que son aquellos en los que las bases de cotización han sido más altas-, y ampliar hacia atrás el número de meses-años a tener en cuenta, entrarán en el cálculo periodos durante los que las bases de cotización eran más bajas y, en consecuencia, esto hará que, a pesar del sistema corrector previsto en el artículo 209.1 de la LGSS, el importe de la pensión baje. A más años se toman como referencia de cálculo más se reduce la pensión a cobrar, con la excepción de aquellas personas que, viniendo de bases de cotización medias o altas, perdieron su empleo en los últimos años antes de jubilarse con lo que se redujo las bases de cotización al pasar a percibir, en muchos casos, el subsidio por desempleo para mayores de 52 años.

En definitiva, aumentar el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación es una medida favorable para la sostenibilidad del sistema de pensiones, al constituir un ahorro en la gran mayoría de los casos. A modo de ejemplo, algún estudio señala que por cada año que se ampliaba el periodo el importe de la pensión de jubilación se reducía en un punto porcentual (5% en 5 años), con un efecto mayor

³⁷ Vid Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, págs. 151-154.

en el caso de las pensiones más altas y sin impacto de género³⁸. En dicho estudio, del año 2007, también se señala que, si se tomase como referencia de cálculo de la pensión el conjunto de la vida laboral de los trabajadores “... el impacto final sobre las pensiones, con los actuales sistemas de cálculo, sería muy significativo, con una reducción que, como mínimo (un mínimo muy conservador) sería del 17%...”³⁹.

2.5. Quinta línea de actuación: de la jubilación a tiempo completo a la jubilación parcial

Aun cuando su éxito ha sido bastante limitado, hace décadas que se habilitó la posibilidad de que una persona se jubilara de una forma anticipada y a tiempo parcial, a través de la denominada precisamente “jubilación parcial”. De este modo, el ya lejano Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, desarrolló el contrato de relevo y la jubilación parcial (fruto de la Ley 32/1984, de 2 de agosto), vinculándola con la idea del reparto del empleo (desde una perspectiva meramente teórica).

Figura que ha sido objeto de diversas y variadas reformas a lo largo de los años, en una línea claramente flexibilizadora, tanto a favor de los beneficiarios -aunque se les exige un periodo de cotización elevado y todavía posible actualmente-, como de las empresas que recurren a ella. Reformas que también implicaron el establecimiento de la segunda modalidad de jubilación parcial, vinculada a la edad de jubilación ordinaria; fórmula que no ha tenido ningún éxito práctico (y tampoco cabía esperarlo): a ella solo recurrieron 221 personas en el año 2023 (un 0,1% del total de jubilaciones)⁴⁰.

La regulación de la jubilación parcial supuso pasar de un modelo en que la jubilación suponía el cese total en el trabajo a la posibilidad de que, a una edad anticipada, se pudiera dejar de trabajar durante una parte de la jornada que ha ido fluctuando (del 50% inicial se ha llegado incluso al 15% en algún momento posterior), a esperas de alcanzar la jubilación total y sin que acudir a esta medida suponga ningún perjuicio para el jubilado parcial, al computarse todo el tiempo como cotizado al 100%⁴¹.

Si, como estamos haciendo a lo largo de este trabajo, valoramos esta medida desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones, la respuesta

³⁸ Labour Asociados, Consultoría Social, Laboral e Internacional, S.L.L., “La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas”, Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1587/2006, de 17 de mayo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-), www.seg-social.es, pág. 83.

³⁹ Labour Asociados, Consultoría Social, Laboral e Internacional, S.L.L., “La cuantía...”, ob.cit. pág. 83.

⁴⁰ Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., “Compatibilidad...”, ob.cit.

⁴¹ Vid Blázquez Agudo, E.M^a., *Edad...*, ob.cit., págs. 117-129; y Monereo, J.L., y Rodríguez, G., *La pensión...*, ob.cit., págs. 228-224; Blasco Pellicer, A., “Régimen...”, ob.cit., págs. 140-143; y Moreno Romero, F., “La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo”, en Álvarez Cortes, J.C. (Dir.), *Trabajadores maduros y Seguridad Social*, Aranzadi, 2018, págs. 175-179.

es desfavorable por tres motivos principalmente: a) aun cuando esta medida se relacionaba inicialmente, como decíamos antes, con el reparto del empleo y, posteriormente se entendía que, al vincularse la jubilación parcial anticipada con la obligatoria celebración de un contrato de relevo se podía estar creando empleo, la realidad ha sido otra. Muy difícilmente puede identificarse la jubilación parcial con la creación de empleo estable a lo largo de estos años y, de hecho, la última reforma en esta materia (el Real Decreto-ley 11/2024) obliga precisamente a que el contrato de relevo tenga carácter indefinido y a tiempo completo, y, además, a que dicho contrato se mantenga, al menos, hasta dos años después del fin de la jubilación parcial, lo que resulta bastante significativo de por sí; b) el recurso a esta figura ha supuesto y supone un coste económico directo para el sistema de Seguridad Social, ya que, durante mucho tiempo, la empresa contrataba a un trabajador relevista con un nivel salarial bastante más bajo que el del jubilado parcial, por el jubilado parcial se cotizaba en función exclusivamente de la jornada realizada y, además, a aquel se le computaba todo el periodo de jubilación parcial como si hubiera cotizado al 100% (ventaja esta última que subsiste actualmente). De hecho, ese coste, en un momento determinado, se intentó paliar obligando legalmente a que la base de cotización del trabajador relevista fuera, al menos, el 65% del promedio de las bases de cotización de los seis últimos meses del periodo de base reguladora de la pensión de jubilación parcial, y se estableció -de una forma progresiva- la cotización por el total de la jornada, no por la jornada realizada efectivamente por el jubilado parcial. Por otra parte, cabe poner de manifiesto que se mantiene la excepción -con un trato más favorable también en materia de cotización- de la industria manufacturera que, a nuestro entender, no se justifica objetivamente y con datos concretos, por mucho que se haga referencia genérica al necesario “rejuvenecimiento” de la plantilla en dicho ámbito; y, c) el mantenimiento durante mucho tiempo de la aplicación de la normativa más favorable en esta materia a colectivos numerosos⁴².

Ello supone, en definitiva, que, a nuestro entender, la figura de la jubilación parcial tiene un saldo final claramente negativo, por lo que sería recomendable, por un lado, la supresión de la excepción de la industria manufacturera e, incluso, la propia desaparición de esta figura como tal. De hecho, tal y como tras la reforma incorporada por el Real Decreto-ley 11/2024 reconoce el propio artículo 215.3 de la LGSS, la jornada de trabajo que debe desarrollar el jubilado parcial puede acumularse como se estime oportuno, lo que implica que, tal y como ya se venía haciendo, aquel puede acumular todo el tiempo de trabajo al inicio y dejar posteriormente de trabajar hasta alcanzar la jubilación total -anticipada o normalmente ordinaria-, lo que supone, en la práctica, encontrarse en una jubilación anticipada sin aplicación de coeficiente reductor. Dejando de lado las ventajas indudables para el jubilado parcial, esta situación no tiene lógica dentro de un modelo de jubilación que se enfrenta a los retos que pusimos de manifiesto al inicio de este trabajo, y acarrea un coste que podría evitarse.

Nos encontramos ante una figura que, en definitiva, debería suprimirse. Y, en cuanto al ahorro posible, cabe tener presente que, aunque los datos estadísticos son

⁴² Moreno Romero, F., “La jubilación...”, ob.cit., pág. 167 y ss.

escasos, en julio de 2024 la jubilación parcial anticipada era el 6,8% del total de las jubilaciones, y la cuantía que se percibía era de las más altas, una media de 1.562,70 euros, por lo que parece vincularse a trabajos relativamente bien remunerados⁴³. Sin duda, su supresión constituiría un ahorro para el sistema de pensiones.

2.6. Sexta línea de actuación: de la jubilación a los 65 años a la promoción del alargamiento de la vida laboral

Desde la perspectiva legal, en las últimas décadas también hemos pasado de la idea de la jubilación a la edad ordinaria -los 65 años como idea común- o, si se cumplen los requisitos, de forma anticipada, a fomentar el alargamiento de la vida laboral con el objetivo de retrasar el acceso al cobro de la pensión de jubilación.

En efecto, desde el año 2002⁴⁴ es posible acogerse a la llamada, en los últimos tiempos, jubilación demorada que comporta la suma de un porcentaje adicional a la pensión de jubilación por cada año que una persona, pudiendo jubilarse, demore el acceso a aquella. El importe de ese porcentaje, así como la dinámica de esta figura se han modificado con el transcurso de los años con el claro objetivo de hacerla cada vez más atractiva para sus destinatarios. De este modo, tras la última reforma recogida en el Real Decreto-ley 11/2024, se suma a la pensión un porcentaje del 4% por cada año completo trabajado, y por tanto cotizado, después de cumplir la edad ordinaria de jubilación. Y, desde el día 1 de abril de 2025, y a partir del segundo año de demora de la jubilación, los periodos superiores a 6 meses e inferiores a un año también pueden computarse y se recibirá un porcentaje adicional del 2%. A lo que cabe añadir que, en lugar de cobrarse un porcentaje adicional junto con la pensión, la normativa prevé, como alternativa, el cobro de una cantidad a tanto alzado (que tiene en cuenta los años totales cotizados por la persona), o bien una fórmula mixta⁴⁵.

En fin, también cabe recordar que, actualmente (y dentro de esa lógica incentivadora), para acceder a la jubilación demorada, al margen del requisito de retrasar la edad de jubilación, solo se exige tener 15 años cotizados a la Seguridad Social, esto es, el periodo mínimo de cotización exigido legalmente. A lo que cabe añadir que el complemento se puede percibir por encima del importe de la pensión pública máxima fijada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A modo de ejemplo⁴⁶, una persona que, con una pensión inicial prevista de 1.500 euros al mes, decide retrasar 2 años el acceso a la jubilación: a) al jubilarse su pensión se incrementaría en 120 euros al mes (un 4% por cada año que alarga su vida laboral); o, b) recibe una indemnización de 15.414 euros (7.707 euros por cada año de retraso en la edad de jubilación); o, c) al jubilarse recibiría una indemnización de 7.707 euros y su pensión se incrementa en 60 euros al mes. Es decir, un incremento del 4% por el primer año (la mitad del periodo cotizado) y 7.707 euros por el segundo año que ha

⁴³ Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., “*Compatibilidad...*”, ob.cit.

⁴⁴ Figura incorporada por la Ley 35/2002.

⁴⁵ Vid Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, págs. 200-201.

⁴⁶ <https://revista.seg-social.es/-/20220321-guia-jubilacion-demorada2>.

retrasado su edad de jubilación (el periodo restante).

Por otra parte, desde la perspectiva empresarial, las empresas en las que desarrollan su actividad los trabajadores que optan por la jubilación demorada están exentas de cotizar por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal. Y, además, tienen una reducción del 75% de la cotización durante la situación de incapacidad temporal de los trabajadores que hayan cumplido los 62 años.

Resulta claro que esta medida está relacionada con la lógica de ayudar a mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones, ya que, precisamente, se incentiva que los trabajadores que podrían acceder y cobrar ya la pensión de jubilación ordinaria, pospongan esa decisión el mayor tiempo posible, a cambio de recibir una compensación económica cuyo importe se ha ido incrementando y que puede disfrutarse, como hemos visto, de varias formas. Y durante el tiempo en que se retrasa el acceso a la pensión -sin límite temporal-, el sistema no tiene que pagar dicha pensión y recibe algunas aportaciones. A lo que se añade que, en principio, se demoraría el pago de pensiones de cierta cuantía.

Sin embargo, aunque la lógica puede ser buena, en la práctica esta medida -a pesar de tener ya años y haberse mejorado económicamente- ha tenido escaso éxito, ya que, las altas iniciales de jubilación demorada solo fueron el 5,4% del total de las jubilaciones en el año 2022 y el 8,1% en 2023, y la cuantía media fue de 1.340 euros de pensión con complemento, de lo que podría deducirse que esta modalidad se vincula con la voluntad de alargar la vida laboral para obtener una pensión más alta⁴⁷. Es decir, esta figura se aplica muy poco y no parece estar afectando a las pensiones medias o altas -con el mayor ahorro correspondiente para el sistema de pensiones-, sino que quienes se demoran en la jubilación son personas que tienen pensiones bajas y por esta vía incrementan su importe. El objetivo perseguido no se está alcanzando y es posible que, en ello, influya mucho la voluntad clara de la población trabajadora de jubilarse lo antes posible -facilitada, como vimos antes, por las fórmulas de jubilación anticipada y parcial-, así como el hecho de que la tasa de sustitución de la pensión en España sigue siendo elevada: según el estudio de la OCDE “Pensions at a Glance 2023”⁴⁸ se sitúa en el 80,4% para el salario medio; porcentaje que está por encima de la media de los países de la OCDE, situada en el 50,7% y de la Unión Europea, que es del 54,8%, si bien cabe tener presente que, a diferencia de España, donde solo es obligatoria la cotización al sistema de Seguridad Social, en otros países se complementa la pensión pública con el ahorro privado de carácter obligatorio a través de los planes de pensiones y figuras similares. De ahí que la tasa de sustitución de la pensión pública pueda ser inferior. Y junto a la causa antes apuntada, cabe añadir las grandes dificultades existentes en nuestro mercado de trabajo para obtener o mantener un empleo a partir de cierta edad, con el “colchón” que supone la existencia del subsidio para mayores de 52 años, bien llamado de “prejubilación”. En este punto sería muy conveniente diseñar eficazmente políticas de empleo dirigidas a aumentar

⁴⁷ Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P. y Valverde Asencio, A., “*Compatibilidad...*”, ob.cit.

⁴⁸ https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html.

el número de personas que trabajan entre los 55 y 65 años con el objetivo de conseguir que el alargamiento de la vida laboral después de la edad legal de jubilación pueda tener mayor efecto⁴⁹. Y, lógicamente, también tendría que cambiar la visión que las empresas y la propia sociedad tienen de este colectivo de población; cosa, por desgracia, particularmente difícil.

En todo caso, como hipótesis, no podemos ignorar la pregunta de qué ocurriría en nuestro país si las dificultades de sostenibilidad financiera obligaran finalmente en los próximos años a adoptar medidas en la pensión de jubilación que rebajasen esa tasa de sustitución, ante la falta generalizada de fórmulas de ahorro privado para complementar la jubilación, así como la falta, también generalizada, de capacidad económica para recurrir a las mismas de forma voluntaria. De hecho, la OCDE, en el estudio citado, apunta que la tasa de sustitución en España se acercará a medio o largo plazo al entorno al 50,7%. El impacto sería muy relevante y negativo y, sin duda, obligaría a tomar medidas legislativas complicadas y difíciles.

A estos efectos, puede resultar ejemplificativo comparar la tasa de sustitución de la pensión de jubilación de diversos países en el año 2023⁵⁰:

País	Pensión pública	Pensión privada	Total
España	80,4%	--	80,4%
Grecia	80,8%	--	80,8%
Italia	76,1%	--	76,1%
Luxemburgo	74,8%	--	74,8%
Holanda	29,1%	45,6%	74,7%
Austria	74,1%	--	74,1%
Portugal	73,9%	--	73,9%
Dinamarca	30,2%	42,9%	73,1%
Francia	57,6%	--	57,6%
República Checa	47,4%	--	47,4%
Alemania	43,9%	--	43,9%
Bélgica	43,5%	--	43,5%
Reino Unido	22,7%	20,1%	42,8%
Polonia	29,3%	--	29,3%
Media UE	49,5%		
Media OCDE	42,3%		

⁴⁹ Blázquez Agudo, E.Mª., *Edad...*, ob.cit., pág. 194.

⁵⁰ Fuente: OCDE, *Pensions at a Glance 2023*.

A lo que cabe añadir que, en el caso de España, poco más del 10% de los trabajadores tenía un plan de pensiones de empleo en el año 2024 y el ahorro acumulado hasta ese momento representaba menos del 1% de la masa salarial. Es cierto que, incluso en el marco del Pacto de Toledo, se ha incentivado el recurso a fórmulas complementarias de protección, pero el éxito, principalmente por la falta de capacidad económica, ha sido muy escaso.

2.7. Séptima línea de actuación: de la incompatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación a la casi plena compatibilidad entre ambos

A nuestro entender, otra característica de las últimas décadas y que, además, ha marcado de forma relevante el modelo de jubilación, ha sido pasar de la idea de que, salvo algunas excepciones, el cobro de la pensión de jubilación era incompatible con el trabajo y, en consecuencia, si, por el motivo que fuera, se quería volver a trabajar tenía que solicitarse al INSS la suspensión del cobro de la pensión, a la existencia de varias formas de compatibilidad que, además, se incentivan encarecidamente.

Es cierto que esta lógica se mantiene en el artículo 213.1 de la LGSS donde se sigue señalando que el disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista, añadiendo, no obstante, que “con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen”.

Ahora bien, hace años que se optó por ampliar las posibilidades de compatibilizar el trabajo y la pensión, con la idea de fondo de ayudar a garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Tendencia que está particularmente presente en el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (que supuso un claro impulso), y, más recientemente, en el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (que pretende mejorar la situación). Los propios títulos de estas normas dejan clara su finalidad.

Partiendo de ello, actualmente tenemos diversas formas, compatibles entre sí, de compatibilizar el trabajo y la pensión. Así:

1) El caso de los colectivos que tienen un régimen privilegiado que les permite compatibilizar el total de la pensión de jubilación con la actividad profesional, con independencia de los ingresos que perciban. Nos referimos a los médicos o abogados incluidos en Mutualidades, que se siguen rigiendo por el artículo 16.2 de la Orden de 18 de enero de 1967. La única obligación que se les impone, desde hace no muchos años, es pagar la cotización de solidaridad del 9%, prevista para el caso de la jubilación activa.

A nuestro entender, esta excepción es totalmente injustificada y debería suprimirse, incorporándose estos colectivos, si quieren continuar compatibilizando el trabajo y la pensión de jubilación, al régimen general previsto para el resto de los colectivos en la LGSS -jubilación activa-. No hay razón objetiva que fundamente este trato diferente, más allá de la presión ejercida por los correspondientes colegios profesionales. Asimismo, ese trato igualitario también resulta más aceptable desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

2) Al margen de la situación anterior, en el año 2002, la Ley 35/2002 incorporó, como resultado del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 9 de abril de 2001, la figura de la jubilación flexible, que permite que, una persona ya jubilada, reinicie su actividad mediante un contrato a tiempo parcial en los términos del artículo 12 del ET, con la consiguiente reducción de la pensión de jubilación en proporción a la jornada de trabajo realizada. Fórmula que se incorporó dentro de la nueva lógica, promocionada por la propia Unión Europea, de una “jubilación gradual y flexible” y que, desde su implantación, ha tenido muy poco éxito⁵¹. Los informes concluyen que tiene un carácter marginal⁵².

En la última reforma, recogida en el Real Decreto-ley 11/2024, se ha reducido la base legal que fundamenta esta figura, limitándose ahora a señalar el artículo 213.1 párrafo segundo de la LGSS que “las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan”; desarrollo reglamentario que, de momento, sigue siendo el Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible; aunque está pendiente su actualización, tal y como estableció el citado Real Decreto-ley 11/2024.

Desde una perspectiva sistemática, dado su carácter marginal y el hecho de que se solapa con la figura de la jubilación activa, que responde a la misma lógica y tiene un alcance más general, a nuestro entender, sería recomendable la supresión de la jubilación flexible.

3) La Ley 27/2011, con efectos del día 2 de agosto de 2011, incorporó la compatibilidad entre el cobro total de la pensión de jubilación y el desarrollo de un trabajo por cuenta propia con ingresos escasos; regulándose actualmente en el artículo 213.4 de la LGSS, sin haberse producido modificaciones⁵³.

De este modo, en dicho precepto se establece que el percibo de la pensión es compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el SMI, en cómputo anual. Quienes realicen estas actividades económicas no están obligados a cotizar por las prestaciones de la Seguridad Social, y lógicamente, dichas actividades no generan nuevos derechos sobre prestaciones. A lo que cabe añadir que, si en algún momento del año, se alcanzara el importe anual del SMI, se debería solicitar el alta en el RETA y proceder a la cotización correspondiente.

Es una figura sobre la que no hemos podido encontrar datos, pero que, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del sistema, plantea dudas evidentes, por dos motivos principalmente: a) puede derivar en un cierto fraude, por cuanto es el propio pensionista el que, al acercarse al límite anual del SMI, puede recurrir a algún subterfugio para evitar superarlo y tener que darse de alta en el RETA (por ejemplo,

⁵¹ Vid Blázquez Agudo, E.M^a, *Edad...*, ob.cit., pág. 205-207; y Monereo, J.L. y Rodríguez, G., *La pensión...*, ob.cit., págs. 247-251.

⁵² Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., “*Compatibilidad...*”, ob.cit.

⁵³ Blázquez Agudo, E.M^a, *Edad...*, ob.cit., págs. 222-223.

emitir otra persona física o jurídica la factura o facturas que impliquen superar ese límite, cosa que está ocurriendo en la práctica); y, b) cuando se creó esta figura el SMI era bajo -641,40 euros mensuales-, y actualmente es casi el doble -1.184 euros mensuales-, lo que supone que el límite anual de ingresos se sitúa en 16.576 euros anuales. Es difícil entender que, pudiendo llegar a percibir como trabajador por cuenta propia hasta 16.575 euros anuales, ello no implique que se tenga que recurrir, al menos, a la figura de la jubilación activa, reduciendo el importe de la pensión que se percibe mensualmente y cotizando a la Seguridad Social. Esta figura debería suprimirse, y esa supresión se solventaría con el recurso a la jubilación activa, que sigue facilitando la compatibilidad, pero con un ahorro, al menos los primeros 5 años, de costes para el sistema de Seguridad Social.

4) El citado Real Decreto-ley 5/2013 incorporó la denominada actualmente pensión de “jubilación activa”, con una terminología -legal y coloquial- más clara que la inicial de “envejecimiento activo”, recogida en el artículo 214 de la LGSS⁵⁴.

Esta figura que incentiva la compatibilidad entre el cobro de la pensión de jubilación y el trabajo, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, a tiempo completo o a tiempo parcial y sin límite de ingresos, ha sido objeto de algunas reformas desde su implantación, con la finalidad de potenciarla. El último paso en esa línea lo constituye el Real Decreto-ley 11/2024, que diseña una regulación muy favorecedora para el beneficiario de la jubilación activa, aunque no está exenta de problemas interpretativos prácticos que intenta solventar el criterio de gestión nº 5 del INSS, de 12 de marzo de 2025. En líneas generales, actualmente, la jubilación activa se caracteriza por los siguientes elementos:

- a. Se exige que en la fecha de cumplimiento de la edad legal de jubilación se reúna el periodo mínimo de cotización para acceder a la pensión (quince años cotizados en total y dos en los últimos quince previos a la jubilación). Asimismo, el acceso a la pensión debe producirse al menos un año después de haber cumplido la edad legal de jubilación (o un año después de la fecha en que se alcanza el periodo mínimo de cotización, de ser esta posterior), sin que, a tales efectos, sean admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran aplicarse.
- b. El trabajo compatible puede realizarse por cuenta ajena a tiempo completo a tiempo parcial o por cuenta propia.
- c. La cuantía de la pensión que resulta compatible con el trabajo es el resultado de aplicar un porcentaje al importe resultante en el reconocimiento inicial de la pensión, o al que se esté percibiendo, incluido el complemento de maternidad o de reducción de la brecha de género y excluido el complemento por mínimos, cualquiera que sea la jornada laboral o la actividad que realiza el pensionista.
- d. El porcentaje varía en función del número de años (completos) en que se

⁵⁴ Vid Blasco Pellicer, A., “Régimen...”, ob.cit., págs. 145-146; y Blázquez Agudo, E.Mª., Edad..., ob.cit., pág. 208 y ss.

haya demorado el acceso a la jubilación, de acuerdo con una escala: 1 año de demora: 45%; 2 años de demora: 55%; 3 años de demora: 65%; 4 años de demora: 80%; y 5 años de demora: 100%. Ese porcentaje se incrementa un 5% por cada 12 meses ininterrumpidos que se permanezca en la situación de jubilación activa, con el máximo del 100% de la pensión.

- e. Si la actividad se realiza por cuenta propia y se tiene contratado al menos a un trabajador, con una antigüedad mínima de 18 meses, o si se contrata con carácter indefinido a un nuevo trabajador que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los 2 años anteriores al inicio de la jubilación activa, el porcentaje de la pensión compatible es, según el número de años en que se haya demorado el acceso a la jubilación: entre 1 y 3 años de demora: 75%; 4 años de demora: 80%; y 5 años de demora: 100%. También se aplica el incremento del 5% por cada 12 meses de permanencia en la situación de jubilación activa en los términos antes vistos. Si no se cumplen los requisitos de contratación, se aplica el régimen general, antes visto, del trabajo por cuenta ajena.
- f. No se aplica la jubilación activa en caso de desempeñar un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público.
- g. Solo se cotiza por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, si bien existe una cotización especial de solidaridad del 9% sobre la base de cotización por contingencias comunes, 2% a cargo del trabajador y 7% a cargo de la empresa (o 9% a cargo del trabajador autónomo). Y esta cotización no da lugar a ningún incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión ni tampoco incrementa el complemento económico de demora que hubiera correspondido.
- h. Y, es compatible la jubilación activa con la percepción del complemento por demora del artículo 210 de la LGSS, visto anteriormente.

A diferencia de casos anteriores, esta figura sí ha tenido cierto éxito: según UPTA, el 90% de los jubilados activos son trabajadores autónomos, 58.000, y el total sería de 64.444 personas⁵⁵. Ese éxito entre los trabajadores autónomos es fácilmente explicable si tenemos en cuenta que, hasta la reforma del Real Decreto-ley 11/2024, era fácil que sin dejar de trabajar y en las mismas condiciones que ya tenían o contratando a un trabajador de forma temporal, podían solicitar la jubilación activa y cobrar a la vez el 100% de la pensión de jubilación.

A nuestro entender, si evaluamos esta figura desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera cabe señalar que la idea de fondo es que, aunque una persona se jubile y se le reconozca la pensión, pueda mantenerse en el empleo y cobrar una parte creciente de aquella, con la idea de incentivarle para que siga trabajando. Y, además, el sistema sigue recibiendo aportaciones en forma de cotizaciones por incapacidad temporal, contingencias profesionales y cotización de solidaridad del 9%.

⁵⁵ Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., “Compatibilidad...”, ob.cit.

Y, tras el Real Decreto-ley 11/2024, si persiste en tal situación 5 o más años puede compatibilizar el trabajo con el 100% de la pensión de jubilación. El ahorro para el sistema consiste en evitar pagar desde la edad de jubilación ordinaria el 100% de la pensión (retrasándolo al menos 5 años). En el caso de los trabajadores autónomos, como hemos visto, se establece un régimen especial más favorable con la idea del mantenimiento del empleo en su actividad profesional o económica, aunque se debería estar muy atento para evitar posibles situaciones de fraude (simulaciones de contratos...).

A nuestro entender, es posible que siga siendo el colectivo de trabajadores autónomos el más propenso a recurrir a la jubilación activa -es más fácil mantener la actividad- y que esta no siempre responda a su objetivo, ya que, en bastantes casos, sin necesidad del incentivo que supone aquella, los trabajadores autónomos hubieran continuado trabajando; sumándole, además, el hecho de que pasan a cotizar poco más del 9%. Si pensaban seguir trabajando igual, resulta claro que se ha producido un coste adicional para el sistema y no un ahorro. Y, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena -el 10% de los supuestos, según los datos antes vistos-, no siempre será fácil mantenerse en el mismo puesto de trabajo -salvo determinadas categorías profesionales- o reconvertirse en trabajador por cuenta propia. Por tanto, el impacto favorable sobre la sostenibilidad del sistema es bastante limitado.

Finalmente, también cabría plantearse el incremento de la cotización de solidaridad, que resulta bastante baja; incremento, que, además, difícilmente desincentivaría el recurso a esta medida (no se trata de que se cotice lo mismo que un trabajador tipo, pero sí más que en la actualidad, por ejemplo, un 15-20%...). De esa manera el sistema de Seguridad Social recibiría más aportaciones.

5) Como consecuencia de una evidente falta de personal y con carácter temporal, la disposición transitoria trigésima quinta de la LGSS recoge la posibilidad de compatibilizar, con ciertas condiciones, porcentaje de pensión y trabajo en el caso de los facultativos de medicina de familia y pediatras⁵⁶.

Y, 6) por último, el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de los artistas, introdujo el nuevo artículo 249 quater de la LGSS, que permite compatibilizar el 100% de la pensión de jubilación con las actividades artísticas, por cuenta ajena o por cuenta propia (baile, doblaje, coreografías, canto, circo...), así como la creación de obras literarias, artísticas o científicas. El importe de la pensión compatible incluye el complemento para las pensiones inferiores a la mínima -lo que resulta discutible, al percibir ya una remuneración- y el complemento por maternidad y para la reducción de la brecha de género. Se trata de una norma creada para resolver una situación en concreto (y atiende a una presión como colectivo), aunque desde una perspectiva más global y sistemática plantee dudas. También, aunque se trate de un colectivo escaso, plantea dudas desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

⁵⁶ Al respecto, Blázquez Agudo, E.M^a, *Edad...*, ob.cit., págs. 226-228.

Desde una perspectiva global, cabe preguntarse si la compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación resulta positiva para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la respuesta, a nuestro entender, es difícil de dar, pero pueden apuntarse algunas cuestiones: 1) el volumen de personas a las que, hasta el momento, afectan estas medidas es muy limitado, por lo que el impacto es muy escaso, y es muy posible que, al menos en los próximos años ese volumen no se incremente (mientras la tasa de sustitución de la pensión de jubilación sea alta esa compatibilidad es poco atractiva); 2) como hemos apuntado, en el caso de la jubilación activa es posible que, en bastantes casos, la continuidad en el empleo se hubiera producido igual, por lo que el coste de la medida se podría haber ahorrado; 3) como ya hemos señalado, la aportación que realizan estas personas al sistema de Seguridad Social es escasa, aunque continúen en el empleo y, sin duda, no compensa el importe percibido de pensión; 4) se enfrentan, como cualquier medida dirigida al alargamiento de la vida laboral, al reto de mantener el empleo o encontrar uno nuevo más allá de la edad de jubilación, principalmente cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena; y, 5) al menos en este momento, ante la voluntad generalizada en nuestro país, como hemos visto, de jubilarse lo antes posible, estas medidas ofrecen poco o ningún interés, a pesar de los intentos recurrentes de hacerlas lo más atractivas posible.

2.8. Octava línea de actuación: del Fondo de Reserva de la Seguridad Social al establecimiento de medidas adicionales para obtener ingresos

Desde la, ya lejana, instauración de la figura del Fondo de Reserva y el cumplimiento de su finalidad, cubriendo los momentos de déficit del sistema de Seguridad Social, en los últimos años se han adoptado medidas adicionales para obtener más ingresos para dicho sistema; justificándose expresamente alguna de ellas en la necesidad de obtener más ingresos precisamente para hacer frente a la jubilación de la generación del baby boom. Se vislumbra la necesidad de nuevos ingresos y se adoptan medidas en esa línea.

La intervención desde la perspectiva de los ingresos es bastante novedosa ya que, solo en una ocasión (años 90 del siglo pasado), que recordemos, se ha procedido al incremento generalizado del porcentaje aplicable a las bases de cotización por contingencias comunes en el régimen general de la Seguridad Social; medida que no fue muy bien recibida.

En cambio, en los últimos años, se han producido cuatro cambios importantes: 1) la implantación del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI); 2) la asunción, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, de una serie de gastos que venía asumiendo, de forma discutible, el sistema de Seguridad Social; 3) el incremento continuado del importe de la base máxima de cotización; y, 4) el establecimiento de una cotización de solidaridad que abarca la totalidad de la remuneración percibida en el caso de los trabajadores por cuenta ajena.

La finalidad perseguida por estas medidas queda clara en el propio preámbulo del Real Decreto-ley 2/2023, donde se afirma que "... la sostenibilidad financiera exige elevar la mirada más allá del corto plazo, fundamentalmente porque nuestro país va a enfrentarse en los próximos años a una circunstancia demográfica

excepcional: la jubilación de la macrogeneración del baby boom. De ahí que este último bloque de reformas tenga como objetivo fundamental un importante refuerzo de la capacidad financiera del sistema con el fin de establecer las bases que garanticen la sostenibilidad del sistema en los próximos treinta años. Para ello se contemplan tres tipos de actuaciones. En primer lugar, el incremento gradual de la base máxima permite homologar su nivel a los estándares europeos, al tiempo que amplía la masa salarial sujeta a cotización. Naturalmente, esta subida dentro de un sistema contributivo lleva aparejada una subida de la pensión máxima sujeta a un decalaje temporal que hace posible maximizar el refuerzo de ingresos en el momento en el que las tensiones para el sistema serán más fuertes por el aumento del número de pensionistas asociado al baby boom. Más allá de esta medida, y con el fin de preservar el componente redistributivo propio de un sistema público de pensiones de reparto, se establece una novedosa cotización de solidaridad que grava, también de forma gradual y moderada, la masa salarial que supera la base máxima de cotización. La tercera de las medidas es el denominado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (en adelante, MEI). El diseño original recogido en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, ahora se ajusta para despejar cualquier duda sobre la capacidad de esta cotización adicional como instrumento de estabilización financiera del sistema...”.

En efecto, en primer lugar, el MEI se implantó mediante la disposición final 4ª de la Ley 21/2021, con efectos del día 1 de enero de 2023 y vigencia inicial hasta el año 2032. Y, posteriormente, se reforma en el Real Decreto-ley 2/2023 y, en estos momentos, se encuentra regulado, con una vigencia extendida hasta el año 2050 (por presión de la Unión Europea), en el artículo 127 bis de la LGSS, donde se establece que su finalidad es preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo, y constituye una cotización finalista aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotiza por la contingencia de jubilación. Esta cotización, a cargo de empresas y trabajadores, no es computable a efectos de prestaciones y su objetivo es nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Su importe es creciente y, para el año 2025, su importe es de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponde a la empresa y el 0,13 al trabajador.

Esta figura también está presente en países como Francia, Portugal o Suecia con el mismo fin: crear un “colchón” para afrontar posibles desviaciones de la senda de gasto en pensiones.

En cuanto a su efectividad práctica, la previsión del Gobierno es que el MEI aportará entre 2.000 y 3.000 millones de euros anuales al Fondo de Reserva⁵⁷ (2.443 millones entre enero y agosto de 2024⁵⁸). Sin embargo, a pesar de su utilidad, la aportación del MEI es muy reducida si tenemos en cuenta que el total de ingresos por cotizaciones en el año 2024 fue de 165.574 millones de euros⁵⁹.

⁵⁷ “El cambio en la nómina de enero que va a hacer que tu sueldo sea más bajo”, El Mundo, 30 de enero de 2025.

⁵⁸ “El Gobierno recauda un 42% más hasta agosto con el recargo para financiar las pensiones”, 20 minutos, 1 de octubre de 2024.

⁵⁹ “Los ingresos por cotizaciones sociales crecen un 7,2% en 2024 y superan los 165.000

En segundo lugar, en los últimos años, los Presupuestos Generales del Estado están asumiendo el pago de más prestaciones y otros gastos, lo que no supone un ahorro pero sí la imputación de menos gastos a cargo de las cotizaciones ingresadas. Con ello, se resuelve una situación que no era admisible: que las fuentes de financiación contributivas del sistema estuvieran asumiendo el pago de prestaciones que no lo eran, así como otros gastos no vinculados con prestaciones.

Y, en tercer lugar, el Real Decreto-ley 2/2023 ha seguido la senda de incrementar el tope de la base máxima de cotización a la Seguridad Social -sin que exista una equivalencia en relación con el incremento de la pensión pública-, y, a la vez, ha incorporado, con efectos del día 1 de enero de 2024, una nueva cotización de solidaridad, destinada a gravar el importe de las retribuciones que superan la base máxima. Todo ello con el fin de incrementar los ingresos del sistema de Seguridad Social. También se ha afirmado que estas medidas pueden afectar al crecimiento de la economía⁶⁰.

Esta nueva cuota, que no afecta a los trabajadores autónomos, está regulada en el artículo 19 bis de la LGSS, donde se prevé que es el resultado de aplicar un tipo del 5,5% a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a dicha base en un 10%; el tipo del 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10% superior a la base máxima y el 50%; y el tipo del 7% a la parte de remuneración que supere dicho porcentaje. Se distribuye en la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes. No obstante, la disposición transitoria 42ª de la LGSS establece un régimen transitorio con el límite -muy lejano- del año 2045, lo que implica que, en el año 2025, los tres tipos antes mencionados son realmente el 0,92%, el 1% y el 1,17%⁶¹.

Por otra parte, cabe tener presente que esta iniciativa de incremento de los ingresos ha traído consigo, por primera vez (por presión de la Unión Europea), la intervención directa de un organismo de control fiscal como es la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) con capacidad para influir sobre el futuro de la financiación del sistema. En efecto, conforme a la disposición adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023, a partir de marzo de 2025 y con una periodicidad trianual, la AIReF publicará y enviará al Gobierno un informe de evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea⁶². Si el impacto anual medio de las medidas de

millones de euros”, Revista de la Seguridad Social, 1 de abril de 2025.

⁶⁰ Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro...”, ob.cit., pág. 107.

⁶¹ También cabe tener presente el artículo 72 bis del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.

⁶² 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070), 18 de abril de 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_english.

ingresos es igual al 1,7% del PIB, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15% del PIB. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7% del PIB, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15% del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7%. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7%, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15% del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7%.

El primer informe ya se ha presentado y los resultados no son muy halagüeños a corto-medio plazo, ya que, si bien la AIREF señala que no se supera el límite apuntado anteriormente, al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2% del PIB en promedio del periodo 2022-2050, en términos dinámicos, no se constata una mejora del sistema público de pensiones. Concretamente, las previsiones de 2023 de la AIREF suponían un incremento de 3 puntos de PIB del gasto en pensiones entre 2022 y 2050, al pasar del 13,2% del PIB en 2022 al 16,2% del PIB en 2050. En 2025 las previsiones suponen un incremento del gasto de 3,4 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 12,7% en 2022 al 16,1% del PIB en 2050. En consecuencia, la presión del gasto en pensiones es mayor en cuatro décimas⁶³. En este sentido, la AIREF advierte que esa dinámica, unida a la evolución prevista de las cotizaciones, implica que a lo largo del horizonte de proyección será necesario aumentar las transferencias procedentes del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central en 2,4 puntos de PIB. Este incremento, en ausencia de medidas, supondrá una minoración de los recursos disponibles para la financiación de otras políticas de gasto o el recurso al endeudamiento, lo que parece difícil de compatibilizar con las exigencias y compromisos derivados de los marcos fiscales europeo y nacional.

A estos efectos, cabe tener muy presente que el apartado 2º de la citada disposición adicional 2ª prevé que, si no se cumplen los parámetros anteriores, produciéndose algún exceso, en el plazo de un mes desde la recepción del informe de evaluación de la AIREF, el Gobierno le solicitará un informe de impacto de las medidas. En su solicitud, el Gobierno identificará un conjunto amplio de posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado por la AIREF. A partir del informe de impacto de las medidas de la AIREF, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir, de forma equilibrada, el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de las cotizaciones u otra fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB o una combinación de ambas medidas. En caso de que el Gobierno, como resultado de estas negociaciones, quisiera modificar o adoptar otras medidas relativas al sistema de pensiones distintas de las originalmente evaluadas por la AIREF, solicitará una ampliación del informe de medidas. Este informe de medidas

⁶³ www.airef.es/noticias. Informe sobre la regla de gesto en pensiones, 31 de marzo de 2025.

ampliado será enviado al Gobierno, a los agentes sociales y al Pacto de Toledo.

Obviamente, si se produce la situación antes apuntada, circunstancia bastante probable en los próximos años ante la dificultad de que las medidas apuntadas para aportar más ingresos puedan cubrir el incremento de los gastos en pensiones (particularmente de jubilación) será necesario arbitrar nuevas medidas de incremento de cotizaciones y/o recorte de prestaciones, con el impacto social que ello tendría. Hay que contar con este escenario.

Finalmente, el informe de la AIREF de marzo de 2025 también aporta otros datos interesantes en relación con el gasto: 1) el gasto en pensiones escalará al 16,1% en el año 2050, con crecimientos interanuales por encima del 4% entre 2030 y 2050; 2) por su parte, el gasto sanitario aumentará 1,4 puntos de PIB hasta 2050 y una décima adicional hasta 2070, mientras que el gasto en cuidados de larga duración crecerá 0,6 puntos en el mismo periodo y 0,3 puntos adicionales hasta el año 2070; y, 3) las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023 han aumentado el gasto, la tasa de generosidad y la rentabilidad del sistema. En efecto, a nuestro entender, las reformas realizadas en los últimos años han incrementado el gasto para el sistema de Seguridad Social, lo que también debe tenerse presente para evaluar la sostenibilidad del sistema. Llevamos unos años de reformas expansivas del gasto, lo que no siempre se ha evaluado suficientemente. Se ha apuntado que el MEI, la reforma de cotización de los trabajadores autónomos y el destope de las bases de cotización son insuficientes para compensar ni tan siquiera la mitad del incremento del gasto previsto⁶⁴.

2.9. El fallido intento de incorporar el factor de sostenibilidad

Una mención expresa requiere la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social que, tal y como se recoge en su preámbulo, también encuentra su fundamento en que “... concurre una circunstancia excepcional, en los próximos años, y es que accederá a la jubilación la generación denominada del «baby boom» con lo que eso supone de incidencia en el aumento en el número de pensiones durante un periodo dilatado de tiempo (2025-2060)...”; aunque la solución que se recoge es muy diferente a la tradicional, al consistir en un recorte progresivo y creciente del importe de la pensión de jubilación⁶⁵.

Como se recordará, esta Ley tenía un doble objetivo. En primer lugar, se introdujo un nuevo índice de revalorización -de complejísimo cálculo matemático-, que supuso en la práctica una revalorización mínima de todas las pensiones del sistema de Seguridad Social, hasta ser suprimido con posterioridad. Actualmente, el artículo 58.2 de la LGSS⁶⁶ prevé la revalorización al comienzo de cada año en el porcentaje

⁶⁴ Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro...”, ob.cit., pág. 107.

⁶⁵ En opinión de Jiménez y Viola “la reforma fue un intento del Gobierno de asegurar que las finanzas de la Seguridad Social a corto y largo plazo estuvieran bajo control, es decir, de ajustar el gasto a las disponibilidades sin aumentar la presión contributiva sobre los trabajadores (dicho en otras palabras, un intento de contener el peso del sistema de pensiones en el producto interior bruto...)”, “El futuro...”, ob.cit., pág. 103.

⁶⁶ En la redacción dada por el RDL 2/2023.

equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior. Un mecanismo más justo, pero con un mayor coste para el sistema.

Y, en segundo lugar, concretó el factor de sostenibilidad⁶⁷, que la Ley 27/2011 había incorporado en la disposición adicional 50ª de la LGSS, según la cual, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, los parámetros fundamentales del sistema se revisarían por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectuase la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarían cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes. A lo que se añadía, en el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, debía revisar el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad.

Pues bien, la regulación del factor de sostenibilidad efectuada por la Ley 23/2013 implicaba un ajuste (recorte) de la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que percibiese a lo largo de su vida un pensionista que accediera al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que, previsiblemente, tendría una mayor esperanza de vida, fuera equivalente al que percibiese el que se jubilase en un momento anterior. Para ello se relacionaría la esperanza de vida estimada en ambos momentos. En otras palabras, este factor, que entraría en vigor el día 1 de enero de 2019, suponía un recorte progresivo y creciente de la pensión de jubilación a percibir (recorte que, además, era acumulativo). Este factor no entró nunca en vigor, al suspenderse inicialmente su aplicación y, posteriormente, suprimirse.

Al margen de cómo se reguló -por ejemplo, a diferencia de otros países, no se habían previsto elementos correctores o condicionantes del criterio de la esperanza de vida-, su objetivo directo era recortar, de forma progresiva, el importe de la pensión de jubilación y, en consecuencia, implicaba un efecto positivo desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones.

3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN Y REFLEXIONES ANTE UNA REALIDAD QUE YA ESTÁ AQUÍ: LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE ENVEJECIMIENTO, JUBILACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

Teniendo en cuenta las distintas líneas de actuación y medidas adoptadas en las últimas décadas, que responden a fines coordinados y también contradictorios entre sí, y teniendo en cuenta que 2025 es, según varias fuentes, el año de inicio del incremento de las pensiones de jubilación como consecuencia del fenómeno del baby boom, a lo que se suman el resto de los elementos ya examinados, ¿qué propuestas o reflexiones podrían hacerse?:

⁶⁷ Al respecto, Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas*, Ed. Tecnos, pág. 100 y ss.

1ª) No hay duda de que nos enfrentamos, por diversos factores, a una situación excepcional, que supondrá un incremento de gastos, pero que también es temporal, ya que, a partir del año 2060 (o 2070 según la Unión Europea), la situación demográfica en España retornará a épocas previas, más equilibradas. Además, otros países ya se están enfrentando a este reto y sus sistemas de pensiones resisten, aunque hayan tenido que adoptarse ciertas medidas (en otras palabras, dicho fenómeno no ha supuesto el hundimiento del sistema).

En cuanto a los factores estructurales vinculados con el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, es necesario adoptar medidas encaminadas a que ese envejecimiento se vea acompañado de un apoyo sanitario adecuado y de una atención a la dependencia suficiente. El primero ya está en la actualidad claramente tensionado -en general y, en relación con las personas mayores en particular-, y el segundo no es suficiente ni siquiera en el año 2025, por lo que menos lo será cuando la población envejezca aún más (en número y en años de vida). Es necesario -y urgente- que todas las Administraciones Públicas inviertan más en sanidad y en ayuda a la dependencia. Esta “asignatura” no solo está pendiente sino también olvidada y esto no es admisible en una sociedad como la nuestra. No podemos abandonar a nuestros mayores. Lógicamente, esto supondrá un aumento del gasto, que es totalmente necesario.

Por otra parte, también se podría intervenir en el apartado de la baja tasa de natalidad, incorporando prestaciones familiares eficaces, en cuantía y destinatarios, en la línea de países como Francia. Sin duda, también ayudaría contar con más guarderías y servicios públicos y políticas de vivienda y laborales que ayuden a las familias jóvenes. Está claro, por desgracia, que, a diferencia de la generación del “baby boom”, actualmente es mucho más difícil plantearse tener hijos. Como sabemos, por desgracia, actualmente los jóvenes tienen muy difícil acceder a una vivienda (elemento clave en el desarrollo personal y como familia).

Y, también cabe tener presente el efecto positivo que, ante el envejecimiento de la población autóctona, tiene el fenómeno de la inmigración, ya que aumentan las contribuciones al sistema de pensiones. En este punto cabe tener presente que, según las últimas proyecciones para España del Informe de Envejecimiento 2024 de la Comisión Europea, la única fuente de crecimiento de la población es la inmigración: las personas nacidas en el extranjero pasarán de representar el 18% del total a inicios del año 2024 al 28,2% en 2050⁶⁸. Sin embargo, cabe destacar que ese efecto positivo es temporal, ya que la población inmigrante se convertirá también en pensionista, por lo que no es una solución definitiva⁶⁹.

2ª) No hay duda de que la figura del Pacto de Toledo y de los Acuerdos sociales vinculados con el mismo a lo largo de estos 30 años ha sido clave en la evolución de nuestro sistema de Seguridad Social, pero quizás ha llegado el momento de adoptar

⁶⁸ Domenech, F., “Inmigración: Un alivio transitorio para las pensiones”, BBVA Research, 27 de mayo de 2024.

⁶⁹ Jiménez-Ridruejo Ayuso, Z., El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en España, Proyecto Fipros 2006/97, pág. 235.

medidas que no se basen siempre en el consenso. En otras palabras, el consenso que está en la base de aquellos también ha contribuido a construir un sistema que, como hemos visto, cuenta en estos momentos con demasiados elementos contradictorios y gastos que pueden poner en peligro, a medio plazo (esperemos que no a corto plazo) su propia sostenibilidad financiera. Y tememos que, una vez llegado el peligro, finalmente tengan que adoptarse medidas desfavorables o muy desfavorables para los futuros beneficiarios de pensiones, particularmente de la pensión de jubilación (por ser la más costosa, tal y como ya hemos señalado).

Aunque no nos engañamos, ningún partido político o Gobierno va a proponer una reforma que suponga efectos desfavorables señalados para un colectivo que supera los 10 millones de votantes. Es cierto que siempre pueden mejorar las cosas, pero, a nuestro entender, en la situación actual parece difícil que, de ser así, fuera suficiente.

3ª) A nuestro entender, y a pesar de que ciertas prestaciones están siendo ya financiadas a cargo de impuestos, en las últimas décadas se ha adoptado una política de ampliación de gastos que, sin criticar su fundamento -el elemento social siempre hay que defenderlo y el propio artículo 41 de la Constitución Española garantiza la suficiencia de las prestaciones y la necesidad de hacer frente a las situaciones de necesidad-, a nuestro entender, plantea un reto económico significativo para el sistema. Partiendo de ello, cabe hacer algunas consideraciones:

- a. Ya hemos defendido la necesidad de revisar las opciones de jubilación anticipada, eliminándola del sistema. Es la opción más lógica si, a la vez, estamos fomentando el alargamiento de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación y la compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación sin límite temporal. Lógicamente, desde la perspectiva del empleo, habría que incentivar políticas eficaces de mantenimiento en el empleo de las personas a partir de los 52 años, así como una nueva visión empresarial -y social- sobre el factor mayor edad.
- b. En la misma línea, sería recomendable restringir al máximo la jubilación ordinaria a una edad anticipada, manteniendo exclusivamente el caso de las personas con discapacidad y el de aquellos colectivos que, de verdad y de forma muy probada, lo requieran por la penosidad, toxicidad o insalubridad de su actividad. Extenderla a más colectivos actualmente va en contra de la sostenibilidad del sistema y de la lógica del alargamiento de la vida laboral y la compatibilidad entre el trabajo y la pensión.
- c. Por los motivos apuntados páginas atrás, tampoco debería mantenerse la figura de la jubilación parcial.
- d. Como ya hemos señalado, sería conveniente revisar las fórmulas de compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación, ya que, es posible, como vimos, que no estén ayudando a reducir el gasto sino a incrementarlo. Asimismo, sería conveniente eliminar la jubilación flexible, la compatibilidad con un trabajo por cuenta propia con ingresos escasos y la plena compatibilidad de los afiliados a mutualidades; integrando todos estos supuestos en las reglas generales de la jubilación activa. El sistema

actual resulta, además, muy complejo. Asimismo, debería incrementarse las aportaciones que, durante la etapa de compatibilidad, se realizan al sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, de optarse por una reforma más profunda, una opción posible sería vincular el acceso a la compatibilidad a no superar un determinado límite de ingresos⁷⁰.

En fin, en este ámbito también habrá que estar atentos al impacto que tecnologías como la IA puedan tener en el alargamiento de la vida laboral y en la compatibilidad trabajo-pensión, ya que, sin duda, van a facilitar el desarrollo en el tiempo de bastantes tareas.

- e. Aunque, sin duda, hay que buscar fórmulas que compensen la brecha de género en las relaciones laborales y en las pensiones, el complemento de maternidad y su sucesor, el complemento para la reducción de la brecha de género, no han pasado, por dos veces, el examen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya solución ha incrementado el gasto en este apartado sin cumplir su función. Sería recomendable la supresión del actual artículo 60 de la LGSS.
- f. Y, en relación con el personal funcionario público persiste la edad de jubilación forzosa a los 70 años (salvo ciertos colectivos). A nuestro entender, esa diferencia debería revisarse, máxime si, a medio o largo plazo, se reduce la tasa de sustitución de la pensión en España.

4ª) No vamos a entrar en ello, pero está claro que las políticas de alargamiento de la vida laboral y compatibilidad deben coordinarse con la incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes y explicarse bien a dicho colectivo, para evitar que estos piensen que “les quitan el trabajo”. Desde la economía se defiende el impacto neutro de tales políticas sobre el empleo de los jóvenes⁷¹.

Colectivo de jóvenes que no suponen, por otra parte, un coste inmediato para el sistema de Seguridad Social, y, que, en el futuro, muy probablemente se van a encontrar un modelo de jubilación diferente -menos protector y más exigente desde la perspectiva de los requisitos-, faltándoles, en bastante casos, la tranquilidad que supone tener, al menos, una vivienda en propiedad, como es el caso actual de sus padres.

Resulta muy preocupante el incremento de la percepción por parte de los jóvenes, fomentado por las redes sociales, de que existe un “enfrentamiento de intereses” entre los jóvenes y los mayores o pensionistas.

Y, por otra parte, las políticas de alargamiento de la vida laboral y compatibilidad deberían vincularse con políticas efectivas que faciliten la reincorporación y el mantenimiento en el empleo de los trabajadores mayores. Cabe pensar en políticas de

⁷⁰ Cruz Villalón, J., Rodríguez Ramos, P., y Valverde Asencio, A., “*Compatibilidad...*”, ob.cit.

⁷¹ Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro...”, ob.cit., pág. 109.

empleo eficaces dirigidas a dicho colectivo (trabajadores a partir de los 50 años). A este respecto, cabe recordar que el empleo de trabajadores entre 55 y 64 años, a pesar del aumento en los últimos años, está lejos del promedio de los países de la OCDE⁷².

5ª) Dado que, lógicamente, en la garantía de la sostenibilidad no solo influyen las medidas tomadas en torno a la jubilación, también ayudaría, a nuestro entender, a lograr tal garantía adoptar medidas en otros ámbitos del sistema de Seguridad Social; así, por ejemplo:

- a. Reducir el fraude presente en el sistema, tanto en el cobro de las correspondientes cotizaciones, como en el marco de determinadas prestaciones como son la incapacidad temporal y el desempleo. También debe actuarse frente a la economía sumergida.
- b. Avanzar en la aplicación del nuevo sistema de cotización por parte de los trabajadores autónomos.
- c. Reformar la pensión de viudedad, para limitarla únicamente al caso de las personas beneficiarias mayores de 65 años que no tengan ingresos superiores al SMI. El modelo actual de sociedad y de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no casa con la regulación vigente de la viudedad.
- d. Reformar la regulación de la protección por desempleo, mejorando las vías para una pronta incorporación o reincorporación al mercado de trabajo, así como las políticas activas de empleo.
- e. Y, lograr una mayor coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos en que ambos actúan, con el objetivo de ofrecer una protección más eficaz y eficiente económicamente (tarjeta social digital...).

6ª) Podríamos afirmar que a la sostenibilidad también ayudaría un trasvase de impuestos al presupuesto de la Seguridad Social, pero también debemos tener presente que ello podría llevar a reducir el gasto en otros apartados que también estarían dentro del “paraguas” social como sanidad, educación o dependencia, lo que es discutible. Y también podríamos pensar en un incremento de impuestos, lo que tampoco resulta fácil. Esa lógica es difícilmente sostenible a medio y largo plazo.

Asimismo, desde la perspectiva de la economía, no cabe olvidar que resultaría muy favorable una ganancia en competitividad de nuestro sistema económico, vinculada con el incremento de la productividad así como con el necesario aumento del capital humano⁷³. Está claro que necesitamos más empleo y que, además, sea de calidad.

Y, 7ª) finalmente, aunque tampoco por cuestiones de extensión vamos a entrar en ello, en cualquier reforma futura en el marco de la pensión de jubilación debería tenerse muy presente la diferencia de género, y la brecha existente en este ámbito.

⁷² Vid Jiménez, S. y Viola, A., “El futuro...”, ob.cit., pág. 99.

⁷³ Belmonte, L.J., Corrales, A.J., y Ruiz, J., “La sostenibilidad...”, ob.cit., pág. 127.

Hombres y mujeres no desarrollan una carrera de cotización igual, ni de la misma duración ni con los mismos importes y, en consecuencia, no se enfrentan igual a la pensión de jubilación ni tienen la misma protección, ni las mismas opciones. A lo que se añade la mayor esperanza de vida de las mujeres (con una pensión más baja y en condiciones de salud precarias)⁷⁴.

4. BIBLIOGRAFÍA

BELMONTE, L.J., CORRALES, A.J., y RUIZ, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España”, *European Journal of Education and Psychology*, Vol. 2, n.º 2, 2009.

BLASCO PELLICER, A., “Régimen jurídico de la pensión de jubilación”, en AA.VV., *Trabajo, edad y pensiones de jubilación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024.

BLÁZQUEZ AGUDO, E.M^a, *Edad y pensión de jubilación. Una oportunidad para hacer sostenible el sistema de la Seguridad Social*, Aranzadi, 2023.

COMISIÓN EUROPEA, *Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, 2024.

CRUZ VILLALÓN, J., RODRÍGUEZ RAMOS, P., y VALVERDE ASENCIO, A., “Compatibilidad entre pensión pública de Seguridad Social y trabajo”, FIPROS, 2025, https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

DOMÍNGUEZ-RODRÍGUEZ, A., ZUERAS, P. y MIRET GAMUNDI, P., “La pensión pública de jubilación en España: una triple discriminación de género”, *Revista Española de Investigaciones Sicológicas*, n.º 170, abril-junio 2020.

JIMÉNEZ, S. y VIOLA, A., “El futuro del sistema de pensiones: Demografía, mercado de trabajo y reformas”, *Papeles de Economía Española*, n.º 176, 2023.

JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, Z., *El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en España*, Proyecto Fipros 2006/97.

LABOUR ASOCIADOS, Consultoría Social, Laboral e Internacional, S.L.L., “La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas”, Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1587/2006, de 17 de mayo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS–), www.seg-social.es.

⁷⁴ Sobre esta cuestión, Domínguez-Rodríguez, A., Zueras, P. y Miret Gamundi, P., “La pensión pública de jubilación en España: una triple discriminación de género”, *Revista Española de Investigaciones Sicológicas*, n.º 170, abril-junio 2020, págs. 51-52; y Marbán Pinilla, M.^a T., *Sustentabilidad...*, ob.cit., pág. 218 y ss.

MARBÁN PINILLA, M.^aT., Sustentabilidad de la Seguridad Social a la luz de la equidad entre mujeres y hombres, Civitas, 2024.

MARTÍNEZ BARROSO, M.^aD., Influencia de la edad en las relaciones laborales: Acceso al empleo y protección social, Aranzadi, 2018.

MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., La pensión de jubilación, Ed. Laborum, 2022.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., La sostenibilidad de las pensiones públicas, Ed Tecnos, 2014.

MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M., “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, Vol. 25, 2022.

MORENO ROMERO, F., “La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo”, en ÁLVAREZ CORTES, J.C. (Dir.), Trabajadores maduros y Seguridad Social, Aranzadi, 2018.

OCDE “Pensions at a Glance 2023”.

PADRÓS REIG, C., “La UE ante el reto demográfico. Nuevo contrato social y la necesaria protección económica y social de las personas mayores”, Quaderns IIE, Vol. 3, nº 2, 2024.

RODRÍGUEZ INIESTA, G., “La jubilación anticipada”, en J.C. Álvarez Cortés (Dir.), Trabajadores maduros y Seguridad Social, 2018.

RUESGA BENITO, S.M., SUÁREZ CORUJO, B., y GÓMEZ SÁNCHEZ, V. (Coord.), ¿Cobraremos la pensión?, Ed. Pirámide, 2017.

PONENCIA DE CLAUSURA

FLEXIBILIDAD INTERNA E IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL CON ALTERACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y DE LAS CONDICIONES LABORALES: APROXIMACIÓN GENERAL A DERECHOS Y PAUTAS PROCEDIMENTALES ESENCIALES EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

SALVADOR DEL REY GUANTER

*Catedrático de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social (ESADE Law School)*

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: LA DISRUPCIÓN DE LA IA Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS RELACIONES LABORALES
2. LA IMPLANTACIÓN DE LA IA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA DEL ARTÍCULO 64 ET Y SU TRASCENDENCIA PARA EL PODER DE DIRECCIÓN EMPRESARIAL
3. LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN EL ET RESPECTO A LAS ALTERACIONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO POR CAUSA TÉCNICA/TECNOLÓGICA COMO CONSECUENCIA DE LA INTRODUCCIÓN Y DESPLIEGUE DE SISTEMAS DE IA
 - 3.1. LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE IA QUE IMPLIQUEN CAMBIOS TEMPORALES DE CARÁCTER FUNCIONAL SEGÚN EL ART. 39 ET
 - 3.2 LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE IA QUE IMPLIQUE LA

MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE CONDICIONES DE TRABAJO SEGÚN EL ART. 41 ET

- 3.3. LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE IA QUE PUEDAN REQUERIR LA INAPLICACIÓN DE CONVENIOS COLECTIVOS SE EL ART. 82.3 ET
4. REFERENCIA A LA AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR LA INTRODUCCIÓN DE SISTEMAS DE IA EN LA EMPRESA CON IMPACTO LABORAL
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN: LA DISRUPCIÓN DE LA IA Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS RELACIONES LABORALES

Una premisa esencial de la que debemos partir, y en la que existe un consenso generalizado, es que estamos en una era de profundas transiciones - climática, demográfica, geopolítica, geoeconómica ...- pero en la que ocupa un lugar central la que se está operando en el ámbito digital. Esta última tiene como tecnología esencial a la inteligencia artificial (IA) , que está su vez influyendo en el impulso de otras tales como la robótica o el “internet de las cosas”¹.

La IA, a su vez, y por lo que nos interesa a efectos de este breve artículo, tiene una influencia cada vez más transversal, de forma que está promocionando cambios en los ámbitos políticos, sociales, económicos o culturales. Desde luego, y con progresión evidente, está impactando en todas las dimensiones en la empresa, y particularmente en el trabajo, en su organización y gestión de personas y, evidentemente, en las relaciones laborales y en su marco regulatorio.²

Estamos pues, impulsado por la implantación progresiva de sistemas de IA sea de objetivos más genéricos – de “uso general”, según el art. 3 del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA, en adelante)³- sea de aplicación más específicas – los denominados “agentes” de IA -, ante un periodo de transición desde la perspectiva de las relaciones laborales.

En este periodo de tránsito tecnológico, y por lo que se refiere a la ordenación jurídica de esas relaciones laborales impactadas por la IA, seguramente uno de los aspectos más complejos pero a la vez mas importantes en este momento de transición es el de cómo ha de proceder legalmente la empresa para el “despliegue” inicial de los

¹ Entre los múltiples estudios recientes al respecto, puede consultarse Kurzweil, R. (2024), *The Singularity is nearer: When we merge with AI*, Penguin Books.

² Un análisis al respecto, incluso antes de los grandes desarrollos de la IA desde 2022, en Del Rey Guanter, S. (Dir.) (2019), *Informe General sobre el impacto de las tecnologías disruptivas en la gestión de los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*, W. Kluwer ; también, Del Rey Guanter, S., (2017), «Sobre el futuro del trabajo: Modalidades de prestaciones de servicios y cambios tecnológicos», *Iuslabor*, n.º 2.

³ Reglamento 2024/1698 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

sistemas de IA, esto es, el procedimiento y las consecuencias formales y materiales desde la perspectiva jurídico-laboral cuando la empresa implanta *ex novo* aquellos sistemas de IA con impacto en el trabajo y en las condiciones laborales.

Con términos más precisos, la pregunta que nos debemos hacer en el presente análisis, considerando que aquí y ahora muchas empresas están procediendo por primera vez a introducir en distintos ámbitos de sus actividades sistemas de IA, es si esa implantación tecnológica puede hacerse unilateralmente por la empresa, si ésta ha de informar y/o consultar a las personas trabajadoras y/o a su representación legal – RLT, en adelante –, y, si en orden a tal implantación cuando la misma impacta en las condiciones de trabajo, la empresa ha de seguir un procedimiento determinado, que hemos identificado en el Estatuto de los Trabajadores (ET) en tres vías jurídicas esenciales.

En efecto, y dejando a un lado cuando ese impacto laboral representa una modificación no sustancial de condiciones de trabajo por entrar dentro del poder de dirección empresarial, analizaremos consecutivamente cuando la modificación sustancial por la introducción de IA es transitoria y referida exclusivamente a las funciones de la persona trabajadora - art. 39 ET -; cuando tal alteración es sustancial y afecta a otras condiciones además de la funcional – jornada, horario, remuneración...-, pero no implicando alteración de lo pactado en convenios colectivos estatutarios - art. 41 ET -; y, en fin, cuando tal alteración es también sustancial pero afecta a determinadas condiciones laborales esenciales pactadas en estos convenios colectivos estatutarios – art. 82.3 ET.

En base al análisis de esas vías jurídicas podremos determinar si nuestra normativa estatutaria es lo suficientemente ágil o flexible como para permitir una adecuada introducción de sistemas de IA que puedan impactar con distintos niveles de intensidad en las condiciones de trabajo o, por el contrario, presenta obstáculos legales que van a impedir o retardar tal introducción tecnológica en la empresa.

Por último, y para tener una visión más completa sobre la trascendencia legal de la introducción de sistemas de IA en la empresa con impacto laboral, haremos una breve referencia al papel de los derechos fundamentales en relación a tal implantación inicial de sistemas de IA, ya que no basta por supuesto con el respeto que la empresa ha de mantener a las pautas legales estatutarias que analizamos aquí, sino que, como nos indica normas tales como el RIA, el Convenio Marco del Consejo de Europa⁴ o la Directiva de plataformas⁵, los derechos fundamentales tales como el de intimidad, el de salud o el de igualdad y no discriminación han de servir de “guardarailes” esenciales en aquella implantación y despliegue. Incluso nos debemos preguntar si puede existir o no una negativa legítima de las personas trabajadoras afectadas a co-trabajar con sistemas de IA, esto es, si, en base a preceptos constitucionales tales como la libertad ideológica del art 16 de la Constitución Española (CE), podría existir un hipotético

⁴ Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and Rule of Law, de 5 de septiembre de 2024 (Convenio Marco, en adelante).

⁵ Directiva (UE) 2024/2831, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas (Directiva de plataformas, en adelante).

derecho a una “objeción tecnológica” basada en creencias u opiniones personales que implicara el rechazo a relacionarse a efectos laborales con tales sistemas de IA en el trabajo.

Una precisión respecto al sujeto empresarial a considerar en esta implantación inicial de sistemas de IA con repercusiones laborales. A efectos de la parte empleadora, ésta tiene la condición de lo que el art. 3.4 del RIA denomina “responsable del despliegue”, por el cual se entiende por ese precepto “una persona física o jurídica que utilice un sistema de IA bajo su propia autoridad”. El otro operador principal en el RIA, que es el denominado proveedor, en cuanto que es el sujeto que “desarrolla un sistema de IA ..y lo introduzca en el mercado”, sólo tangencialmente será trascendente en las relaciones laborales que mantenga el responsable del despliegue, en tanto que sus responsabilidades lo serán en el nivel de la relación mercantil que desarrolle con ese responsable o por el uso del sistema de IA que le haya suministrado o, en todo caso, en un plano de corresponsabilidad, por las ilicitudes o mal funcionamiento en que pueda incurrir el sistema suministrado al responsable del despliegue. Pero lo anterior en el bien entendido sentido de que, a efectos jurídicos laborales, será el empleador/responsable de despliegue el principal centro de imputación de todo tipo de responsabilidades originadas por el funcionamiento de los sistemas de IA en su interacción con las personas trabajadoras.

Asumimos, por tanto, que este responsable del despliegue es la parte empleadora en tanto que toma iniciativa de implantar un sistema de IA y de desplegarlo o utilizarlo, asumiendo a nuestros efectos que ello va a repercutir en la organización del trabajo – “sistema de trabajo”, en la terminología del art. 41ET y del art.82.3 ET - y, por ende, en las condiciones de trabajo y empleo⁶.

2. LA IMPLANTACIÓN DE LA IA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA DEL ARTÍCULO 64 ET Y SU TRASCENDENCIA PARA EL PODER DE DIRECCIÓN EMPRESARIAL

Tanto el RIA como el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial como la Directiva de plataformas ponen especial acento en la transparencia a la hora de implantar y desarrollar en la empresa sistemas de IA⁷. Este deber de transparencia va a tener una manifestación esencial en los derechos de informar y

⁶ Este estudio, centrado en el ámbito de la flexibilidad interna no se introduce en los efectos de la introducción de los sistemas de IA en el empleo y, por consiguiente, en las posibles extinciones o amortizaciones de puestos de trabajo como consecuencia de ello. Al respecto, García Blasco, J. y De Val Tena, A., “Centralidad de las causas «técnicas» o «tecnológicas» en las vicisitudes fundamentales de la relación laboral en la transición digital”, en Del Rey Guanter, S. (Dir.) (2025), *Tratado de Inteligencia Artificial y Relaciones de Trabajo*, La Ley Aranzadi, (capítulo 27).

⁷ Sobre este tema, Serrano Olivares, R., “El principio de transparencia en la implantación y uso de sistemas de inteligencia artificial y de gestión algorítmica del empleo en el reglamento de inteligencia artificial y en la directiva de trabajo en plataformas” en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (capítulo 15).

consultar al respecto a la RLT de las personas trabajadoras e incluso, en diversos aspectos, también directamente a estas últimas.

Centrándonos en nuestra normativa laboral, el protagonismo esencial al respecto lo tiene el art. 64 ET, el cual contiene diversos apartados que puede ser relevantes a efectos de determinar los derechos de información y consulta de la RLT ante la implantación inicial (o de modificaciones posteriores) de sistemas de IA⁸.

Por lo pronto, en su apartado 1 nos indica que la RLT “tendrá derecho a ser informada y consultada por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como la situación de la empresa y la evolución del empleo”.

Es evidente que la implantación de sistemas de IA en las que éstos pueden tener la consideración de nuevos instrumentos de trabajo para parte o toda la plantilla en la organización de una empresa va a “afectar” a las personas trabajadoras que la componen.

En consecuencia, ya podemos decir que, de entrada, los derechos de información y consulta, tal como definidos los mismos en el apartado 1 del art. 64 ET, se van a constituir como centrales en la relación empresa-RLT respecto al establecimiento de sistemas de IA en su organización. Ello se va a hacer “en los términos previstos en este artículo”, por lo que debemos atender a las especificaciones que se realizan al respecto en los siguientes apartados, aunque es evidente que tales términos van a poder ser complementados y fortalecidos por lo que puedan prever los convenios colectivos en este ámbito.

En efecto, en el apartado 2 aparecen determinadas materias de las que han de ser informados la RLT de forma trimestral y que pueden verse afectadas por la implantación de sistemas de IA, que van desde que estos sistemas influirán en la “evolución reciente y probable de (las) actividades” de la empresa, hasta que pueden determinar “la celebración de nuevos contratos” o “los supuestos de subcontratación”.

⁸ Sobre el art. 64 ET, en especial su apartado 4.d), Pastor Martínez, A., «Los derechos colectivos de información, consulta y negociación del uso de algoritmos y sistemas de inteligencia artificial», en Ginès I Fabrellas, A. (Dir.) (2023), *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral*, Aranzadi, págs. 335-36, Rodríguez Escanciano, S. (2024), *El Algoritmo como soporte de las decisiones empresariales*, Tirant lo blanch, pgs. 319 ss; Solà i Monells, X. “IA y cambios en la representación y participación en la empresa: la centralidad de los derechos de información y consulta”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit. (capítulo 33); Valle Muñoz, F. A. (2023), «El derecho de los representantes legales de los trabajadores a ser informados por la empresa sobre el uso de algoritmos o sistemas de inteligencia artificial», *Revista Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 266, págs. 41-78; Valle Muñoz, F. A., (2024), «Algunas reflexiones sobre la dispersión normativa de los derechos de información algorítmica y su problemática», *IUSLabor*, n.º 3, págs. 1-4; Valverde Asencio, A. y Gálvez Durán, S., «Art. 64. Derechos de información y consulta y competencias», en Del Rey Guanter, S. (dir.) (2022), *Estatuto de los Trabajadores, Comentado y con jurisprudencia*, 4ª edición, La Ley, Madrid, págs. 1585-1640.

Adicionalmente, y como se ha analizado extensamente por la doctrina laboralista y, en menor medida, por los tribunales laborales, es el apartado 4 d) el que contiene la concreción más importante de este derecho de información en este art. 64 ET, en tanto que está dedicado explícitamente al deber de informar por el responsable del despliegue respecto a la aplicación de sistemas de IA. La condición que se pone al respecto es que los sistemas de IA afecten “a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento de empleo, incluida la elaboración de perfiles”⁹.

Desde la perspectiva de la implantación de sistemas de IA, pues, este precepto es relevante no en todos los supuestos de dicha implantación, sino sólo cuando la misma va a tener trascendencia en la “toma de decisiones” en esa serie de materias laborales y de empleo. Lo cual significa, *a sensu contrario*, que si el establecimiento de estos sistemas no repercute en las condiciones de trabajo y de empleo, esta obligación de información “de parámetros, reglas e instrucciones” no existiría según este precepto estatutario. No obstante, repárese que en el RIA - que se refiere a la implantación de IA de alto riesgo en el “lugar de trabajo” (art. 26.6) - ¹⁰ y en el Convenio Marco – art.8 - el deber de transparencia se contempla en unos términos muy amplios, no condicionados a esas repercusiones laborales.

No vamos a detenernos en la problemática que en sí plantea el objeto de información que aquí se establece, que incluye desde la necesidad de preservar aspectos relacionados con secretos empresariales – como los denominados “códigos fuentes” - hasta la enorme dificultad que representa informar sobre “parámetros”, cuando es sabido que los sistemas LLM utilizan en su entrenamiento cientos de miles de millones de parámetros y los SLM pueden entrenarse hasta con 40.000 millones de parámetros. A ello se une que el responsable del despliegue del sistema, el empleador a nuestros efectos, puede ser que tenga una información limitada e incompleta sobre tales parámetros por no haber sido transmitido en toda su extensión por el proveedor del sistema.

El siguiente nivel que prevé el art. 64 ET respecto a los derechos de la RLT es el de “consulta”, que también tiene su reflejo en ese precepto en caso de implantación de sistemas de IA, especialmente si impacta o puede impactar en condiciones laborales. Cuando indica el art. 64.1 lo que ha de entenderse por “consulta”, define a la misma como “el intercambio de opiniones y apertura de un diálogo entre el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su caso la emisión de informe previo por parte del mismo”, precisando posteriormente que en

⁹ Sobre qué ha de entenderse por elaboración de perfiles, hay que remitirse a la definición del art. 4.4 del Reglamento 2016/679 de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (RGPD). Al respecto, Ginès I Fabrellas, A., «Decisiones automatizadas y elaboración de perfiles en el ámbito laboral y su potencial impacto discriminatorio», en Ginès i Fabrellas, A. (Dira.) (2023), *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral*, Aranzadi, págs. 137-172. libre circulación de estos

¹⁰ Aunque este precepto continúa indicando que “esta información se facilitará, cuando proceda, con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el Derecho...nacional y conforme a las prácticas en materias de información a los trabajadores y sus representantes”.

la consulta se ha de permitir “a los representantes de los trabajadores sobre la base de la información recibida, reunirse con el empresario, obtener una respuesta justificada a su eventual informe y poder contrastar sus puntos de vistas u opiniones con objeto, en su caso, de poder llegar a una acuerdo...en todo caso , la consulta deberá permitir que el criterios del comité pueda ser conocido por el empresario a la hora de adoptar o de ejecutar las decisiones”.

En este sentido, es muy importante lo regulado en el segundo párrafo del apartado 5 de este precepto al indicar que la RLT tendrá derecho no ya a ser informada sino a ser consultada – según entiende por ella este precepto - “sobre todas las decisiones de la empresa que pudiera provocar cambios relevantes en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo en la empresa”. Ciertamente estamos ante dos planos diferentes, ya que podríamos tener una reorganización del trabajo – que ha de implicar “cambios relevantes” - en base a la implantación de sistemas de IA pero que, en principio, no afectara a los contratos de trabajo, a sus condiciones. En ese caso , podría pensarse que no se activa el derecho de consulta.

Sin embargo, téngase en cuenta que en el párrafo siguiente del mismo apartado 5 de este art. 64, existe no ya el deber de información y consulta, sino la facultad de “emitir informe con carácter previo a la ejecución por parte del empresario” cuando se trate de “la implantación y revisión de sistemas de organización y control del trabajo”, lo cual va a ser prácticamente ineludible cuando se trate de implantar estos sistemas de IA con incidencia en esa organización del trabajo.

Por consiguiente, incluso aunque pudiera argumentarse que las alteraciones en la organización del trabajo como consecuencia del desarrollo *ex novo* de sistemas de IA en la empresa no tienen consecuencias en las condiciones de trabajo – lo cual seguramente serán supuestos más excepcionales - , existe en ese caso el derecho por parte de la RLT de emitir informe, lo cual implica desde luego el deber de informar y consultar por parte de la empresa que aquí se eleva a un nivel mayor de formalización de la opinión – no vinculante – de la RLT al respecto.

Estará también claro que este derecho de la RLT de emitir informe basado en informaciones y consultas con la empresa en base a las consecuencias organizativas en el trabajo de de la implantación de sistemas de IA también estará presente cuando esa implantación tenga consecuencias laborales de las enumeradas en ese apartado 5 del art. 64 como puedan ser reestructuraciones de plantillas, reducciones de jornada, alteraciones en los planes de formación o en los sistemas de primas e incentivos o en la valoración de los puestos de trabajo.

Pero en estos casos, los derechos de información y consulta y de emisión de informes van a desarrollarse en un nivel diferente, dado que si implantación de IA puede implicar despidos o modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, especialmente por causas técnicas y, ligadas a ellas, por causas organizativas, entonces ese derecho de “consulta” adquirirá una dimensión diferente a la definida en el art. 64.1 ET para transformarse en derecho a la negociación colectiva que es lo que se prevé en preceptos tales como el art. 41 o 51 ET.

Por consiguiente, repárese en que la promoción de una posible negociación con vistas a un acuerdo es de una intensidad menor a la citada en ese art. 89.1 ET o, como veremos, a continuación, en ámbitos como los del art. 41 ET y 82.3 ET. Al respecto, además, existe una superposición- cuando no cierta contradicción - del ET en este punto entre estos últimos artículos y el propio art. 64.5 ET, ya que ha de señalarse que respecto de algunas de las materias - como las “reducciones de jornada” o el “establecimiento de sistemas de primas o incentivos” de las que se predica la necesidad de “consulta” entendida en el sentido de este art. 64 ET en realidad pueden implicar modificaciones de condiciones de trabajo en el sentido de aquellos arts. 41 ET y 82.3 y, consiguientemente, un nivel de “consulta” en un sentido ya prácticamente similar al de “negociación de buena fe” tendente más intensamente a llegar a un acuerdo.

Pero, si ello no es el caso, esto es, si no están implicados preceptos como el 40, 41 y 82.3 ET, lo cierto entonces es que el deber de información y consulta no limita el poder de dirección del empresario para decidir la implantación de un sistema de IA con pacto en el ámbito laboral. En todo caso, lo indicado respecto a los derechos de información y consulta o de emisión de informes en el art. 64 ET es sin perjuicio de lo regulado en el convenio colectivo aplicable en relación a la introducción de nuevas tecnologías en la organización del trabajo¹¹.

3. LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN EL ET RESPECTO A LAS ALTERACIONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO POR CAUSA TÉCNICA/TECNOLÓGICA COMO CONSECUENCIA DE LA INTRODUCCIÓN Y DESPLIEGUE DE SISTEMAS DE IA

La introducción de sistemas de IA de uso general y más específicos (“agentes”) en las actividades de la empresa y concretamente en el trabajo y su organización difícilmente no tendrá un impacto duradero y profundo en las condiciones laborales de las personas trabajadoras, especialmente en algunas de ellas como pueden ser el tiempo de trabajo y su distribución, las funciones o los sistemas de trabajo y rendimiento¹².

Estas alteraciones, como es sabido, pueden ser de dos tipos por su intensidad, accidentales o sustanciales. Cuando son accidentales, y sin perjuicio de lo que indicaremos más adelante sobre la protección de derechos fundamentales, entonces su modificación puede decirse que no plantea grandes retos legales – más allá de su delimitación con las sustanciales -, en tanto que tal tipo de alteraciones entran dentro del poder de dirección regular del empresario, del denominado “ius variandi ordinario”.

¹¹ Vid, como ejemplos, el art. 31 del Convenio Colectivo General de la Construcción (BOE de 23 de septiembre de 2023) o los arts. 7 a 10 del Convenio Colectivo General de la Industria Química (BOE de 17 de febrero de 2025). Al respecto, véase la bibliografía citada en nota 13.

¹² Al respecto, García Blasco, J. y De Val Tena, A., “Centralidad de las causas «técnicas» o «tecnológicas» en las vicisitudes fundamentales de la relación laboral en la transición digital”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit. (capítulo 27).

Por supuesto, esta discrecionalidad no exime de las obligaciones de información y consulta de la empresa respecto a la RLT y las propias personas trabajadoras que hemos analizado en el apartado anterior.

Cuando tales alteraciones producidas por la introducción de sistemas de IA pueden calificarse de sustanciales, afectando además a condiciones esenciales de trabajo, el ET establece una serie de vías con determinación de causas y pautas procedimentales que son trascendentales en su entendimiento para hacer posible aquella introducción.

La pregunta que nos debemos hacer y a la que pretendemos responder es si tales vías estatutarias, que se desarrollan en el ámbito de la denominada flexibilidad interna, tienen una mínima agilidad para hacer posible que se realice aquella implantación de una forma rápida y eficiente, para lo cual tendremos que prestar atención tanto a la justificación exigida en relación a las razones técnicas y organizativas requeridas como a la brevedad y claridad de los procedimientos exigidos y, al mismo tiempo y sobre todo, si en caso de requerirse un periodo de “consulta/negociación”, se establece opciones adecuadas para solucionar las situaciones de desacuerdo entre empresa y RLT.

Una precisión importante respecto a estas vías. En ocasiones, y en aspectos que pueden ser importantes, el legislador se remite a la negociación colectiva de forma complementaria e incluso como alternativa a lo previsto en la norma estatutaria. Aunque en este estudio no podemos adentrarnos en esas remisiones, centrándonos exclusivamente en lo previsto en aquella norma, es importante tener en cuenta que en lo contemplado en la negociación colectiva respecto a esas vías en lo que afecte la introducción de sistemas de IA puede haber elementos y matizaciones a considerar más allá de esa norma estatutaria, aunque debemos indicar que ello no es la regla general desafortunadamente, dado que lo más común es que los convenios colectivos, por ahora, se limiten a remitirse a la norma estatutaria o, en todo caso, a lo dispuesto en el capítulo 16 del V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC)¹³.

Otra precisión respecto a las causas cuando a las mismas se alude en estas tres vías. Por un parte, debemos recordar que la implantación de sistemas de IA entraría dentro de la causa técnica, y más específicamente en una de las que podríamos denominar subcausa, que es la tecnológica – puede haber otras subcausas técnicas que no obedezcan a un elemento tecnológico -. Por otra parte, hay que indicar que a nuestros efectos hemos de considerar que en la mayoría de los casos aquella introducción y esta causa/subcausa tecnológica va a conllevar la presencia simultánea de causas organizativas, en tanto que las alteraciones en lo que artículos tales como el

¹³ Sobre ello, Cruz Villalón, J. y Rodríguez P. (Dirs.) (2025), *La negociación colectiva como instrumento de gestión del cambio social, tecnológico, ecológico y empresarial*, Aranzadi; Cruz Villalón, J., “IA y sistema de negociación colectiva”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (capítulo 33); Navarro Nieto, F., “Las Fuentes del Derecho del Trabajo y el impacto de la IA: Norma estatal y negociación colectiva”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (capítulo 11); Del Rey Guanter, S., “El impacto de los sistemas de inteligencia artificial en la negociación colectiva, en especial sobre la regulación en convenios colectivos del “control humano” de tales sistemas y los nuevos derechos y obligaciones digitales respecto a sistemas automatizados de adopción de decisiones”, *Economiaz* (2025) (en prensa).

51 ET y 82.3 ET denominan “instrumentos de producción” conlleva generalmente a su vez cambios “en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción”.

Las vías en el ET respecto a las alteraciones de condiciones de trabajo como consecuencia de la introducción de sistemas que no están en el ámbito del poder de dirección ordinario de la empresa pueden encontrarse fundamentalmente en los arts. 39, 41 y 82.3 ET. Pasamos a continuación a su breve análisis siempre desde la perspectiva de lo que representan tales preceptos en cuanto flexibilidad interna facilitadora de esa introducción de sistemas de IA en las actividades de la empresa.

3.1. La implantación de sistemas de IA que impliquen cambios temporales de carácter funcional según el art. 39 ET

Como es sabido, el art. 39.1 ET prevé la posibilidad de que, por “razones técnicas u organizativas”, y siempre respetando titulaciones académicas y profesionales y la dignidad de la persona trabajadora, puedan realizarse por el empresario cambios de carácter funcional “por el tiempo imprescindible para su atención”, aunque tales nuevas funciones puedan pertenecer a un grupo profesional distinto¹⁴.

Se trata de la adjudicación temporal de funciones superiores o inferiores que realiza el empleador en base a su facultad de “ius variandi extraordinario”, aunque tal facultad ha de ser fundamentada en aquellas causas organizativas o técnicas. Por tanto, esta transitoria alteración sustancial en las funciones, además de lo que se prevea en la negociación colectiva a la que se remite reiteradamente este precepto, puede ser adoptada por decisión unilateral del empresario, sin perjuicio de que deba ser comunicada a la RLT incluyendo las razones para ello.

Esta movilidad funcional, además de lo que pueda estar dispuesta al respecto en los convenios colectivos, será objeto de información y consulta en tanto que, en el ámbito de lo dispuesto en el art. 64 ET que hemos analizado, la misma “provoca cambios relevantes en los contratos de trabajo”, aunque no puedan calificarse de sustanciales en el sentido del art. 41 ET.

Esta posibilidad de alteración funcional temporal puede ser importante en el caso de que se introduzcan sistemas de IA de cierta complejidad que normalmente implicarán alteraciones en la organización del trabajo y, por ende, en las funciones de personas trabajadoras, y de ahí lo acertado de esa posible convergencia de razones técnicas con razones organizativas - aunque también pueden darse de forma autónoma al emplearse la disyuntiva “o”-.

Además, la conveniencia de este precepto viene también dada por el hecho de que la implantación ex novo de sistemas de IA llevarán normalmente a situaciones de provisionalidad organizativas y de aspectos funcionales de las personas trabajadoras, al poder requerirse fases transitorias y que sólo con el transcurso de un cierto periodo de “ensayo y error” podrán irse delimitando de una forma más definitiva.

¹⁴ Al respecto de este precepto, véase Valle Muñoz, F.A, “Movilidad funcional”, en Del Rey Guanter, S. (Dir.), *Estatuto de los Trabajadores*, cit. , pgs. 952 ss.

Por consiguiente, y esta es la idea esencial que queremos subrayar, podemos ya determinar la adecuación de lo dispuesto en el art. 39 ET con la etapa actual de introducción de sistemas de IA que pueda afectar a la organización del trabajo y a las funciones de personas trabajadoras, aunque siempre teniendo en cuenta que se trata de una alteración de carácter temporal.

Evidentemente, estas alteraciones de funciones, además de temporales, implicarán cambios en la remuneración cuando se trata de funciones superiores no correspondientes a su grupo profesional, aunque estas alteraciones remunerativas no requerirán en principio acudir al procedimiento de modificaciones sustanciales. Como indica el art. 39.4 ET, sólo cuando se trate de cambio de funciones que no puedan entrar en los supuestos previstos en ese precepto, entonces estaríamos en el ámbito de las modificaciones sustanciales del art. 41 ET que analizamos a continuación.

3.2. La implantación de sistemas de IA que implique la modificación sustancial de condiciones de trabajo según el art. 41 ET

La alteración sustancial de las condiciones de trabajo como consecuencia de la implantación de sistemas de IA, fuera del ámbito del art. 39 ET que acabamos de analizar, puede seguir básicamente dos vías procedimentales y de derechos y obligaciones desde la óptica jurídico-laboral.

La primera vía jurídica, que ahora abordamos, es cuando la implantación de sistemas de IA implica efectivamente modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo según lo dispuesto sea en el art. 41 ET¹⁵. Este precepto, como es sabido, se refiere a modificaciones sustanciales (de condiciones laborales esenciales) que no impliquen alteraciones de lo dispuesto en convenios colectivos estatutarios, caso éste último que serán objeto de la segunda vía jurídica que abordaremos en el siguiente apartado¹⁶.

Pues bien, en el caso de que la implantación de sistemas de IA que impliquen alteraciones sustanciales de condiciones de trabajo sea a nivel colectivo sea a nivel individual, las razones “técnicas” y, en relación a la misma, normalmente la “organizativa”, podrán ser alegadas para justificar tal modificación según lo que se dispone en el art. 41.1 ET.

Es significativo que, a diferencia de preceptos como el art. 51 ET o el art. 82.3 ET, este art. 41 ET no define en sí tales causas técnicas u organizativas, sino que

¹⁵ Sobre este precepto véase con referencia jurisprudencial y bibliográfica, Luque Parra, M., “Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo”, en Del Rey Guanter, S. (Dir.), Estatuto de los Trabajadores, cit., pgs. 1001 ss. No incluimos en nuestro análisis la modificación del lugar de trabajo que se regula en el art. 40 ET, dado que, en principio, su afectación será distinta por la introducción de sistemas de IA, pudiendo tener una mayor incidencia desde la perspectiva del trabajo a distancia o, en otro plano, respecto al trabajo en el metaverso. Sobre ello, Peña Moncho, J., “Hacia la mayor “virtualización” del lugar de trabajo: la disolución del centro de trabajo como referencia geográfica. IA y metaverso laboral”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (capítulo 24).

¹⁶ Al respecto, sobre las diferencias entre el art. 41 ET y el art. 82.3 ET, vid recientemente STS 291/2025, de 8 de abril de 2025 (n.r. 98/2023).

se refiere a la misma en cuanto a su teleología o finalidad relacional, esto es, en cuanto tales razones “estén relacionadas con la competitividad, la productividad, la organización técnica o del trabajo en la empresa”¹⁷.

Es evidente que una implantación de un sistema de IA que altere la organización técnica del trabajo en la empresa puede satisfacer en sí la justificación de una modificación de condiciones de trabajo en varios de esos factores. No obstante, téngase en cuenta que, en una correcta lectura del precepto, no se requiere que la causa se relacione o impacte simultáneamente en la competitividad, en la productividad, en la organización técnica y en el trabajo, sino que, en tanto que se utiliza la copulativa “o”, basta que se relacione con una de ellas, aunque lo cierto es que lo normal será que la alteración provocada por la implantación de un sistema de IA en el trabajo influya conjuntamente en varios de esos factores, y especialmente en la organizativa.

Como hemos ya indicado, la causa técnica es a su vez susceptible de ser dividida en subcausas, siendo una de ellas la “tecnológica” propiamente dicha, en la que es encuadrable la implantación de un sistema de IA que tenga efectos modificativos sustanciales en las condiciones de trabajo.

Estas condiciones de trabajo que podrán ser afectadas sustancialmente por la introducción de sistemas de IA pueden ser muy variadas, abarcando desde luego todas las enunciadas en el art. 41.1 ET, pero teniendo en cuenta que este listado no es cerrado, como se desprende de estos términos “entre otras” que se indica al inicio de esta enunciación de condiciones.

Lo esencial a nuestros efectos es tener en cuenta que, respecto a las modificaciones de carácter colectivo, el art. 41 ET va a imponer una obligación de “consulta” respecto esta afectación de las condiciones de trabajo, pero ahora, como indicábamos, entendiendo tal consulta en un sentido más intenso que el referido con ese término en el art. 64 ET, y bastante similar, cuando no igual, al deber de negociación al que se refiere el art. 89.1 ET respecto a los convenios colectivos estatutarios. Además de que esta negociación ha de desarrollarse “de buena fe” por ambas partes, la misma ha de desarrollarse ahora sí “con vistas a la consecución de un acuerdo”, lo cual ha sido interpretado por el TS en términos muy parecidos a la que prevé en ese art. 89.1 ET e implicando a su vez un deber de información en términos muy exhaustivo y similares a la amplia doctrina desarrollada por ese Tribunal respecto art. 51 ET¹⁸.

Como es sabido, el correcto cumplimiento de estos dos deberes, el de buena fe y el de información como manifestación de ella, va a ser esencial para que, en caso de no llegarse a un acuerdo sobre las modificaciones sustanciales y colectivas provocadas por la introducción de un sistema de IA, la ejecución unilateral de tales modificaciones puedan ser consideradas como procedentes.

En el caso de tratarse de modificaciones que no puedan considerarse formalmente como “colectivas” por afectar a un número inferior de personas trabajadoras a los indicados en el art. 41.2 ET, lo cual puede darse con implantaciones de sistemas de

¹⁷ Al respecto, véase entre otras la STS 638/2025, de 25 de junio de 2025 (n.r. 242/2023).

¹⁸ Así, recientemente, STS 445/2025, de 21 de mayo de 2025 (n.r. 106/2023).

IA limitadas a determinadas actividades de la empresa, en ese caso hay que tener en cuenta que seguirían vigentes los deberes de información y consulta del art. 64 ET que hemos señalado, aunque no hay que desarrollar la negociación –“consulta” – establecida en el art. 41. 4 ET a la que acabamos de hacer referencia.

Es importante recordar que, en el supuesto de modificaciones “individuales” por no alcanzar los umbrales fijados en el art. 41.3 ET, pueden darse rescisiones de contratos de trabajo por voluntad de las personas trabajadoras por resultar éstas “perjudicadas” por modificaciones respecto a determinadas condiciones de trabajo ahí tasadas – no es lista abierta -, pero que son muy susceptibles de ser objeto de tales modificaciones por la implantación de la IA : jornada, horarios, turnos, remuneración y funciones. Desde el punto de vista de esta implantación, es significativo que no esté incluida como causa de rescisión unilateral por la persona trabajadora el impacto perjudicial que la IA pueda tener en el “sistema de trabajo y rendimiento”, siendo una condición organizativa que difícilmente no se va a ver alterada por esa implantación¹⁹.

Por tanto, debemos acordar que el art.41 ET va a tener un protagonismo relevante cuando la empresa introduzca sistemas de IA que puede alterar sustancialmente condiciones de trabajo que generalmente van a estar ligadas a la organización del trabajo que aquellos sistemas van a alterar. Debemos reiterar que tales condiciones no se han de encontrar reguladas en convenio colectivos estatutarios, sino que su regulación u origen ha de provenir de convenios o acuerdos colectivos extraestatutarios, de decisiones unilaterales de la empresa de efectos colectivos, de cláusulas contractuales individuales o de condiciones más beneficiosas.

Si nos preguntamos por el grado de flexibilidad (interna) que el art. 41 ET presenta en orden a facilitar la introducción de sistemas de IA, la respuesta que debemos dar es que tal grado es acentuado, y ello no sólo por no exigir unas causas técnicas u organizativas excesivamente rígidas en su definición, sino porque, en última instancia, se trata de modificaciones colectivas o modificaciones individuales que, en caso de desacuerdo de la parte laboral en tales modificaciones, la decisión última reside en la parte empresarial. Por tanto, estamos de nuevo ante un exponente de flexibilidad interna laboral trascendente desde la perspectiva de la innovación tecnológica que representa la IA.

¹⁹ En relación a estas posibles terminaciones de contrato por decisión unilateral de la persona trabajadora por verse perjudicada por modificaciones sustanciales de esas condiciones de trabajo, debe tenerse en cuenta lo establecido en la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 4 de septiembre de 2025 (C- 249/24), en la que falla que en supuestos de acuerdos entre empresa y RLT concernientes a movilidad interna que pueden ocasionar extinciones de contrato como consecuencia del desacuerdo de personas trabajadoras con tal movilidad debe activarse el deber empresarial de información y consulta del art. 2 de la Directiva 98/59 sobre despidos colectivos si con tales extinciones se superan los umbrales ahí fijados. Aunque por tratarse de modificaciones que siendo plurales normalmente no sobrepasarán los umbrales establecidos en en art. 1.1 de esa Directiva, lo cierto es que tales umbrales pueden no coincidir con los del art. 51 ET por referirse a centros de trabajo y no a empresa como hacen el art. 41 ET y 51 ET, a pesar de la jurisprudencia del TS que intenta aproximar tales umbrales - STS de 17 de octubre de 2016 (n.r. 36/2016) -.

No obstante, considerando que las condiciones laborales que pueden ser afectadas por la introducción de sistemas de IA suelen ser las esenciales en el contrato de trabajo – tiempo de trabajo, funciones y remuneración –, y que tales condiciones suelen ser objeto de regulación en los convenios colectivos estatutarios, debemos acordar que un mayor protagonismo que el art. 41 ET puede tener la inaplicación (temporal) de tales convenios del art. 82.3 ET, dado que aquella introducción puede significar alteraciones de lo preceptuado en los mismos. A ello nos referimos en el siguiente apartado.

3.3. La implantación de sistemas de IA que puedan requerir la inaplicación de convenios colectivos según el art. 82.3 ET

El art. 82.3 ET prevé la posibilidad de que “por causas técnicas, organizativas...” se pueda proceder por las partes legitimadas ahí indicadas, y previo periodo de consulta tal como regulado en el art. 41.4 ET, “a inaplicar en la empresa las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable, sea este de sector o de empresa” que afecten a determinadas materias, entre ellas algunas que pueden ser sustancialmente impactadas por la implantación de sistemas de IA, tales como tiempo de trabajo – jornada, horarios, distribución del tiempo de trabajo o régimen de trabajo a turnos –, el sistema de trabajo y rendimiento o las funciones²⁰.

En este caso, y a diferencia del art. 41 ET, aquí la causa técnica y la organizativa sí están enunciadas en sus posibles cambios, aunque de forma abierta - “entre otros”-, de forma que por la primera se entiende cuando esos cambios se producen “en el ámbito de los medios o instrumentos de producción”, y en el caso del segundo, tales cambios se producen “en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción”.

Es evidente que, al igual que en el art. 51.1 ET, cuyas definiciones de causas aquí se reproducen, puede haber causa técnica sin causa organizativa y, más frecuentemente, causa organizativa sin causa técnica. No obstante, cuando nos referimos a la subcausa tecnológica como puede ser la implantación y despliegue de sistemas de IA, lo más frecuente será, como ya hemos indicado en el caso del art. 41 ET, que los cambios en los “medios o instrumentos de producción” también afecten a los “sistemas de trabajo o al modo de organizar la producción”.

Pues bien, lo que puede fundamentar este “descuelgue” del convenio colectivo aplicable – temporal, hasta la aplicación de un nuevo convenio - en aquellas materias debido a la implantación de sistemas de IA y a la sustitución transitoria de tales condiciones por otras acordadas a nivel de empresa es precisamente el desfase que en esas materias, especialmente respecto a los sistemas de trabajo y rendimiento o a las funciones, se puede dar en relación a las necesidades creadas en tales condiciones por aquella implantación tecnológica.

En este sentido, el art. 82.3 ET, a pesar de que se concibió originariamente como respondiendo a causas económicas ligadas al descuelgue salarial, ha conocido una

²⁰ Véase sobre este precepto, Camas Roda, F., “Concepto y eficacia”, en Del Rey Guanter, S. (Dir.), *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pgs. 1796 ss.

Positiva extensión a las causas a las técnicas u organizativas, extensión que cobra una enorme importancia para poder hacer frente, al menos de forma temporal, a las necesidades tecno-organizativas provenientes de la introducción de sistemas de IA que requieran una alteración sustancial en las condiciones de trabajo reguladas en convenios colectivos.

Además, y ello también representa una potencial agilización de esta implantación tecnológica, como es sabido este precepto sí prevé la posibilidad de acudir al arbitraje en el seno de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) – u organismo autónomo correspondiente - en caso de desacuerdo que no haya sido solucionado a través de otras vías previas mediadoras o arbitrales. Se trata de un arbitraje “obligatorio” y ello no ya en virtud de lo decidido en el mismo – dado que la obligatoriedad de asumir la decisión arbitral está ya implícita en la institución -, sino porque una de las partes puede obligar a la otra a someterse a este medio de solución -” cualquiera de las partes podrá someter la solución de la misma” a aquellos órganos-.

Por tanto, desde la perspectiva de la flexibilidad interna que examinamos, podemos concluir en este apartado que el art. 82.3 ET representa un instrumento jurídico muy favorable en caso de que la introducción de sistemas de IA altere el trabajo y su organización y requiera por ello, aunque sea transitoriamente, una adaptación de las condiciones laborales esenciales reguladas en el convenio colectivo sectorial y/o de empresa aplicable.

No se nos oculta que desde la perspectiva de la implantación de sistemas de IA que impliquen cambios de condiciones laborales reguladas en convenios colectivos, y a pesar de lo contemplado en el art. 82.3 ET, el protagonismo de este precepto estatutario puede conocer determinadas limitaciones y desventajas desde la perspectiva de la empresa que quiere innovar tecnológicamente con sistemas de IA. Así, como ejemplos al respecto, puede ser un obstáculo una interpretación restrictiva tanto de lo que ha de entenderse por causa técnica/tecnológica, especialmente si se considera – inadecuadamente, a nuestro juicio - que la causa que ha de presidir la inaplicación de convenios respecto a las otras es fundamentalmente la de carácter económico - situación de pérdidas -, como de las posibilidades y procedimiento para acudir a ese arbitraje obligatorio²¹.

²¹ Claro es que, ante esas posibles dificultades legales, la empresa que desee introducir sistemas de IA con impacto en condiciones laborales reguladas en convenios colectivos, antes de introducirse en una inaplicación temporal de condiciones laborales previstas en el art. 82.3, puede optar por esperar a que venza el convenio y entonces plantear las nuevas condiciones en su negociación de renovación. Pero tendrá que considerar que no se prevé en el ámbito del art. 89 ET un mecanismo de acudir a la solución arbitral a petición de una de las partes en vaso de desacuerdo, sino que a un nuevo convenio colectivo ha de llegarse por mutuo consenso. Con lo cual, sólo en el caso de no renovación del convenio y sin darse ultractividad –en caso de vencimiento en su vigencia y sin haber otro convenio de aplicación se plantearía la existencia de una eventual “contractualización” de las condiciones de trabajo y el posible desarrollo de la vía del art. 41 ET para la modificación sustancial de condiciones laborales afectadas por la introducción de sistemas de IA.

Pero ello no debe excluir la afirmación que hemos realizado sobre el carácter positivo que el art. 82.3 ET presenta desde la perspectiva de facilitar la introducción de sistemas de IA aunque ello pueda impactar en condiciones de trabajo esenciales previstas en los convenios colectivos estatutarios.

4. REFERENCIA A LA AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR LA INTRODUCCIÓN DE SISTEMAS DE IA CON IMPACTO LABORAL

Es evidente que, junto al seguimiento de una las tres vías que hemos señalado para la introducción de sistemas de IA que afecten a las condiciones laborales, el otro ámbito legal a respetar en esa introducción se refiere a los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, especialmente a los denominados como derechos constitucionales inespecíficos.

Esos derechos son a los que se refiere la normativa del RIA, del Convenio Marco del Consejo de Europa o la Directiva de plataformas, prestando especial atención a la igualdad y no discriminación, al derecho a la intimidad a la salud y a la integridad física y salud²². La referencia que esa normativa internacional y de la UE hace a esos derechos fundamentales viene dada por el convencimiento de que los sistemas de IA requieren cada vez más de “guardarailes” para que su despliegue no represente un riesgo para esos derechos.

Con esta necesaria tutela de derechos fundamentales consideramos un ámbito diferente respecto a la problemática jurídica que puede plantear el seguimiento de las vías modificativas estatutarias de condiciones de trabajo que acabamos de señalar, en tanto que estamos ante la afectación que la IA puede tener en el ámbito de la persona trabajadora en cuanto tal. Aquí la trascendencia y urgencia de que esa introducción tecnológica no viole tales derechos es evidente, pero al mismo tiempo puede ser más difícil de determinar, en tanto que, como nos dice el RIA, la violación puede ser más “intangible” (Considerando 5).

²² Sobre estos derechos, véase Casas Baamonde, M.E., “Tecnologías, Ciencia, Economía y Derecho”, en Casas Baamonde, M.E. (Dir.) (2025), *Derechos y Tecnologías*, FRA, pgs. 119 ss; Cruz Villalón, J. “El impacto de la digitalización sobre los derechos fundamentales laborales”, en Rodríguez Piñero Royo, M. y Todolí Signes, A. (dirs.) (2020), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital*, Aranzadi, pags. 63 y ss; Saez Lara, C., “Prohibición de discriminación y sistemas de Inteligencia Artificial”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (Capítulo 13); Valverde Asencio, A., “Derecho a la intimidad en el trabajo e Inteligencia Artificial”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit. (capítulo 14); Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Inteligencia artificial, algoritmos extractivos y neurotecnologías: la protección de los estados mentales en la relación laboral”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (Capítulo 16); Luque Parra, M., “IA y protección de la salud y seguridad en el trabajo: de la prevención a la predicción de riesgos laborales”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit. (capítulo 29); Gálvez Durán, S., “IA, protección de datos y relaciones de trabajo”, *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (capítulo 42). Desde una perspectiva más general, Cotino Hueso, L., “Como abordar jurídicamente el impacto de la Inteligencia Artificial en los derechos fundamentales”, en Casas Baamonde, M.E. (Dir.) (2025), *Derechos y Tecnologías*, cit., pgs. 123 ss.

Sobre ello debemos indicar que, hasta el momento, en el ámbito jurídico laboral la infracción de los derechos fundamentales se ha evaluado en tanto provenía de conductas, decisiones, acciones u omisiones originadas, por acción u omisión, de un poder de dirección y control “humanos”. Con la introducción de sistemas de IA, que van a poder adoptar y ejecutar decisiones automatizadamente, la evaluación de las posibles violaciones de tales derechos adquiere una dimensión diferente. Es evidente que, en tanto tales decisiones se realicen y apliquen por “máquinas” cuyo responsable en desplegarlas sea el empleador, esas infracciones seguirán teniendo como sujeto responsable último y primero del ilícito a éste. Pero habrá nuevas cuestiones relacionadas con ese ilícito a evaluar tales como la intencionalidad – ¿puede tenerla una máquina de IA? –, o la contribución que a tales infracciones se originan en el proveedor o incluso en las personas trabajadoras que han “alimentado” a esa máquina durante su despliegue con datos ilegales. Por tanto, estas nuevas circunstancias en la violación de los derechos fundamentales de la persona trabajadora habrá que tenerlas en cuentas cuando el origen inmediato de esa violación resida en decisiones adoptadas y ejecutadas por esa máquina²³.

En todo caso, hay que subrayar que el elemento preventivo e incluso predictivo para que no se den tales violaciones va a cobrar un nuevo significado e intensidad, de forma que, en la evaluación de riesgos laborales que ha de hacerse antes y durante la implantación de un sistema de IA, los posibles peligros de violación de esos derechos hayan de ocupar un lugar prioritario²⁴.

Tales medidas preventivas de violaciones de derechos fundamentales tienen que ser fruto no sólo de lo que pueda disponer, en general, la normativa internacional, constitucional e infraconstitucional al respecto, tal como interpretada por una extensa doctrina judicial, sino también por lo que se pueda disponer respecto al uso de la IA en las políticas y los códigos telemáticos de las empresas, en las que sin duda ha de introducirse los parámetros y obligaciones de tal uso²⁵.

Junto a esos derechos fundamentales a la igualdad, la intimidad y la salud indicados en el RIA, en el Convenio Marco y en la Directiva de plataformas, que son los más mencionados para su protección por la introducción y despliegue de sistemas de IA, nos podemos preguntar si existen otros derechos constitucionales inespecíficos que puedan ser afectados por este cambio tecnológico en los “instrumentos de producción” y que suelen pasar más desapercibidos en nuestros análisis jurídicos

²³ Sobre las consecuencias de la implantación de sistemas de IA respecto a los poderes empresariales de dirección, control y disciplinarios, nos permitimos remitirnos a Del Rey Guanter, S., “Contrato de trabajo, facultades empresariales de dirección, control y disciplinarias y sistemas de inteligencia artificial”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (Capítulo 12).

²⁴ Véase Luque Parra, M., “IA y protección de la salud y seguridad en el trabajo: de la prevención a la predicción de riesgos laborales”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit. (capítulo 29); Luque Parra, M. “IA y seguridad y salud laboral: la dicotomía entre ser un gran aliado productivo y un “riesgo laboral emergente”, en Ginès i Fabrellas, A. (Dira.) (2023), *Algoritmos, Inteligencia Artificial y relación laboral*, cit.

²⁵ Véase, por ejemplo, Iberdrola, *Política de desarrollo y uso responsable de herramientas de inteligencia artificial*, 25 de marzo de 2025.

laborales, como podría ser el caso paradigmático de la libertad ideológica. Más concretamente, nos podemos preguntar si una aversión u oposición a co-trabajar con una “maquina” con todas las características de la IA, relacionada especialmente en su capacidad no sólo para dar instrucciones a “humanos”, sino también para “conocer” a la persona trabajadora en base a su extracción continua de datos personales como fruto de esa interacción laboral continua, podría fundamentar la validez desde la perspectiva del art. 16.1 CE de una especie de “objeción de conciencia tecnológica” por ciertas personas trabajadoras.

Aunque es necesario prestar atención a las circunstancias de cada caso, lo cierto es que en la doctrina del TC sobre el art. 16.1 CE²⁶ podemos encontrar supuestos en los que la ideología de la persona trabajadora, incluso cuando además está relacionada con la libertad religiosa, ha podido tener una cierta relevancia en aspectos de la relación laboral, tales como en la enseñanza o los descansos semanales. Entendiendo por libertad ideológica en su vertiente interna “la posibilidad de.... representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones” y de “adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne”, podría surgir la cuestión de si existiría un derecho de la persona trabajadora a negarse a trabajar con un “instrumento” de trabajo que puede ser tan incisivo en la esfera personal como es un sistema de IA.

Evidentemente, puede haber una negativa cuando no se respeten las prácticas prohibidas en el art. 5 RIA, algunas de las cuales tienen especial incidencia en lo laboral desde la perspectiva de la persona trabajadora²⁷. Pero como regla general, y con fundamento en los poderes empresariales del art. 20 ET, no creemos que pueda estar fundamentada una negativa al respecto que obligue al empleador a no introducir la IA como instrumento de trabajo o a eximir al “objeto” de un puesto de trabajo en la que se ha introducido la misma. Es interesante subrayar al respecto que en el art. 41.3 ET, entre las condiciones laborales taxativamente enumeradas que podrían justificar la terminación del contrato de trabajo por voluntad del trabajador ante una modificación sustancial no se encuentra “el sistema de trabajo”.

Por supuesto que puede haber excepciones a esa regla general. Considerando la relevancia que pueda tener la ideología en las empresas de tendencia, seguramente el empleo de una persona trabajadora en una empresa dedicada a difundir ideas “anti-tecnológicas” y que en un determinado momento cambiara de posición integrando en su funcionamiento sistemas de IA podría justificar una oposición de una persona trabajadora que ocupara una posición de tendencia – de difusión y defensa de tales ideas – que llevara a una terminación en el ámbito del art. 50 ET. Por supuesto, sería uno de estos supuestos excepcionales el que la persona trabajadora hubiera puesto como condición de entrada para ser contratado el no trabajar con sistemas de IA, que

²⁶ Véase, por todas, el resumen de esta doctrina, también en el ámbito laboral, contenido en la STC 79/2023, de 3 de julio de 2023.

²⁷ Al respecto, Martínez Fons, D., “IA y normativa de la UE: análisis general del Reglamento de la Unión Europea de Inteligencia Artificial desde la perspectiva de las relaciones trabajo”, en *Tratado de Inteligencia Artificial*, cit., (Capítulo 7); Mercader Uguina, J. “Algoritmos e inteligencia artificial el derecho digital del trabajo”, en M. E. Casas Baamonde (Dir.), *Derecho y Tecnologías*, cit., pgs. 364 ss.

ello hubiera sido expresamente aceptado por la empresa y que ésta, con posterioridad intentara obligar a esa persona a trabajar con tales sistemas, pudiendo catalogarse de incumplimiento grave a efectos de aquel precepto estatutario. Pero fuera de estos y otros supuestos excepcionales, será difícil argumentar la libertad ideológica constitucional para oponerse a un trabajo con IA simplemente fundamentada en creencias de la persona trabajadora contraria a esta tecnología.

Por tanto, la idea esencial que ha de considerarse desde la perspectiva jurídico-laboral es que la introducción en el lugar de trabajo de sistemas de IA en cuanto instrumentos de trabajo, si bien pertenece a la voluntad de la parte empleadora en base a su poder de dirección, no sólo ha de respetar los derechos de información, consulta o negociación o las vías estatutarias habilitadas que hemos señalado cuando tal introducción impacte con menor o mayor intensidad en las condiciones laborales, sino además ha de garantizar el máximo respecto a los derechos fundamentales, debiendo hacerse con anterioridad y durante su implantación efectiva la necesaria evaluación de los riesgos que la IA pueda implicar en orden a neutralizarlos y para no incurrir en las prácticas consideradas como prohibidas por el RIA.

5. CONCLUSIONES

De la exposición anterior podemos llegar a las siguientes conclusiones esenciales respecto a la trascendencia jurídico-laboral que tiene la implantación y despliegue de sistemas de IA en la empresa con impacto en las condiciones de trabajo.

Primera, el ET prevé en su art. 64 unos derechos de información y consulta para el supuesto de introducción de sistemas de IA en tanto que esta introducción determine un impacto sea en el empleo sea en las condiciones de trabajo, especialmente las afectadas por cambios organizativos. Estos derechos, que puede también requerir informes no vinculantes de la RLT en determinados supuestos, serán una clara manifestación en nuestro Ordenamiento del derecho de transparencia que se contempla tanto en la RIA y en el Convenio Marco del Consejo de Europa como en la Directiva de plataformas.

Segunda, y sin perjuicio de estos derechos de información y consulta, la decisión sobre la introducción de sistemas de IA en la empresa se incluye en el poder de dirección del empresario, facultad esta reconocida también en múltiples convenios colectivos bajo la denominación de facultad de organizar “técnicamente” el trabajo. Distinto es, lo cual es actualmente excepcional, que por negociación colectiva la empresa condicionara tal introducción en sí a un acuerdo con la RLT. La regla general, sin embargo, es que tal introducción sea de libre opción por la empresa y que lo que quede efectivamente condicionado por la negociación sea no tanto la implantación del sistema de IA sino el impacto de esa introducción en el empleo y en las condiciones de trabajo. Si dicho impacto fuera meramente accidental, y sin perjuicio de aquellos derechos de información y consulta, ello entraría dentro del poder de dirección ordinario de la empresa.

Tercera, si ese impacto en las condiciones de trabajo es de carácter sustancial, la empresa tendrá que seguir, según su alcance una de las tres vías esenciales previstas en el ET para alteraciones en las condiciones de trabajo, vías que implican unas causas y unos procedimientos diferenciados. Una primera vía a seguir con la introducción

de sistemas de IA es la relacionado con el art. 39 ET, que se refiere a la afectación de carácter temporal de las funciones basada en causas técnicas/tecnológicas - y también organizativas -. Aunque será necesaria la información de la RLT, no se condiciona esta asignación a tareas de grupo inferior o superior a acuerdo con esa representación de la persona trabajadora, en tanto que se considera esta afectación funcional como perteneciendo al “ius variandi extraordinario” del empresario. Una segunda vía estatutaria viene determinada cuando la afectación a las condiciones de trabajo como consecuencia de esa introducción reviste carácter sustancial no susceptible de inclusión en aquel art. 39 ET y que no afecte a la regulación de condiciones de trabajo incluida en convenios colectivos estatutarios. En este caso, la causa técnica/tecnológica en el art. 41.1 ET no se define en sí, como es el caso en preceptos tales como el art. 51 ET u 82.3 ET, sino que se relaciona con la contribución que esa introducción pueda hacer a la “competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”, contribución por cierto que será la regla general en la implantación de sistemas de IA. Si se trata de modificación de condiciones de carácter colectivo por sobrepasar los umbrales del art. 41.1 ET, entonces será necesario desarrollar un periodo de consulta, aunque aquí y a diferencia del art. 64 ET, tal consulta se eleva en su intensidad en el sentido obligar a negociar de buena fe para llegar a un acuerdo. En caso de que no sea posible este acuerdo, entonces la modificación sustancial de condiciones de trabajo como consecuencia de aquella introducción de la IA se deja a la voluntad unilateral del empresario. También este es el caso de ejecución unilateral de los cambios en las condiciones laborales en el supuesto de que se trate de modificaciones individuales sin que se haya llegado a un acuerdo con las personas trabajadoras afectadas. En fin, la tercera vía estatutaria a seguir prevista en el art. 82.3 ET es cuando la introducción de sistemas de IA implique la modificación de condiciones reguladas en convenios colectivos estatutarios, que regula la inaplicación temporal del convenio colectivo vigente, sectorial o de empresa, en base entre otras razones a causas técnicas/tecnológicas. Tales causas aquí sí se definen en cuanto que la IA implique cambios en los instrumentos o medios de producción, cambios que será la norma general en la introducción de tales sistemas en la organización y ejecución del trabajo. De nuevo aquí se requerirá un periodo de negociación tendente a llegar a un acuerdo, especialmente en la determinación “con exactitud “de las nuevas condiciones de trabajo aplicables en la empresa y a su duración. A diferencia del art. 41 ET, en caso de desacuerdo una de las partes podrá instar la solución por vía arbitral a la CCNCC u órgano autonómico con tales competencias, vía a la que ha de someterse la otra parte en el conflicto.

En cuarto lugar, y ello es seguramente la conclusión principal de este breve estudio, debemos indicar que en las tres vías que hemos señalado para alterar condiciones de trabajo en el caso de introducción de sistemas de IA existe una notable flexibilidad no sólo causal – al contemplar expresamente la técnica/tecnológica -, sino también procedimental, en tanto que en caso de desacuerdo o bien la decisión sobre la modificación de condiciones se deja a la voluntad unilateral del empresario o bien puede terminar en un arbitraje a cuyos procedimiento han de someterse ambas partes aunque esté instada sólo por una de ellas. Esta significativa flexibilidad interna puede representar una notable contribución de nuestro Ordenamiento laboral para que el impacto de la introducción de sistemas de IA en las condiciones de trabajo no deba

representar un obstáculo para tal introducción, que tan importante es y será para la competitividad y el empleo. Por tanto, debemos estimar que nuestro ET, en línea generales y sin perjuicio de posibles ajustes, está esencialmente preparado para la (r) evolución actualmente en desarrollo marcada por la introducción de sistemas de IA cada vez más avanzados en las empresas.

En quinto lugar, aunque hemos examinado la introducción de sistemas de IA en la organización del trabajo desde la perspectiva de la legalidad laboral ordinaria, y más concretamente de la normativa estatutaria, hemos hecho una breve referencia a otra perspectiva jurídica esencial en esa introducción que es la constitucional, y más concretamente desde la óptica del necesario respeto a los derechos fundamentales. En este sentido, derechos como los de la salud, de la intimidad y de la igualdad y no discriminación, presentes en normas como el RIA, el Convenio Marco del Consejo Europeo o la Directiva de plataformas, se consideran como preferentes a proteger y tutelar seguramente por valorar que están en primera línea de riesgo ante la implantación y despliegue de los sistemas de IA en la empresa. Tales derechos son los guardarailes legales esenciales de tutela de las personas trabajadoras en la introducción de tales sistemas en el lugar de trabajo, especialmente respecto a las prácticas prohibidas a las que se refiere el art. 5 del RIA.

Una ultima reflexión debemos indicar respecto al alto grado de flexibilidad interna en el ET desde la perspectiva de los sistemas de IA. Nos hemos referido en este estudio, dada la coyuntura actual, al momento de la introducción de esos sistemas de IA en las empresas cuando, como será regla general, tengan impacto laboral. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la evolución y transformación de tales sistemas, una vez implantados, es y será exponencial en los próximos años, de forma que este desarrollo posterior a la implantación inicial puede exigir continuas adaptaciones posteriores de la organización del trabajo y, por ende, de modificaciones en las condiciones de trabajo. En gran medida, la conclusión principal a la que hemos llegado, de que existe un grado notable de flexibilidad interna en nuestro marco estatutario que permite una implantación ágil y rápida de los sistemas de IA que puedan impactar laboralmente será también predicable en momentos posteriores de “despliegue” y mayor madurez de eso sistemas en la organización del trabajo en las empresas. No obstante, junto a la normativa estatutaria, es de esperar que en esos estadios posteriores ya la negociación colectiva, promocionada en esta materia por acuerdos interprofesionales estatales y autonómicos, haya adquirido un mayor protagonismo regulador, de forma que pueda existir un marco jurídico de flexibilidad sobre sistemas de IA en el lugar de trabajo más adaptado a las circunstancias específicas de su despliegue en cada sector y empresa.

PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS:
PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL
PRIMER PANEL

SISTEMAS DE RECONOCIMIENTO DE EMOCIONES BASADOS EN DATOS BIOMÉTRICOS EN EL LUGAR DE TRABAJO: ANÁLISIS JURÍDICO BAJO EL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS

*Emotion Recognition Systems Based on Biometric Data in the Workplace:
Legal Analysis under the Artificial Intelligence Act and
the General Data Protection Regulation*

IRENE CABALLERO DOMÍNGUEZ

Inspectora de Trabajo y Seguridad Social

Doctorando en Derecho, Universidad de Sevilla¹.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. CONCEPTO Y ALCANCE DEL RECONOCIMIENTO EMOCIONAL
3. PROHIBICIÓN GENERAL DEL TRATAMIENTO DE DATOS BIOMÉTRICOS
4. CLASIFICACIÓN DE RIESGOS EN EL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU APLICACIÓN AL RECONOCIMIENTO EMOCIONAL EN EL ÁMBITO LABORAL
5. CONCLUSIÓN: LA INTIMIDAD EMOCIONAL EN EL TRABAJO COMO DERECHO EMERGENTE

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación PAIDI SEJ710 *Artificial Intelligence, Digitalization of Work and Law* (AIWORK-LAW).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN:

El presente estudio examina la implementación de sistemas de inteligencia artificial destinados al reconocimiento de emociones mediante el tratamiento de datos biométricos en el entorno laboral, a la luz del Reglamento General de Protección de Datos y del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial. Se analiza su evolución tecnológica, los riesgos jurídicos y éticos asociados, así como el régimen jurídico aplicable a la prohibición general y a las excepciones del tratamiento de datos biométricos. Asimismo, se aborda la calificación de estos sistemas en el Reglamento de Inteligencia Artificial como de “riesgo inaceptable” o “alto riesgo” y las exigencias técnicas, organizativas y de transparencia que de ello se derivan. El trabajo concluye que su utilización debe someterse estrictamente a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, garantizando en todo momento la protección de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras.

ABSTRACT:

This study examines the implementation of artificial intelligence systems for emotion recognition through the processing of biometric data in the workplace, in light of the General Data Protection Regulation and the European Artificial Intelligence Act. It analyses their technological evolution, the associated legal and ethical risks—with particular emphasis on the impact on emotional privacy and the potential generation of bias in decision-making—as well as the legal framework applicable to the general prohibition and exceptions to the processing of biometric data. The paper further addresses the classification of such systems under the AI Regulation as posing either “unacceptable risk” or “high risk,” together with the resulting technical, organizational, and transparency requirements. It concludes that their use must be strictly subject to the principles of lawfulness, necessity, and proportionality, while ensuring at all times the protection of the fundamental rights of workers.

Palabras clave: inteligencia artificial, reconocimiento de emociones, datos biométricos, privacidad emocional, derechos fundamentales, entorno laboral

Key words: artificial intelligence, emotion recognition, biometric data, emotional privacy, fundamental rights, workplace.

1. INTRODUCCIÓN

En los albores de la inteligencia artificial aplicada a la biometría, las máquinas se conformaban con desempeñar funciones casi artesanales: cotejar huellas dactilares, verificar patrones estáticos, contrastar rasgos físicos evidentes. Era un trabajo de precisión mecánica, limitado a una identificación inequívoca pero superficial. Sin embargo, la tecnología no tardó en franquear ese umbral. Hoy, los sistemas han evolucionado hacia arquitecturas capaces de realizar inferencias complejas a partir de datos personales de la más alta sensibilidad, escrutando no solo lo que somos, sino cómo nos sentimos.

El catálogo de datos biométricos ya no se limita a lo tradicional —reconocimiento facial, escaneo de iris y retina, patrones de voz, huellas dactilares—, sino que incluye registros más sutiles y dinámicos: análisis de microexpresiones faciales, ritmos de tecleo, indicadores fisiológicos, movimientos corporales. Todo ello constituye una materia prima invisible que, procesada por la maquinaria algorítmica, revela patrones y significados antes reservados al contacto humano directo.

El aprendizaje automático (machine learning) ha dotado a estos sistemas de una agudeza inédita: pueden interpretar variaciones mínimas en las características biométricas y descubrir señales que escaparían incluso al ojo más entrenado. El procesamiento del lenguaje natural, por su parte, ha ampliado el territorio de exploración: prosodia, entonación, patrones de escritura se han incorporado a la gama de atributos capaces de definir el perfil conductual de una persona².

En este nuevo paisaje tecnológico, adquieren especial protagonismo los sistemas destinados al reconocimiento de emociones. Estas herramientas no solo detectan estados afectivos, sino que también extraen conclusiones sobre niveles de veracidad o predisposiciones conductuales. Y aquí surge el dilema: si la identificación física ya implicaba riesgos para la privacidad, la lectura de emociones supone internarse en un ámbito mucho más delicado, en la esfera íntima de la persona. Las implicaciones son directas para derechos como la intimidad, la autodeterminación informativa y la protección de datos personales.

El rostro, canal esencial de transmisión emocional y social, se erige como uno de los vectores más codiciados³. No en vano, entre un 38% y un 55% de la información que circula en la comunicación humana se transmite a través de expresiones faciales⁴. Entre los múltiples modos de mostrar lo que sentimos, estas expresiones son las más inmediatas, significativas y eficaces para establecer conexión y diálogo.

² Cuadrado Gamarra, Nuria, “Desafíos ético-jurídicos en el uso de Inteligencia Artificial para el tratamiento masivo de datos biométricos”, *Revista Deusto de Derechos Humanos*, núm. 14, 2024, p.341.

³ Muñoz Ruíz, Ana Belén, “Los sistemas automatizados de reconocimiento de emociones en el trabajo en el reglamento europeo de inteligencia artificial”, *Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social Labos*, volumen 5, número extraordinario, noviembre 2024, pp.83-98.

⁴ C. Blushan y otros, Facial Expression Recognition, <https://www.wsj.com/articles/BL-DGB-42522>

Así lo subraya Muñoz Ruíz en su obra *Biometría y sistemas automatizados de reconocimiento de emociones: implicaciones jurídico-laborales*:

“A diferencia de los controles tradicionales, los sistemas de reconocimiento de emociones emplean algoritmos e inteligencia artificial que, como se verá, incrementará la capacidad de análisis y explotación del resultado alcanzado. Lo que va a significar una mayor intromisión en los derechos fundamentales de las personas trabajadoras y producir lesiones indirectas de otros derechos fundamentales (la salud mental y su conexión con la seguridad y salud en el trabajo)”.

Las emociones de una persona trabajadora —intangibles, invisibles pero poderosas— poseen un valor económico incuestionable. Influyen en la cohesión de los equipos, en la generación de ideas innovadoras, en el nivel de productividad. Esta relevancia ha despertado el interés empresarial por tecnologías que identifiquen y evalúen el estado emocional del personal, ya sea para mejorar dinámicas internas o, en el peor de los casos, para controlarlas.

Pero esta ambición choca con un sólido muro normativo. En el marco europeo, el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante “RGPD”) y el Reglamento (UE) 2024/1689, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, de Inteligencia Artificial (en adelante “Reglamento de IA”) establecen un terreno de juego delimitado.

El artículo 3.1 del Reglamento de IA define estos sistemas como: “Un sistema basado en una máquina diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar información de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que puede influir en entornos físicos o virtuales”.

En el ámbito laboral, el artículo 2.11 del mismo Reglamento establece que su aplicación no impedirá a los Estados miembros ni a la Unión adoptar normas más favorables para las personas trabajadoras, ni promover convenios colectivos que mejoren sus condiciones. Tampoco podrá menoscabar el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos tanto a nivel nacional como europeo, incluyendo el derecho a huelga, la negociación colectiva y la mejora de condiciones en el trabajo en plataformas digitales.

En este contexto, el presente trabajo examina con detenimiento el marco jurídico que regula el tratamiento de datos biométricos con fines de reconocimiento emocional en el trabajo. Analiza las prácticas prohibidas por el artículo 5 del Reglamento de IA, las prácticas de alto riesgo previstas en sus artículos 6 y siguientes y en el Anexo III, las excepciones del RGPD y los límites normativos europeos en materia de datos y derechos fundamentales.

2. CONCEPTO Y ALCANCE DEL RECONOCIMIENTO EMOCIONAL

El reconocimiento emocional automatizado no es, desde el punto de vista jurídico, una curiosidad tecnológica, sino un tratamiento de datos personales en el sentido estricto que establece el artículo 4 del RGPD. Implica la recogida, registro, organización y análisis de información relativa a una persona física identificada o identificable, y, por lo tanto, queda bajo el paraguas de las garantías que protege el derecho europeo.

El artículo 3.39 del Reglamento de Inteligencia Artificial ofrece una definición precisa: se trata de un sistema de IA diseñado para identificar, inferir o deducir emociones o intenciones de personas físicas mediante el tratamiento de datos biométricos.

La amplitud de este concepto es notable: abarca desde estados afectivos elementales como la alegría, la tristeza o la sorpresa, hasta otros más complejos como el asco, la ansiedad, el entusiasmo, la vergüenza, el desprecio o la satisfacción. Todo ello, siempre que la inferencia se realice sobre la base de características biométricas del sujeto.

La norma también delimita lo que no entra en esta categoría. Quedan expresamente excluidos los sistemas destinados a detectar estados físicos no emocionales —como el dolor—, incluso cuando persigan objetivos preventivos o de seguridad, como ocurre en el transporte profesional para evitar accidentes laborales. Asimismo, se excluyen los sistemas que se limiten a identificar manifestaciones evidentes o automáticas —un fruncimiento de ceño, una sonrisa, un gesto de manos, un cambio de tono— a menos que se utilicen como base para deducir un estado emocional o una intención interna⁵.

Esta precisión es esencial, porque el reconocimiento emocional no se limita a constatar un gesto, sino que implica atribuirle un significado interno. Y para ello recurre a datos biométricos, definidos en el artículo 4.14 RGPD como “aquellos datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos”.

La definición del artículo 3.34 del Reglamento de IA coincide en lo esencial, y ambos marcos se alinean con el concepto que el antiguo Grupo de Trabajo del artículo 29 (hoy Comité Europeo de Protección de Datos) formuló en 2003: tecnologías que permiten la identificación y/o autenticación automática de una persona. En su Opinión 4/2007, el Grupo incluía en esta categoría propiedades biológicas, aspectos conductuales, características fisiológicas, rasgos vitales o acciones repetibles que, siendo únicas para un individuo, sean medibles, aunque la técnica de medición no garantice un 100% de exactitud.

⁵ Considerando 18 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

Los datos biométricos tienen tres propiedades fundamentales⁶:

1. Universalidad: todos los seres humanos los poseemos.
2. Unicidad: permiten distinguir inequívocamente a una persona de cualquier otra.
3. Permanencia: se mantienen relativamente estables en el tiempo.

Sin embargo, a diferencia de otros usos biométricos, el reconocimiento emocional no persigue identificar de manera única al individuo. Su objetivo es otro: captar estados afectivos o intenciones. Aquí entran en juego las llamadas *soft biometrics* o biometrías débiles, con baja permanencia y escaso potencial identificante. Ejemplos típicos de *soft biometrics* podrían ser: altura estimada, complexión, color de piel, tipo de ropa, forma de cejas, género percibido, entre otras. Como explica Leire Escajedo San-Epifanio, estas técnicas asocian patrones promedio —por ejemplo, el rango de edad más probable, la interpretación de emociones básicas o la detección de comportamientos sospechosos— con categorías en las que clasificar a las personas⁷.

En la práctica, el procedimiento funciona así: si se ha determinado que cierta inclinación de la barbilla o un arqueamiento de cejas corresponde a una emoción concreta, el sistema, al registrar ese gesto en tiempo real, lo asigna a la categoría predefinida que mejor encaje. Esta es la lógica detrás de técnicas como la categorización, el perfilado o el propio reconocimiento de emociones.

El abanico de aplicaciones es vasto y se expande mucho más allá del mero análisis visual. Hoy, los sistemas RPA (*Robotic Process Automation*), los chatbots con oído fino para el reconocimiento de voz, el procesamiento de lenguaje natural, la visión artificial o el aparentemente humilde reconocimiento óptico de caracteres, se han impregnado de capacidades para percibir matices emocionales y conductuales. Ya no se limitan a ejecutar instrucciones: escuchan la cadencia de una voz para intuir cansancio o enfado, leen un texto no solo por lo que dice sino por cómo lo dice, observan un gesto mínimo para anticipar una reacción, o incluso detectan en la letra impresa la huella de un estado de ánimo, extendiendo así el campo de observación de la máquina. En ese cruce de datos, la automatización no solo entiende lo que pasa, sino que empieza a comprender —o al menos a calcular— cómo se siente quien está al otro lado.

3. PROHIBICIÓN GENERAL DEL TRATAMIENTO DE DATOS BIOMÉTRICOS

En España, un hito jurisprudencial reciente ha marcado la pauta en esta materia: la Sentencia 119/2022 del Tribunal Constitucional. En ella, el Alto Tribunal consolidó la consideración de los datos biométricos —incluido el escaneo del iris— como datos

⁶ Rodríguez-Piñero Royo, Miguel, “Las facultades de control de datos biométricos del trabajador”, *Temas Laborales*, núm. 150, 2019, p.94.

⁷ Escajedo San-Epifanio, Leire, El reconocimiento biométrico en el Reglamento de Inteligencia Artificial: exenciones, prohibiciones y especialidades de alto riesgo. *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*. Editorial Aranzadi, octubre 2024, p.196.

personales especialmente protegidos. Su tratamiento, recordó, debe ajustarse con rigor a lo dispuesto en el RGPD y en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

El artículo 9.1 del RGPD establece una prohibición general: no se pueden tratar categorías especiales de datos personales, entre las que se incluyen los datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física. En este mismo listado figuran datos sobre origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, así como datos genéticos, de salud, vida sexual u orientación sexual.

Ahora bien, el propio Reglamento prevé en su artículo 9.2 ciertas excepciones, cuatro de las cuales son especialmente relevantes para el ámbito laboral:

9.2.a: consentimiento explícito del interesado.

9.2.b: cumplimiento de obligaciones y ejercicio de derechos en el ámbito del Derecho laboral.

9.2.g: razones de interés público esencial.

9.2.j: fines de investigación científica o estadística, con garantías adecuadas.

La aplicación de estas excepciones en el trabajo es, sin embargo, especialmente restrictiva debido al desequilibrio de poder entre empleador y persona trabajadora y a los riesgos que el tratamiento implica para los derechos fundamentales. En particular, la excepción del artículo 9.2.b requiere tres condiciones acumulativas:

- a. que el tratamiento esté autorizado por una norma de la Unión Europea, del Derecho nacional o por un convenio colectivo;
- b. que dicha norma o convenio sea conforme al ordenamiento jurídico;
- c. que se garanticen adecuadamente los derechos fundamentales y los intereses del afectado.

El uso de datos biométricos en el entorno laboral, como las expresiones faciales o los patrones vocales, entraña un riesgo singular: la posibilidad de interpretaciones erróneas. Un sistema podría, por ejemplo, interpretar una voz elevada como signo de agresividad, cuando en realidad responde a entusiasmo o a un patrón cultural de comunicación. Tales errores pueden desembocar en evaluaciones de desempeño injustas o en medidas disciplinarias infundadas.

A este riesgo de mala interpretación se suma el de sesgo algorítmico y discriminación. Los algoritmos aprenden de los datos con que se entrenan, y si esos datos contienen prejuicios o estereotipos, el sistema tenderá a reproducirlos o incluso amplificarlos. En entornos culturalmente diversos, donde la expresión emocional varía de un grupo a otro, el margen de error y la posibilidad de trato desigual se incrementan.

Incluso cuando una excepción del artículo 9.2 permita el tratamiento, este debe cumplir con los principios generales del artículo 5 del RGPD: licitud, lealtad y transparencia; limitación de la finalidad; minimización de datos; exactitud; limitación

del plazo de conservación; integridad y confidencialidad; y responsabilidad proactiva.

Además, es imprescindible contar con una base jurídica conforme al artículo 6 del RGPD. En el ámbito laboral, las más habituales serían:

- i. Artículo 6.1.a — Consentimiento del interesado: en teoría, el consentimiento puede legitimar el tratamiento, pero en las relaciones laborales está fuertemente cuestionado. El Dictamen 2/2017 del Grupo de Trabajo del Artículo 29 advierte que, debido a la relación de subordinación, rara vez puede considerarse libre y, por tanto, válido, salvo en circunstancias muy específicas.
- ii. Artículo 6.1.b — Ejecución de un contrato: solo ampara el tratamiento estrictamente necesario para la ejecución de la relación laboral. No cubre, por tanto, usos como el reconocimiento emocional, salvo que estén directa y objetivamente vinculados al cumplimiento del contrato.
- iii. Artículo 6.1.c — Cumplimiento de una obligación legal: el empleador puede tratar datos si existe una obligación legal impuesta por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros, como ocurre en prevención de riesgos laborales o protección de la salud pública. Para tecnologías biométricas o de reconocimiento emocional, esta obligación debe estar expresamente prevista en una norma con rango legal y cumplir requisitos de necesidad y proporcionalidad.
- iv. Artículo 6.1.f — Interés legítimo: permite el tratamiento cuando sea necesario para intereses legítimos del responsable o un tercero, siempre que no prevalezcan los derechos y libertades del interesado. En el trabajo, exige una evaluación de impacto y una ponderación detallada que incluya la naturaleza del tratamiento, las expectativas razonables de la persona trabajadora, las garantías ofrecidas y el grado de intrusión.

La AEPD y el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) han sido claros: el interés legítimo no puede servir como base general para justificar tecnologías intrusivas en el lugar de trabajo, especialmente las que impliquen monitorización continua, reconocimiento biométrico o inferencias emocionales⁸.

Por último, el artículo 9.4 del RGPD permite a los Estados miembros mantener o introducir condiciones adicionales, incluso limitaciones, al tratamiento de datos biométricos. Este margen refuerza la posibilidad de imponer restricciones más estrictas en el ámbito laboral, dadas la asimetría de poder y el alto riesgo para los derechos fundamentales.

⁸ [guia-control-presencia-biometrico.pdf](#)

4. CLASIFICACIÓN DE RIESGOS EN EL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU APLICACIÓN AL RECONOCIMIENTO EMOCIONAL EN EL ÁMBITO LABORAL

El Reglamento de Inteligencia Artificial no se limita a regular procedimientos, sino que traza límites, define exclusiones y establece espacios sujetos a vigilancia normativa.

Dentro de esta clasificación, cada sistema se sitúa en función de la intensidad de la injerencia que proyecta sobre los derechos fundamentales. El legislador europeo distingue cuatro niveles:

1. Riesgo inaceptable: ámbitos vedados, donde el uso de la inteligencia artificial se prohíbe de manera absoluta.
2. Alto riesgo: contextos especialmente sensibles, sometidos a requisitos estrictos de control y supervisión continua.
3. Riesgo limitado: escenarios intermedios, en los que la utilización de la IA se permite con advertencias y condiciones de transparencia.
4. Riesgo mínimo: supuestos residuales, en los que la aplicación de la tecnología apenas plantea implicaciones jurídicas y puede desplegarse sin mayores restricciones.

Este escalonamiento no es retórico: responde al principio de proporcionalidad y a la obligación de equilibrar la innovación con la preservación de la dignidad humana. El Considerando (48) lo dice sin rodeos: el grado de riesgo se mide por la magnitud de las consecuencias negativas que la IA pueda tener sobre valores como la vida privada, la libertad de expresión o los derechos laborales.

4.1. Riesgo inaceptable:

En la cima de la escala del peligro, el Reglamento no dialoga: prohíbe. El artículo 5.1.f establece que está vedada “la introducción en el mercado, la puesta en servicio para este fin específico o el uso de sistemas de IA para inferir las emociones de una persona física en los lugares de trabajo y en los centros educativos”, salvo por motivos médicos o de seguridad.

¿Por qué aquí el legislador europeo cierra la puerta de golpe? Porque en estos espacios —aula y oficina— las relaciones están atravesadas por jerarquías y dependencia. Un análisis emocional constante, por muy “objetivo” que se presente, puede convertirse en una forma invisible pero efectiva de control. El trabajador sabe que la máquina le mira; el alumno sabe que la máquina le mide. Y esa conciencia altera la conducta, erosiona la espontaneidad y, en último término, condiciona la libertad.

Ejemplo de uso prohibido: Una empresa instala un sistema de cámaras que analiza rostros de forma continua para identificar emociones como aburrimiento o frustración. Los resultados se transforman en puntuaciones que influyen en la asignación de tareas, las promociones y los despidos. Sin finalidad médica o de seguridad, el sistema no solo evalúa: juzga y sanciona. Aquí, el Reglamento es claro: prohibido sin excepciones.

4.2. Alto riesgo:

El alto riesgo no implica que la IA esté proscrita, pero sí que avanza bajo estricta tutela jurídica y técnica. Un sistema puede caer en esta categoría por dos vías:

1. Porque forma parte de un producto regulado por legislación armonizada de la UE (maquinaria, juguetes, dispositivos médicos, vehículos, etc.) y está sujeto a evaluación por terceros.
2. Porque aparece listado en el Anexo III del Reglamento, que incluye de forma expresa:
 - En biometría: sistemas de reconocimiento de emociones.
 - En empleo: sistemas para contratación, selección, condiciones laborales, promoción o despido, asignación de tareas, supervisión y evaluación del rendimiento.

Aquí, el Reglamento no prohíbe, pero cerca el terreno. Las obligaciones son exigentes:

- Gestión de riesgos (art. 9): el sistema debe navegar con un mapa de peligros vivo, actualizado durante todo su ciclo de vida.
- Gobernanza de datos (art. 10): datasets representativos, libres de sesgos y técnicamente verificados con el fin de asegurar la integridad y fiabilidad de los datos utilizados en las fases de entrenamiento, validación y prueba.
- Documentación técnica (art. 11): todo, desde la arquitectura del sistema hasta las pruebas de validación, debe estar escrito y disponible para inspección.
- Transparencia (art. 13): este artículo obliga a que los sistemas de IA proporcionen a los usuarios información clara y comprensible sobre el funcionamiento del sistema, sus capacidades y limitaciones. En resumidas cuentas, que el usuario sepa cómo funciona el sistema y dónde están sus límites.
- Supervisión humana (art. 14): la máquina no puede actuar en solitario cuando el riesgo para derechos es alto. Este artículo exige que los sistemas de alto riesgo estén diseñados para permitir una supervisión humana efectiva, a fin de mitigar riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales.
- Gestión de calidad (art. 17): procedimientos vivos que aseguren el cumplimiento continuado. El precepto prevé que los proveedores establezcan un sistema de gestión de calidad que abarque políticas, procedimientos y recursos para garantizar el cumplimiento del reglamento durante todo el ciclo de vida del sistema.

El artículo 26.7 exige, además, que antes de implantar un sistema de alto riesgo en el trabajo, los empleados y sus representantes sean informados. El artículo 86 añade el derecho a recibir explicaciones claras sobre el papel del sistema en cualquier

decisión que les afecte.

Veamos un ejemplo donde el riesgo estaría justificado, debemos situarnos en un centro de trabajo donde los distintos operarios manejan maquinaria pesada y peligrosa, un sistema de IA implantado por la empresa analiza la frecuencia de parpadeo de las personas trabajadoras y la postura de las mismas para detectar signos de fatiga. Si hay alerta, la decisión final la toma un supervisor humano. Aquí, la IA es un centinela que protege, no un juez que condena.

Poner en marcha un sistema de inteligencia artificial de alto riesgo no significa dar por cerrado el trabajo. Al contrario, es el inicio de una nueva etapa. El artículo 72 del Reglamento de Inteligencia Artificial exige que el proveedor implemente un sistema de vigilancia poscomercialización, diseñado según la tecnología y los riesgos que implica, para garantizar que el sistema siga cumpliendo la ley mientras esté en uso.

Pensemos en el caso ya mencionado: un sistema que detecta, en tiempo real, signos de fatiga o distracción en operarios que manejan maquinaria peligrosa. Antes de salir al mercado, este sistema habrá pasado la evaluación de conformidad prevista en la normativa. Pero una vez en funcionamiento, el verdadero desafío es mantenerlo afinado. Para ello, el proveedor debe recopilar datos reales —alertas emitidas, fallos, falsas alarmas—, analizar su interacción con otros sistemas del entorno industrial y comprobar que continúa siendo preciso, transparente y seguro.

Este plan de vigilancia no puede improvisarse. Debe estar documentado como parte de la documentación técnica, con procedimientos claros para recoger y evaluar la información. Así, si se detecta que durante el turno nocturno el sistema lanza demasiadas alertas por “cansancio” sin evidencia real, la señal es clara: hay que recalibrar el algoritmo. El objetivo no es culpar, sino corregir, para que la tecnología siga siendo una aliada fiable y conforme a la ley.

Excepciones

En el apartado tercero del artículo 6 se abre una puerta a las excepciones frente a la clasificación automática que establece el apartado segundo. La norma, en su literalidad, reconoce que no todo sistema incluido en el Anexo III merece la etiqueta de “alto riesgo”.

Para quedar fuera de esa categoría, debe cumplirse un doble filtro: que el sistema no represente un riesgo relevante para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales y que no influya de forma sustancial en decisiones con efectos importantes sobre las personas.

Esta exención se activa si concurre, al menos, una de las siguientes condiciones:

- a. que el sistema realice una tarea procedimental limitada;
- b. que sirva para apoyar decisiones humanas;
- c. que se limite a detectar patrones o anomalías sin sustituir la valoración humana;
- d. que ejecute una tarea preparatoria para una evaluación posterior.

Sin embargo, existe un punto de no retorno: si el sistema realiza perfilado de personas físicas, siempre será considerado de alto riesgo, incluso si cumple con los supuestos anteriores.

Pensemos en un ejemplo concreto. En una empresa donde las personas trabajadoras están expuestas a sustancias altamente inflamables, se implanta un sistema de IA que, justo antes de permitir el acceso a la zona de riesgo, identifica biométricamente a la persona trabajadora mediante reconocimiento facial y analiza signos emocionales básicos —fatiga extrema, estrés agudo, confusión—. La finalidad es clara: prevenir accidentes laborales detectando estados que puedan comprometer la seguridad. Este sistema no almacena perfiles emocionales ni toma decisiones laborales sobre rendimiento o empleo; su única acción es emitir una alerta al responsable de seguridad o al equipo de prevención, que decide manualmente si la persona trabajadora debe descansar o someterse a una evaluación médica preventiva.

En este caso, no se infringe lo dispuesto en el artículo 5.1 f) del Reglamento de inteligencia artificial: la finalidad es legítima (seguridad laboral y prevención de riesgos), no se utiliza para gestionar el empleo o sancionar, y la última palabra siempre la tiene una persona, garantizando la supervisión humana.

Aunque los sistemas de reconocimiento emocional y el uso de datos biométricos figuran en el Anexo III, este caso podría quedar excluido si cumple con lo previsto en el artículo 6.3 del Reglamento de inteligencia artificial: no influir sustancialmente en decisiones sobre la promoción profesional de la persona trabajadora y reunir condiciones como:

- a. tratarse de una tarea procedimental limitada (análisis puntual antes del acceso);
- b. apoyar una actividad humana (prevención de riesgos);
- c. detectar patrones sin sustituir la valoración humana;
- d. no realizar perfilado continuo ni generar un historial emocional.

4.3 Riesgo limitado:

Si hablamos de un riesgo limitado, el umbral se reduce aún más. Esto sucede cuando no se emplean datos biométricos de las personas trabajadoras.

Por ejemplo, una empresa puede utilizar un sistema de IA para analizar el clima laboral mediante encuestas escritas. Los trabajadores responden a preguntas abiertas, y el sistema procesa únicamente el texto para identificar el tono emocional general —positivo, negativo, neutro, o emociones como entusiasmo, preocupación o apatía—. No se recopilan imágenes, voz, huellas ni ningún otro dato biométrico. La única obligación: informar con claridad sobre el uso de IA y sus fines.

4.4. Riesgo mínimo:

Aquí viven las herramientas sin carga ética ni impacto relevante: filtros de spam, sistemas de recomendación que no usan datos sensibles, automatizaciones administrativas.

Como reflexión a este apartado sobre clasificación de los riesgos que entrañan los sistemas de reconocimiento de emociones en el entorno laboral, me gustaría recalcar que si bien en el papel, las categorías son nítidas. En la práctica, se desdibujan. Un sistema “de apoyo” puede acabar tomando decisiones de facto si el humano que lo supervisa actúa como mero validador automático o una herramienta preventiva puede derivar, con el tiempo, en un archivo acumulativo de perfiles emocionales.

El Reglamento nos da un mapa, pero el terreno es cambiante. Y lo que hoy se presenta como una herramienta de seguridad puede, mañana, ser un mecanismo de control invisible. La verdadera frontera no se traza solo en los artículos y anexos, sino en la vigilancia social, en la interpretación judicial y en la conciencia ética de quienes diseñan, implantan y supervisan estas tecnologías.

5. CONCLUSIÓN: LA INTIMIDAD EMOCIONAL EN EL TRABAJO COMO DERECHO EMERGENTE

En el ámbito laboral, el reconocimiento emocional automatizado no es una simple herramienta tecnológica: es un nuevo actor en la relación entre empleador y persona trabajadora, capaz de inclinar la balanza del poder en una dirección u otra. El Reglamento de Inteligencia Artificial y el RGPD no solo establecen normas técnicas, sino que delimitan un territorio donde la dignidad, la privacidad y la salud mental se entrelazan de manera inseparable.

El puesto de trabajo, que durante siglos fue un espacio regulado casi exclusivamente por el contrato y la productividad, es ahora también un terreno de disputa sobre el control emocional. La asimetría de poder propia de la relación laboral significa que el uso de sistemas de IA capaces de “leer” emociones no es neutral: puede convertirse en una herramienta de optimización humana o en un instrumento de presión constante.

La legislación europea reconoce este riesgo y establece cuatro niveles de control, situando en el extremo más severo la prohibición de utilizar el reconocimiento emocional en el trabajo salvo por razones médicas o de seguridad. Pero entre esa prohibición absoluta y el uso libre existe un terreno intermedio donde las normas permiten actuar bajo condiciones estrictas: supervisión humana real, calidad de datos, transparencia, y una clara limitación de finalidades.

En la práctica, sin embargo, las fronteras no siempre son nítidas. Una solución concebida para prevenir accidentes puede, con el tiempo, derivar en una herramienta de evaluación del rendimiento; un sistema diseñado para apoyar decisiones humanas puede terminar sustituyéndolas en silencio. El riesgo laboral aquí no es solo técnico, sino humano: la erosión paulatina de la confianza entre persona trabajadora y empleador, el aumento del estrés por vigilancia emocional continua y la creación de

entornos donde la espontaneidad se ve sustituida por la autocensura.

Defender la intimidad emocional en el trabajo implica entender que las emociones no son un simple recurso productivo, sino parte de la integridad personal. Su monitorización debe estar sujeta a la misma prudencia y proporcionalidad que cualquier otra intervención en la esfera privada de la persona trabajadora. En este sentido, la supervisión humana no es solo un requisito técnico del Reglamento de Inteligencia Artificial: es la barrera ética que separa la prevención legítima del control abusivo.

El reto del siglo XXI no será únicamente aplicar la ley, sino construir culturas organizacionales que respeten el derecho a sentir sin ser evaluado de forma constante por una máquina. Un derecho que no se limita a proteger la productividad o la reputación de la empresa, sino que salvaguarda algo mucho más frágil y valioso: el espacio interior donde cada persona trabajadora conserva su libertad para pensar, sentir y ser, sin la sombra permanente de un algoritmo sobre su rostro.

Para proteger la intimidad emocional en el trabajo, no basta con confiar en la buena fe de las empresas ni en la mera existencia de un reglamento europeo. Es imprescindible que los convenios colectivos incluyan cláusulas explícitas que limiten o prohíban el uso de sistemas de reconocimiento emocional, sometiendo cualquier intento de implantación a un proceso real de negociación con la representación de los trabajadores. La transparencia no puede reducirse a un párrafo técnico en la política de privacidad: exige explicaciones claras sobre cómo funciona el algoritmo, qué mide y con qué finalidad, así como acceso efectivo a los registros que muestren cuándo y cómo se ha evaluado a cada empleado.

La supervisión humana, lejos de ser una formalidad, debe estar en manos de personas con formación en derechos fundamentales y psicología laboral, para evitar que el “control” se convierta en un trámite automático que legitime decisiones injustas. Las evaluaciones de impacto en protección de datos tienen que ser obligatorias, con participación sindical y un análisis específico del impacto en la salud mental y el clima laboral, porque un algoritmo que vigila emociones no solo mide, también moldea comportamientos. Igualmente, debería reconocerse el derecho a la desconexión emocional, evitando que el análisis de estados anímicos se extienda más allá de contextos estrictamente justificados y relacionados con la seguridad.

Y, sobre todo, las infracciones no pueden saldarse con sanciones simbólicas: las empresas que usen estas tecnologías para controlar o sancionar deberían afrontar consecuencias económicas proporcionales al daño que infligen, porque en el terreno laboral, donde la libertad ya está condicionada por la relación de poder, la vigilancia emocional no es una innovación: es una sofisticada forma de subordinación.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cotino Hueso Lorenzo; Simón Castellano, Pere (Dirs.) y otros. Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea. Editorial Aranzadi, octubre 2024.

Cuadrado Gamarra, Nuria, “Desafíos ético-jurídicos en el uso de Inteligencia Artificial para el tratamiento masivo de datos biométricos”, Revista Deusto de Derechos Humanos, núm. 14, 2024, p.341.

Escajedo San-Epifanio, Leire, Tecnologías biométricas, Identidad y Derechos Fundamentales, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 44-45.

Escajedo San Epifanio, Leire, Reconocimiento e identificación de las personas mediante biometrías estáticas y dinámicas, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2015, pp.107-108.

Escajedo San-Epifanio, Leire, El reconocimiento biométrico en el Reglamento de Inteligencia Artificial: exenciones, prohibiciones y especialidades de alto riesgo. Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea. Editorial Aranzadi, octubre 2024, p. 183.

Mercader Uguina, Jesús. R. “El Reglamento de Inteligencia Artificial, frecuentemos el futuro”, Briefs Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº 42, 2024.

Mercader Uguina, Jesús R., “Datos biométricos en los centros de trabajo”, en AA.VV (Dir. J. Baz Rodríguez), Los nuevos derechos digitales laborales de las personas trabajadoras en España. Vigilancia tecnificada, teletrabajo, inteligencia artificial, Big Data, Madrid, Wolters Kluwer, p. 172.

Morales Aragón, Alejandro, “Prácticas de IA prohibidas en el ámbito laboral. Análisis y posibles soluciones desde la normativa laboral española”, Revista Labos, Vol. 6, Nº 2, pp. 190-206.

Muñoz Ruiz, Ana Belén, (2023). Biometría y sistemas automatizados de reconocimiento de emociones: Implicaciones Jurídicos-Laborales. Editorial Tirant lo Blanch.

Muñoz Ruíz, Ana Belén, “Los sistemas automatizados de reconocimiento de emociones en el trabajo en el reglamento europeo de inteligencia artificial”, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social Labos, volumen 5, número extraordinario, noviembre 2024, pp.83-98.

Muñoz Ruíz, Ana Belén, ¿Podría ser la seguridad en el trabajo un pretexto para controlar al trabajador? Blog El Foro de Labos 2.11.2021.

Rodríguez-Piñero Royo, Miguel, “Las facultades de control de datos biométricos del trabajador”, Temas Laborales, núm. 150, 2019, p.94.

LA EVOLUCIÓN DEL PLAN DE IGUALDAD EN LA EMPRESA: TRANSFORMACIÓN Y ALINEACIÓN ESTRATÉGICA

ISABEL DÓLERA SEVILLA

Doctoranda en Relaciones Laborales

Universidad de Murcia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7037-8426>

SUMARIO:

1. ANTECEDENTE HISTÓRICO
2. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EMPRESA
3. LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
4. CONCLUSIONES
5. BIBLIOGRAFÍA

1. ANTECEDENTE HISTÓRICO

A la hora de aproximarnos al estudio del género desde una perspectiva histórica en atención al problema de la igualdad, podríamos comenzar por una de las primeras reseñas históricas desde el planteamiento de la conocida escuela de Pitágoras (h. 570 a.C-490 a.C), filósofo que admitió en ella tanto a hombres como a mujeres, siendo estas últimas cerca de una veintena. Este grupo llegó a materializarse en Teano¹, una figura en realidad indeterminada y que se asocia con la vida personal del maestro, con la que éste habría llegado a tener un hijo y dos hijas; a esta figura indeterminada y no sabemos si verdaderamente real, se le atribuyen varios estudios y tratados, entre los que se citan el Teorema de la proporción áurea además de otros tratados. Con esto queda patente la existencia de mujeres filósofas en la antigua Grecia, tal y como recoge el escritor francés Gilles Ménage (1613-1692) en su obra “Historia de las mujeres filósofas”, publicado a finales del siglo XVII (Lyon, 1690)². Siguiendo a este autor, la presencia de la mujer en la escuela pitagórica fue tan notable que el gramático ateniense Filocoro (h. 340-261 a.C.) llegó a dedicar un volumen entero al que llamó “Selección de mujeres heroicas”. En su obra, Ménage muestra su asombro por el hecho de que la mujer tuviera esa gran representación en la escuela pitagórica:

“siendo que los pitagóricos guardaban silencio durante cinco años y no les era permitido divulgar los muchos secretos que tenían, y siendo que la mayoría de las mujeres son habladoras y apenas pueden guardar un secreto”.³

La referencia anterior se contempla como una de las más antiguas relativa a la inclusión y a la igualdad de género. Sin salir del mismo campo, la siguiente referencia la encontramos de nuevo en el ámbito de la filosofía, en este caso en la figura de Platón (427-347 a.C.) quien, en el libro IV de sus “Diálogos”, viene a plantear de forma específica que:

“no hay ninguna ocupación entre las concernientes al gobierno del Estado que sea de la mujer por ser mujer ni del hombre en tanto hombre, sino que las dotes naturales están similarmente distribuidas entre ambos seres vivos, por lo cual la mujer participa, por naturaleza, de todas las ocupaciones, lo mismo que el hombre; sólo que en todas la mujer es más débil que el hombre”.⁴

Tras esa idea de igualdad planteada por Platón, donde tanto hombres y mujeres reúnen condiciones para la realización funciones sociales con la única salvedad de la complexión física.

La siguiente referencia que encontramos son los trabajos de Gilles Ménage, citados en los párrafos anteriores.

¹ MÉNAGE, G.: “Historia mulierum philosopharum”, Herder ed. Barcelona, 2009, p. 111.

² MÉNAGE, G.: “Historia mulierum philosopharum”, Herder ed. Barcelona, 2009, p. 9.

³ MÉNAGE, G.: “Historia mulierum philosopharum”, Herder ed. Barcelona, 2009, p. 109.

⁴ PLATÓN, “Diálogos IV - República”, 455e. Ed. Gredos, Madrid, 1986, p. 208.

Durante la Edad Media, la imagen de la mujer quedó completamente invalidada en todos los ámbitos, incluso en el acceso a la educación, particularmente difícil cuando se trataba de la pertenencia a determinadas clases sociales.

Habría que esperar a la entrada en escena de la escritora y filósofa, Mary Wollstonecraft, quien con su “Vindicación de los derechos de la mujer” donde, se enfrenta al rol que tradicionalmente se venía asignando a la mujer, abriendo el camino hacia el pensamiento moderno y las nuevas ideas que sentarán las bases del feminismo moderno.⁵ La pensadora se enfrenta a las ideas de la Ilustración que, si bien se toman como punto de partida en la visibilidad de la mujer, hace que el ideario la sitúe en un lugar secundario, en particular a través de los escritos de Rousseau, en los que se plasmaba el pensamiento de su tiempo y en los que tomaba carta de naturaleza la exclusión de la mujer como “sujeto de derecho”⁶.

Ante esto, la reacción de Wollstonecraft será definitiva, construyendo una crítica detallada y directa a las ideas de Rousseau, las cuales recoge en su integridad a lo largo de su texto, para después ir las desmontando y razonando pormenorizadamente. En su crítica, Wollstonecraft apunta decididamente hacia la educación de las mujeres de su tiempo, que entiende como la forma en la que se las hace más débiles de carácter al tiempo que deforma sus valores. Esto sitúa a la autora frente al discurso eclesiástico (netamente masculino) imperante en la época empañado por el ideal de debilidad cuyos ecos hemos de buscarlos en el clasicismo y durante la Edad Media, donde se constata la extensión de la debilidad femenina no sólo al terreno de lo físico sino incluso al ámbito moral⁷. Frente a esto, e incluso enfrentada también a las corrientes feministas del siglo XVIII que proponían una misma educación para hombres y mujeres que daría lugar a la igualdad entre ambos, Wollstonecraft postula que es el Estado a través de las leyes quien ha de intervenir de forma activa para acabar con la tradicional subordinación femenina. Ese mismo Estado es el que se debe erigir como el garante de la educación a las mujeres a través de un sistema de enseñanza primaria para ambos sexos que habría de ser gratuita y universal.⁸

1.1. La igualdad. Una perspectiva histórica.

La primera referencia real hacia la igualdad hemos de buscarla en la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano” (1789), en el marco de la revolución francesa. La Asamblea Constituyente en la sesión de la noche del 4 de

⁵ WOOLLSTONECRAFT, M.: “Vindicación de los derechos de la mujer”. Texto difundido por la Confederación Sindical Solidaridad Obrera [Consultado en: http://www.solidaridadobrero.org/ateneo_nacho/biblioteca.html], [fecha de la consulta 14/09/2025].

⁶ LORENA LEGUIZAMÓN, L.: “Olas y oleadas feministas. Nociones fundantes del feminismo en las academias”. Cátedra paralela, 2024, núm. 24, p.10.

⁷ CRIADO TORRES, L.: “El papel de la mujer como ciudadana en el siglo XVIII: La educación y lo privado”, p. 3, [Consultado en: <https://www.ugr.es/~inveliteraria/PDF/MUJER%20COMO%20CIUDADANA%20EN%20EL%20SIGLO%20XVIII.%20LA%20EDUCACION%20Y%20LO%20PRIVADO.pdf>], [fecha de la consulta 14/09/2025].

⁸ WOOLLSTONECRAFT, M.: “Vindicación de los derechos de la mujer”, Biblioteca libre Omegalfa, p.2. http://jzb.com.es/resources/vindicacion_derechos_mujer_1792.pdf

agosto de 1789 aprueba el que será el decreto del 11 de agosto de 1789 que comporta la destrucción definitiva del sistema feudal y la desaparición del Antiguo Régimen. La Revolución se encaminaba así a su resolución política, tras haber triunfado ya legalmente en el terreno económico.

El decreto, que aún tardaría en ser aprobado, recogía en su artículo 1 el “principio de igualdad” al entender que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”⁹. Esta manifestación marcaría el camino y un gran avance en la toma de conciencia de los derechos de la mujer, lo que vamos a ver plasmado en la obra de Marie de Gouze. En efecto, la posterior declaración de los “Derechos de la Mujer y de la ciudadana” (1791), de Olympe de Gouges será la materialización tangible de esa conciencia. El nombre es en realidad el seudónimo de Marie Gouze, escritora autodidacta perteneciente al grupo conocido como las “heroínas del feminismo revolucionario” en el que se citan activistas posteriores que, aun distanciadas en el tiempo con respecto a Gouges, mantuvieron su compromiso por los derechos de la mujer en general y la igualdad en particular. Se citan figuras, tales como las de Clara Campoamor, Grolia Steinem, Viginia Woolf o Simone de Beauvoir. El caso de Gouze se nos muestra como una toma de conciencia con la situación de la mujer en ese tiempo, a la vez que se manifiesta un deseo fehaciente por intervenir en los sucesos de la época en relación a su situación de exclusión y opresión, impidiéndole formar parte activa de la sociedad. Por todo ello, Gouze está considerada como una de las primeras activistas a finales del siglo XVIII.

1.2. La igualdad en el marco de las revoluciones del siglo XIX

El siguiente hito en el camino hacia la igualdad hemos de buscarlo en el marco de las revoluciones del siglo XIX, con especial atención a las de 1848. El hecho fue tan relevante que su imagen llegó a ser plasmada en el ámbito del arte en la obra de Delacroix “La libertad guiando al pueblo” (1830). En el transcurso de las revoluciones ha quedado manifiesto el papel activo jugado por la mujer que, por el contrario, no veía cumplidas sus aspiraciones de igualdad. Unas aspiraciones que se centraban en la máxima del sufragio universal y en la que contaban con el apoyo de los grupos conservadores, aristocráticos y agrarios, es decir, más tradicionales, los cuales incorporaban su causa para conseguir sus apoyos dada la escasa trascendencia y calado que las reivindicaciones feministas solían tener en las ideologías políticas liberales. De este modo nos encontramos ante la paradoja de que liberalismo y feminismo encontraron una suma de intereses mutuos frente a los partidos liberales, que poco o nulo caso hacían de las aspiraciones de las mujeres de la época.

De hecho, el siglo XIX fue el caldo de cultivo de lo que acabaría configurándose como el movimiento feminista. El camino hacia la igualdad y la definición del feminismo estuvo lleno de grandes frustraciones, y los momentos clave hemos de buscarlos en Inglaterra y los Estados Unidos, junto a las revoluciones de 1848. Estas últimas porque marcaron el inicio de los primeros movimientos de la mujer en Europa, mientras que, en el caso de Inglaterra, la exclusión de la mujer en el terreno

⁹ INIESTA AYERRA, J. y PEÑAS BERNALDO, J.C.: “La revolución francesa” en *Historia Universal Contemporánea* (coord. Paredes, J.), Editorial Ariel, 2004, pp. 82-83.

de lo público con el argumentario de poseer ciertas carencias naturales¹⁰.

Finalmente es preciso citar la convención sobre los derechos de la mujer de Séneca Falls (Nueva York, 1848) que culminó en la “Declaración de Seneca Falls” o “Declaración de sentimientos” cuyo referente, al igual que ocurría con la obra de Marie de Gouze y la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano” de 1789, era la “Declaración de independencia de los Estados Unidos”. La declaración de Nueva York básicamente contemplaba la situación de la mujer que no podía votar, ni acceder a la política, ni ejercer cargos públicos, pero también aludía a su situación dentro del matrimonio o en el ámbito laboral¹¹.

La Revolución Industrial y el cambio en los sistemas de trabajo condujo a la aparición de nuevos ideales entre los que se citan la contribución de Comte, continuador de las ideas de la Ilustración al entender a la mujer en su pensamiento positivista como “un ser subalterno en el mundo de la ciencia”¹². Del mismo modo, la incorporación de la mujer al trabajo no supuso su emancipación ni avance en el ámbito de la igualdad, al contrario, las mujeres fueron excluidas en la configuración de los sindicatos como elemento de valor en la lucha obrera. Un nuevo mundo que se configura excluyendo a la mujer en la representatividad del circuito económico. Los trabajadores no pudieron incorporarse a los sindicatos, aunque participaran activamente en la lucha por los derechos laborales a lo largo de todo el siglo XIX, pero no eran consideradas como iguales por entenderse que su actuación debía circunscribirse al ámbito del hogar, lo que nos lleva al establecimiento de un estereotipo de género basado en la tradición prácticamente heredada del Antiguo Régimen¹³.

1.3. El género en el camino de la igualdad

Aún habría de esperar a finales del siglo XIX para encontrar un avance real en el terreno de la igualdad de género, el cual sobrevendría a raíz del establecimiento del sufragio femenino en Nueva Zelanda (1893) donde el movimiento femenino habría comenzado a tomar cuerpo desde 1838. En 1893 y por primera vez, votaron en Nueva Zelanda las mujeres en igualdad de derechos y valor que los hombres, por lo que esta fecha se considera como la primera victoria en el ámbito de la igualdad de voto, pero aún quedaría un largo camino por recorrer, ya que el acceso a los cargos

¹⁰ RODRÍGUEZ PALOP, M.E. (et alli): “La lucha por los derechos de las mujeres en el siglo XX. Escenarios, teorías, movimientos y acciones relevantes en el ámbito angloamericano” en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo III: Siglo XIX.

¹¹ MIYARES, A., “1848: El manifiesto de Seneca Falls”, *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 75, 1999, pp. 135-157 [Consultado en: https://www.lrmcdii.org/wp-content/uploads/2012/04/seneca_falls.pdf], [fecha de la consulta 14/09/2025].

¹² GIMENO DE FLAQUER, C., “La mujer según Augusto Comte”, en *El Álbum de la Mujer*, año 3, t. 5, núm. 5 (2 de agosto de 1885), [Consultado en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-mujer-segun-augusto-comte-989777/html/6857f41e-8947-4efa-8e7c-8961909375d3_2.html], [fecha de la consulta 14/09/2025].

¹³ MEDINA-VICENT, M.: “El papel de las trabajadoras durante la industrialización europea del Siglo XIX. Construcciones discursivas del movimiento obrero en torno al sujeto mujeres”, *Revista Fòrum de Recerca*, núm. 19, 2014, pp. 149-163, [Consultado en <http://dx.doi.org/10.6035/ForumRecerca.2014.19.11>]

públicos aún continúo estando vetado a las mujeres neozelandesas hasta 1919, casi tres décadas después¹⁴. Finalmente, la conquista del horizonte conformado por el sufragio femenino se hizo realidad en Finlandia en 1906, primer país europeo donde la mujer pudo acceder a este derecho, como una conquista de la socialdemocracia¹⁵.

Como simple pincelada haremos una referencia a la lucha por el voto femenino en España, marcada por las figuras de Victoria Kent y Clara Campoamor. De éstas, la primera de ellas pronunció un discurso sobre el voto femenino en las cortes el 1 de octubre de 1931, recién instaurada la II República por el que defendía su aplazamiento, enfrentándose a Clara Campoamor que defendía la postura contraria desde el Partido Radical¹⁶.

El camino hacia la igualdad de género a lo largo del siglo XX es un tema excesivamente extenso para esta breve reseña, por lo únicamente nos detendremos en la “Declaración universal de los derechos humanos” de 1948, como último hito hacia el avance la igualdad de género. En ésta se contempla, literalmente, que

“Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio”¹⁷.

Con el establecimiento de la “carta de derechos humanos” no sólo se establecía la igualdad de género, sino que también se eliminaba la discriminación hacia la mujer en cualquiera de sus formas. Una actuación que, aun a fecha de hoy se considera que no se ha podido hacer efectiva y cuya consecución pasa por la detección y definición de los distintos contextos y formas en las que se llega a discriminar a la mujer en el mundo de hoy, alejándose de ese horizonte/objetivo de igualdad y permitiendo desarrollar estrategias que permitan paliar y corregir estas situaciones¹⁸.

Se ha de señalar que la igualdad es en la esfera pública una cuestión horizontal pero también vertical, sirva de ejemplo que el Tribunal Constitucional, que es intérprete de la Constitución española, ha requerido de algunos años para implementar dentro de su cultura institucional la igualdad de género. La asunción del compromiso, de forma transversal, dentro de su órgano necesitó de la adopción de

¹⁴ ADAMES Y SUARI, G.R., “La evolución del voto de la mujer en el mundo y sus implicaciones”. *Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol.8, núm. 16, 2015, p.149.

¹⁵ MAESTRO BÄCKSBÄCKA, F.J.: “La formación de la identidad nacional de Finlandia a través de la prensa”, *Zer: Revista de estudios de comunicación = Kommunikazio ikasketen aldizkaria*, núm. 2, 1997, [Consultado en: <https://ojs.ehu.es/index.php/Zer/article/viewFile/17305/15099>], [fecha de la consulta 14/09/2025].

¹⁶ Discurso de Victoria Kent sobre el voto femenino. Cuadernos Republicanos, núm. 92, 2016, ISSN: 1131-7744.

¹⁷ Véase artículo 16.1. de la Declaración universal de derechos humanos, de fecha 10 de diciembre de 1948.

¹⁸ “Los derechos de la mujer son derechos humanos”, Publicación de Naciones Unidas, E-ISBN 978-92-1-056791-6.

iniciativas, Tales como, otorgar a la Secretaría General en 2014, las funciones propias de una unidad de igualdad¹⁹.

1.4. La igualdad como un principio fundamental en la Unión Europea

Procede destacar sumariamente el Convenio 111 de la OIT, adoptado el 25 de junio de 1958²⁰, consagra el principio de impedir la discriminación en el empleo.

La igualdad se establece como un principio fundamental en la Unión Europea se configura a través de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, de 1 de mayo de 1999²¹, este derecho se ha configurado como un objetivo a incorporar por la Unión y de sus miembros, en todas las actividades con el fin de que se “fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”. Debiendo establecer acciones y objetivos que alcancen “La igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo”.

En base a estos principios, la Directiva 2006/54²² estableció en su artículo 14, que no será admitida ninguna discriminación, directa ni indirecta en los sectores públicos o privados, incluidos los organismos públicos en relación con “a) las condiciones de acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia o a la ocupación, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación, cualquiera que sea el sector de actividad y en todos los niveles de la jerarquía profesional, incluida la promoción; b) el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica”²³.

La Directiva 2010/41/UE²⁴ establece un marco normativo para el cumplimiento por parte de la Unión y de sus miembros, del principio de igualdad de trato entre los hombres y las mujeres que ejercen una actividad autónoma o contribuyen al ejercicio

¹⁹ CÁRDENAS CORDÓN, A., “La igualdad de género en la cultura institucional del Tribunal Constitucional español”, en *IgualdadES*, núm 11, 2024, pp. 155-189

²⁰ Convenio número 111 de la O.I.T. relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, BOE, núm. 291, de 04 de diciembre de 1968.

²¹ Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, BOE, núm. 109, de 7 de mayo de 1999.

²² Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), DOUE, núm. 204, de 26 de julio de 2006.

²³ RUIZ GONZALEZ, C.M., “Clasificación profesional”, en *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres* (dir. Carmen Sánchez Trigueros), BOE, Madrid, 2018, p. 109;

²⁴ Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo, DOUE, núm. 180, de 15 de julio de 2010.

de una actividad de ese tipo, en relación con aquellos ámbitos que no están cubiertos por las Directivas anterior (Directiva 2006/54).

El paquete de directivas adoptadas en 2024, la Directiva 2024/1499/UE²⁵ y la Directiva 2024/1500/UE²⁶, tiene por objeto establecer requisitos mínimos para el funcionamiento de los organismos de igualdad, encargados de la promoción de la igualdad de trato que mejoren su eficacia y garanticen su independencia²⁷.

Además, se impulsa la igualdad en empleo, remuneración, participación y lucha contra la violencia de género a nivel europeo a través de la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025.

2. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EMPRESA

2.1. Concepto y finalidad

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos legales de carácter nacional e internacional. La constitución española de 1978 reconoce a través de su articulado tal atribución. En concreto son dos de sus artículos los que proclaman dicho precepto. En primer lugar, el artículo 14 de la CE establece el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo y en segundo lugar, el artículo 9.2. de la CE establece la obligación de los poderes públicos de promover condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas²⁸.

La igualdad de género en la empresas conforme a lo dispuesto la Ley Orgánica 3/2007²⁹, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, queda

²⁵ Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE, DOUE, núm. 1499, de 29 de mayo de 2024.

²⁶ Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE, DOUE, núm. 1500, de 29 de mayo de 2024.

²⁷ VELASCO PORTERO, T., “El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 31-44.; POQUET CATALÁ, R., “La promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y medidas de acción positiva”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 95-114.

²⁸ RUIZ GONZALEZ, C.M., “Clasificación profesional”, en *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres* (dir. Carmen Sánchez Trigueros), BOE, Madrid, 2018, p. 109 y ss;

²⁹ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres,

recogida en su artículo 45, estableciendo a las empresas la obligación legal de garantizar, dentro del ámbito laboral, la igualdad de trato y de oportunidades³⁰. Para alcanzar esta finalidad, las empresas deben adoptar aquellas medidas necesarias para impedir cualquier forma de discriminación entre mujeres y hombres³¹. Estas medidas que deben instaurarse dentro del ámbito de la empresa deberán negociarse o, en su caso, acordarse con la representación legal de los trabajadores, conforme a lo previsto en la normativa laboral vigente.

Estas medidas deberán concretarse legalmente únicamente cuando la plantilla empresarial alcance los cincuenta o más empleados. Cuando las plantillas sean inferiores la constitución del plan de igualdad será potestativo.

Estas medidas deberán definirse a través de la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, cuyo contenido y alcance se ajustarán a lo establecido en la legislación, siendo igualmente objeto de negociación con los representantes de los empleados. Esta última cuestión ha sido objeto de controversia, que más adelante detallaremos³².

Por lo tanto, se deberá elaborar y redactar un plan de igualdad en los siguientes supuestos:

En primer lugar, la obligación de elaborar un plan de igualdad puede incorporar algunas cuestiones que se previamente se hayan fijado en el convenio colectivo aplicable, que puedan derivar en alguna nueva cláusula que deba desarrollarse en el Plan.

En segundo lugar, la autoridad laboral podrá determinar que empresas estarán obligadas a implantar un plan de igualdad en el marco de un procedimiento sancionador, en sustitución de sanciones accesorias, en cumplimiento de las condiciones fijadas en dicho acuerdo.

En tercer y último lugar, en los supuestos de entidades a las que por el volumen de la plantilla o bien por no estar incluidas en los supuestos anteriores, la implantación de un plan de igualdad tendrá carácter voluntario, previa consulta con la representación de los trabajadores.

2.2. Diagnóstico previo a los planes de igualdad

El concepto básico de plan de igualdad de género se puede definir como un conjunto de medidas organizadas dentro de las empresas o Administraciones

BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

³⁰ SIRVENT HERNÁNDEZ, N., “El proyecto de estatuto de las personas en formación práctica en el ámbito de la empresa. ¿El final de los falsos becarios?”, en *Empleo y protección social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, pp.3013-330, p. 323.

³¹ BALLESTER PASTOR, M.A., “Análisis crítico de la transposición de la normativa antidiscriminatoria por razón de género en España: estereotipos y errores de interpretación”, *Cuadernos Digitales de Formación*, núm. 30, CGPI, 2016, pp. 1-50.

³² RIVAS VALLEJO, P., “El plan de igualdad debe negociarse con la representación legitimada legalmente y no por una comisión *ad hoc*”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2021, pp. 1-10.

Públicas y siempre negociadas cuyo fin es alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Para alcanzar este objetivo se hace necesario establecer medidas en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, la promoción en el empleo y la retribución salarial con el fin de suprimir los obstáculos reales que puedan derivar de manera directa como indirecta, en desigualdad o discriminación. Además de fomentar e integrar la diversidad de género en la cultura organizativa de la empresa.

Los planes de igualdad desempeñan un papel fundamental en las empresas orientados a superar la desigualdad intraempresarial, debe tenerse en cuenta que, a través de varios textos normativos aprobados consecutivamente, el legislador ha pretendido reforzar el marco jurídico normativo que los regula³³. La evolución del Plan de Igualdad en la Empresa en España es el reflejo un proceso de transformación normativa y alineación con la estrategia empresarial. Inicialmente, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, introdujo la obligación de elaborar planes en las empresas grandes, pero la realidad es que la implementación resultó limitada y poco efectiva. Este escenario cambió radicalmente con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2019³⁴, de 1 de marzo, que amplió la obligatoriedad a todas las empresas de 50 o más trabajadores y reforzó aspectos operativos con el Real Decreto 901/2020³⁵, de 13 de octubre. Esta nueva regulación exigió diagnósticos en profundidad, un registro público y la implicación de la representación legal de los trabajadores en la negociación y seguimiento del plan³⁶.

Interesa destacar que cuando se trate de la negociación del plan de igualdad de un grupo de empresa, este se regirá por el art. 87 del Estatuto de los trabajadores³⁷, en virtud de ello, los arts. 2.6 y 5.2, párrafo 6º del Real Decreto 901/2020 establecen:

De una parte, el artículo 2.6. “Las empresas que componen un grupo de empresas podrán elaborar un plan único para todas o parte de las empresas del grupo, negociado conforme a las reglas establecidas en el artículo 87 del Estatuto de los

³³ MONTESDEOCA SUÁREZ, A., “Apuntes para la mejora de la participación femenina en el mercado de trabajo digital: superando la brecha digital”, en *Empleo y protección social*, Madrid, Ministerio De Trabajo y Economía Social, 2023, pp.163-180, p.176

³⁴ Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, BOE, núm. 57, de 7 de marzo de 2019.

³⁵ Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, BOE, núm. 272, de 14 de octubre de 2020.

³⁶ Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, BOE, núm. 143, de 12 de junio de 2010; Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, BOE, núm. 272, de 14 de octubre de 2020; RÍOS MESTRE, J.M., “Relaciones entre las cláusulas sociales en la contratación pública y la negociación colectiva”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María M. Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 339-364.

³⁷ 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, BOE, núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

Trabajadores (en adelante ET) para este tipo de convenios, si así se acuerda por las organizaciones legitimadas para ello. Esta posibilidad no afecta a la obligación, en su caso, de las empresas no incluidas en el plan de grupo de disponer de su propio plan de igualdad”. De otra parte, el artículo 5.2. “La negociación del plan de igualdad en los grupos de empresa se regirá por lo establecido en el artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores para los convenios de ese ámbito.”.

El artículo 87.1 del ET dispone que “Cuando se trate de convenios para un grupo de empresas, así como en los convenios que afecten a una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas en su ámbito de aplicación, la legitimación para negociar en representación de los trabajadores será la que se establece en el apartado 2 para la negociación de los convenios sectoriales”. En el apartado segundo de este mismo artículo, dice que, “En los convenios sectoriales estarán legitimados para negociar en representación de los trabajadores:

- a. Los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel estatal, así como, en sus respectivos ámbitos, las organizaciones sindicales afiliadas, federadas o confederadas a los mismos.
- b. Los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel de comunidad autónoma respecto de los convenios que no trasciendan de dicho ámbito territorial, así como, en sus respectivos ámbitos, las organizaciones sindicales afiliadas, federadas o confederadas a los mismos.
- c. Los sindicatos que cuenten con un mínimo del diez por ciento de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal en el ámbito geográfico y funcional al que se refiera el convenio”.

En consecuencia, del artículo 87 del ET emana la legitimación para negociarlo el plan de igualdad. Mientras que, para la negociación de los convenios de grupos de empresas, la legitimación en representación de los empleados la ostentan los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel estatal, así como, en sus respectivos ámbitos, las organizaciones sindicales afiliadas, federadas o confederadas a los mismos³⁸.

Es importante señalar que los planos de igualdad son el vehículo que transportan estas medidas dentro del núcleo de la empresa. El plan de igualdad es el instrumento, cuyo objetivo es el de eliminar cualquier tipo de discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, por razón de sexo y asegurar la igualdad de trato y unas oportunidades equitativas³⁹.

Respecto al diagnóstico de situación de una entidad en materia de igualdad, algún autor pone de manifiesto respecto de las medidas que han diseñado para

³⁸ STS/Social, de fecha 07 de marzo de 2024 (rec. 83/2022).

³⁹ PÉREZ GÁZQUEZ, I.M., “El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos de la vida social y cultural y su impacto en la esfera laboral”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 57-73.

revertir la situación que, “en cuanto a las dificultades que se plantean para corregir esta infrarrepresentación por sexo, las empresas señalan varios factores. Por un lado, porque consideran que son las mujeres quienes no deciden presentarse a los procesos de selección; por motivos de competencias y/o formativos; y, por otro, debido a estereotipos o roles de género que identifican una falta de empoderamiento femenino para optar por este sector emergente”⁴⁰.

Los planes de igualdad han sido objeto de un aumento de litigiosidad al respecto, “debido a diversas circunstancias tales como, p. ej., la juventud de la regulación o el reducido alcance de la imperatividad de la elaboración de los Planes de Igualdad en sus distintas manifestaciones”⁴¹.

3. LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

3.1. Aptitud para contratar con el sector público

La capacidad, habilitación y solvencia técnica y económica del empresario se recoge en el Capítulo II de la LCSP⁴². En este epígrafe, se detallan aquellos requisitos con carácter de mínimos que deben cumplir los operadores económicos para garantizar que disponen de capacidad jurídica, solvencia económica y financiera, y solvencia técnica o profesional, para garantizar su aptitud para participar en la adjudicación de contratos públicos⁴³.

3.2. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional

El operador económico debe disponer de solvencia económica y financiera y técnica o profesional antes de formular una oferta a un contrato público. Este requisito queda acreditado mediante la aportación de aquellos documentos que serán a elección del órgano de contratación de entre los establecidos por la LCSP conforme los artículos 87 a 91 LCSP.

En primer lugar, la solvencia económica y financiera acredita la capacidad del empresario para hacer frente a las obligaciones económicas que se pueden ocasionar de la ejecución del contrato. Tal circunstancia se puede acreditar, entre otros, a través,

⁴⁰ MONTESDEOCA SUÁREZ, A., “Apuntes para la mejora de la participación femenina en el mercado de trabajo digital: superando la brecha digital”, en *Empleo y protección social*, Madrid, Ministerio De Trabajo y Economía Social, 2023, pp.163-180, p.176

⁴¹ MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S., “Planes de igualdad”, en *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres* (dir. Carmen Sánchez Trigueros), BOE, Madrid, 2018, p. 568; ARASTEY SAHÚN, M.L., “Los planes de igualdad en la doctrina de los tribunales”, en *Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales*” (edit. Encarna Bodelón y Noelia Igareda), Madrid, Dykinson, 2013, pp. 51 y 53, p.51 y ss.

⁴² AZABAL AGUDO, M. y RECARTE LLORENS, C., “Medios de acreditar solvencia”, en *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2018, pp. 622-627.

⁴³ SÁNCHEZ GARCÍA, A., *El mercado de la contratación pública. Especialidades estructurales y posibilidades de mayor eficiencia en su funcionamiento*, Comares, Granada, 2025.

por ejemplo, del volumen económico de negocio, patrimonio neto o la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales. En segundo lugar, Por su parte, la solvencia técnica o profesional exigida al operador económico en los pliegos de prescripciones técnicas de las licitaciones es un medio para garantizar que este dispone de los conocimientos necesarios para llevar a cabo el contrato público licitado, y dispone de los recursos humanos y medios materiales que le ayuden alcanzarlo de manera satisfactoria el objeto contractual del contrato público.

Se hace necesario aclarar el concepto de *operador económico* que define la Directiva 2014/24/UE⁴⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo europeo. Este concepto se interpreta en un sentido amplio ya que este término incluye a cualquier persona o entidad que ofrezca, a través de la presentación de una oferta en respuesta a una licitación, ejecutar una obra, un suministro de productos o la prestación de servicios en el mercado, con independencia de la forma jurídica elegida para operar en el mercado de trabajo. Por consiguiente, las empresas, las sucursales, las filiales, las asociaciones, las sociedades cooperativas, las sociedades anónimas, las universidades públicas y también las privadas, y aquellas fórmulas jurídicas de entidades que sean distintas de la persona física quedan incluidas en el concepto de operador económico, ya sean o no personas jurídicas.

Además, procede destacar que la LCSP promulgada en 2017 es la primera norma de contratación pública que regula el acceso de las empresas de nueva creación, entendiéndose aquellas que su constitución tiene menos de cinco años de antigüedad, ya que permite que acrediten disponer de una solvencia técnica distinta, regulada en LCSP.

De esta manera, en momentos de coyuntura económica que ha sacudido al tejido empresarial español, las empresas que se han visto inmersos y han tenido que cerrar la persiana despidiendo a sus trabajadores por el cierre patronal. Para estos supuestos el estado español entre sus iniciativas de empleo autónomo destinadas a personas que estén percibiendo la prestación por desempleo en su modalidad contributiva, habilita la opción de la capitalización⁴⁵ de la prestación de desempleo conforme al artículo 296.3 de la Ley General de la Seguridad Social⁴⁶, por la que las personas que puedan optar a ser beneficiarias podrán invertir esta cuantía económica que resulta en un pago único, cuando pretendan: A) ser socios/as trabajadores/as o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales, aunque hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, independientemente de su duración o constituirlos, o b) desarrollar una actividad como personas trabajadoras autónomas. (No se incluirán en este caso quienes se den de alta como trabajadores/as autónomos/as económicamente dependientes, firmando un contrato con una empresa

⁴⁴ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, DOUE, núm. 94, de 28 de marzo de 2014.

⁴⁵ POQUET CATALÁ, R., “Capitalización del desempleo. Últimas líneas”, en *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, pp. 757-774.

⁴⁶ 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, BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

con la que hubieran mantenido una relación contractual inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo o que pertenezca al mismo grupo empresarial de aquella). O también c) destinar el importe a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva creación o creada en un plazo máximo de 12 meses anteriores a la aportación, siempre y cuando se vaya a poseer el control efectivo de la sociedad, se vaya a ejercer en la misma una actividad profesional y se produzca un alta en la Seguridad Social en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar. De esta manera, podrán adquirir acciones de la mercantil en la que trabajaban declarada en concurso y su posterior transformación en sociedad laboral o cooperativa.

Por su parte el régimen normativo contempla la clasificación empresarial en determinados casos como medio acreditativo de estas condiciones, especialmente para contratos de obras de cuantías económicas elevadas. Todos estos aspectos buscan asegurar que las empresas contratantes posean la capacidad real y objetiva para cumplir de forma efectiva y correcta con el contrato público.

3.3 Aptitud para contratar con el sector público

Se considera un pilar esencial, dentro del ámbito de la contratación pública, la aptitud con la que deben contar los operadores económicos que deseen contratar con el sector público⁴⁷.

Sí poseen esa aptitud, se garantiza que los sujetos intervinientes reúnen las condiciones necesarias para ser titulares de derechos y obligaciones derivadas de la relación contractual con las Administraciones Públicas.

3.4. Concepto y fundamento jurídico

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la aptitud para contratar de los operadores económicos, implica en primer lugar, la capacidad jurídica para contratar, en segundo lugar, la ausencia de prohibiciones legales aplicables, y en tercer lugar, el cumplimiento efectivo de determinados requisitos técnicos, económicos y sociales establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

En particular, el artículo 71 LCSP enumera de manera taxativa aquellas causas que impiden contratar con las Administraciones Públicas, entre las que destacan incumplimientos en materia laboral, tributaria y de seguridad social, así como la falta de cumplimiento de obligaciones específicas, como la inscripción y cumplimiento de planos de igualdad en el caso aplicable la comunidad de bienes del procedimiento de contratación por falta de capacidad para contratar con el sector público.

Esta regulación normativa pretende de manera alguna, asegurar la integridad del proceso contractual en materia de contratación pública, la tutela del interés general, y la promoción de la responsabilidad social empresarial, en línea con los

⁴⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración en la contratación pública”, en *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Jaime Pintos Santiago), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 109-142.

principios de transparencia, concurrencia y no discriminación.

Para acreditar la aptitud para contratar, los operadores económicos deben acreditar, a través de la documentación exigida en los pliegos de condiciones, el cumplimiento de obligaciones tales como:

- a. Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones en materia tributarias y de Seguridad Social.
- b. No habrá incursos en causas de prohibición de contratar, incluida la ausencia de sanciones administrativas graves relacionadas con contratos públicos.
- c. Haber elaborado, registrado e implementado planes de igualdad, cuando la normativa aplicable así lo exija, y estar inscritos en el registro público correspondiente.

Por este motivo, su incumplimiento conlleva la imposibilidad de contratar, derivando en la exclusión del procedimiento de contratación. Además, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha destacado, mediante resoluciones recientes, el carácter constitutivo de la inscripción en el registro correspondiente del plan de igualdad para efectos de aptitud, reforzando el papel del control administrativo en esta materia.

En base a lo anterior, la LCSP ha incorporado de manera explícita la obligatoriedad de inscripción de los planos de igualdad en el registro laboral como requisito constitutivo para la contratación pública. Esta medida se puede considerar una línea de política pública que pretende convertir la contratación pública en un potente instrumento de promoción de valores sociales y laborales. Así, la aptitud del operador económico para contratar se configura como una garantía jurídica, con el fin último de conseguir reforzar la competitividad leal entre los operadores económicos.

3.5. Normas generales y normas especiales sobre capacidad

Todas las personas físicas o jurídicas pueden presentar oferta en respuesta a la publicación de los pliegos de una licitación, siempre que cumplan determinados requisitos, siendo uno de ello que resulta especialmente relevante la obligación de disponer de un Plan de Igualdad en aquellos casos en que sean legalmente exigibles. En concreto, las entidades que cuenten con una plantilla igual o superior a 50 trabajadores están obligadas a implantar dicho plan, de manera que su existencia y vigencia se convierte en un requisito indispensable para poder concurrir válidamente a una licitación pública convocada por una Administración.

3.6. Prohibiciones de contratar

La prohibición de contratar con el sector público, en relación con los planes de igualdad, se ha convertido en una cuestión que ha suscitado diversas controversias que han desembocado tanto en recientes reformas legislativas y doctrinales. Desde agosto de 2024, la normativa exige no solo contar con un plan de igualdad, sino tenerlo inscrito en el Registro laboral correspondiente para evitar incurrir en causa de prohibición de contratar, como establece el artículo 71.1.d) de la LCSP tras la

reforma de la Ley Orgánica 1/2024⁴⁸.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) a través de su artículo 71.1.d, prohíbe aquellas sociedades de más de 50 trabajadores que no cumplan con el imperativo legal de contar con un plan de igualdad acceder a la contratación pública, es decir, tienen prohibida presentar una oferta por considerar que no reúne los requisitos de acceso a la contratación pública. Esta exigencia es plenamente efectiva desde el 1 de enero de 2023.

Sin embargo y puesto que no hay obligatoriedad de inscribir en el Registro de la autoridad laboral correspondiente ese plan de igualdad, se hace más difícil utilizar la contratación pública para estimular a las empresas y en concreto a la pequeña y mediana empresa, para mejorar en el cumplimiento de sus obligaciones sociales y de carácter laboral. De hecho, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en su Resolución 1664/2022, de 29 de diciembre, consideró que la inscripción del plan de igualdad, si bien es obligatoria conforme a la legislación laboral, no tiene carácter constitutivo, sino únicamente efectos de publicidad. En ese momento se consideraba que se debía modificar esta situación en aras a conseguir un mayor compromiso por parte de las empresas que desean trabajar para el sector público

Sin embargo, dado que no existía en ese momento, una obligación de inscribir el plan de igualdad en el Registro de la autoridad laboral correspondiente, resultaba más complejo utilizar la contratación pública como instrumento para impulsar a las empresas en la mejora del cumplimiento de sus obligaciones sociales y laborales. En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en su Resolución 1664/2022, de 29 de diciembre, consideró que la inscripción del plan de igualdad, aunque obligatoria conforme a la legislación laboral, carece de carácter constitutivo y se limita a producir efectos de publicidad. Entendiendo que esa situación debería modificarse con el fin de asegurar un mayor compromiso por parte de las empresas que aspiren a contratar con el sector público.

Ley Orgánica 2/2024⁴⁹, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres mediante su Disposición final segunda procede a la modificación del artículo 71.1, letra d), de la Ley 9/2017⁵⁰, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La nueva redacción del artículo

⁴⁸ SÁNCHEZ GARCÍA, A., “La exclusión de los operadores económicos por el incumplimiento de obligaciones sociales strictu sensu”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María Magnolia Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 157-186.

⁴⁹ Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, BOE, núm. 186, de 02 de agosto de 2024.

⁵⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, BOE, núm. 272, de 09 de noviembre de 2017.

71.1, letra d) establece lo siguiente:

“d) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en los términos que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el artículo 42 del Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y que deberán inscribir en el Registro laboral correspondiente”.

La transformación no solo ha sido legal, sino también estratégica: los planes de igualdad han pasado a estar integrados en los modelos de gestión, orientando a las empresas a prevenir la discriminación de género, promover la igualdad en acceso, formación, promoción y condiciones laborales, y fomentar la conciliación. Estos exigen la permanente adaptación y mejora conforme a las necesidades actuales de cada momento.

Actualmente, la implementación masiva y la adaptación estratégica de los planes de igualdad son claves para cumplir los retos sociales y empresariales de igualdad efectiva. Además de ser la llave de acceso para acceder a la contratación pública regulada en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

3.7. Acreditación del cumplimiento de los requisitos previos

El artículo 140.4 LCSP establece que, en el momento de presentar la licitación: “Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas”, debiendo mantenerse hasta la finalización del contrato. Por lo tanto, se debe de estar en posesión del Plan de Igualdad inscrito en el Registro laboral correspondiente, antes de la finalización del plazo de presentación de la oferta. Cuya acreditación se hará mediante la presentación de la declaración responsable a que se refiere el artículo 140 LCSP.

La inscripción expresa del plan de igualdad en el registro correspondiente, constituye un principio de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa y recae la competencia de comprobación sobre el órgano de contratación, para que compruebe la aptitud para contratar del operador económico, debiendo concurrir las circunstancia prevista el artículo 71.1.d) de la LCSP⁵¹.

⁵¹ Véase, la Resolución del Tribunal Administrativo Central Recursos Contractuales 0090/2025 de 23 de enero de 2025.

3.8. La plantilla de la empresa para que concurra el requisito de disponer de un plan de igualdad

Cuando se promulga la LCSP en 2017, se generan ciertas controversias sobre si los planes de igualdad podrían ser configurado como un criterio social susceptible de ser criterio de valoración.

Destacar que, en ese momento, Los planes de igualdad según la ley laboral era exigible para empresas con plantillas igual o superior a 50 trabajadores, mientras que la LCSP establecía que estaba prohibido que presenten oferta aquella empresa que no tuvieran un Plan de Igualdad a cuando su plantilla empresarial fuera de más de 250 trabajadores.

Por su parte, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) que es el órgano administrativo independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda en España, encargado de resolver recursos especiales y reclamaciones relacionadas con los procedimientos de contratación pública en el ámbito estatal, en relación a los Planes de Igualdad fija los siguientes pronunciamientos (Resolución nº 660/2018 de 6 de julio de 2018 y la Resolución nº 972/2018 y de 26 de octubre de 2018):

En primer lugar, los criterios sociales para que puedan configurarse como criterios de valoración deben tener una relación inmediata y directa con el objeto del contrato. No cabe introducir como Criterios de valoración sociales aquellos que no tengan una relación inmediata y directa con el objeto del contrato.

En segundo lugar, el hecho de que la empresa tenga o disponga de un Plan de Igualdad general y previo a la presentación de oferta para la celebración de un contrato con el sector público, no es un criterio social susceptible de valoración, porque no tiene esa relación inmediata y directa con el objeto del contrato. El Plan de Igualdad se aprueba con carácter general para toda la actividad de la empresa. No tiene en cuenta el objeto del contrato.

En tercer lugar, el establecimiento de un Plan de Igualdad genérico no es suficiente, se han de establecer criterios sociales particulares referidos concretamente a los trabajadores que desarrollen o vayan a desarrollar las prestaciones objeto del contrato.

En cuarto lugar, dado que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en su artículo 45, exime de la elaboración de un Plan de Igualdad a las empresas de menos de 50 trabajadores, resulta lo siguiente:

- a. Exigir un Plan de Igualdad como criterio de valoración genérico supondría vulnerar la exención legal fijada para empresa de menos de 50 trabajadores.
- b. Supondría colocar en una situación desventajosa a estas empresas respecto de aquellas otras que si están obligadas a elaborar un Plan de Igualdad por expresa disposición legal. Resultando discriminatorio en cuanto no existe una causa objetiva que ampare esa igualdad de trato, sobre todo si conforme a lo expuesto el mero establecimiento, con carácter general para toda la empresa, de Planes de Igualdad no puede configurarse como un

criterio de valoración.

En base a lo anterior, se ha de concluir poniendo de relieve la aparente contradicción que en ese momento existía entre el texto de la LCSP y el la Ley Orgánica 3/2007, en cuanto que la primera refiere en 2017 que los Planes de Igualdad a empresa de más de 250 trabajadores y la segunda impone su elaboración y establecimiento a las empresas de 50 o más trabajadores. Por tanto, se suscitó la cuestión de si la elaboración y establecimiento de Planes de igualdad se ha de referir en el ámbito de la contratación administrativa a las empresas de 50 o más trabajadores o a las empresas de 250 o más trabajadores.

Más tarde la LCSP, como era de esperar fue reformada por el apartado tres de la Disposición final vigésima séptima de la Ley 31/2022⁵², de 23 de diciembre, para que estuviera alineada con la normativa laboral, que queda redactado como sigue:

“d) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en los términos que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres”.

3.9. Cláusulas sociales de empleabilidad y fomento del empleo

Las cláusulas sociolaborales se pueden incluir en distintas fases de la contratación pública, conforme a la LCSP. De esta manera, se pueden desarrollar en los pliegos, dependiendo del momento o la fase en que se incorporan al proceso de contratación pública y, por otro, las condiciones especiales que deben cumplirse durante la ejecución del contrato⁵³.

En primer lugar, los principales mecanismos en los que se materializan estas cláusulas siempre -a elección del órgano de contratación- son, por un lado, los criterios de valoración para la adjudicación del contrato público, conforme al artículo

⁵² Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, BOE, núm. 308, de 24 de diciembre de 2022.

⁵³ SOLÓRZANO GARCÍA, M., NAVÍO MARCO, J. y CONTRERAS COMECHE, R., “Incorporación del valor social a la contratación pública en España: situación y perspectivas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 4 (Nueva Época), INAP, 2015, pp. 1 y ss.; SELMA PENALVA, A., “Las cláusulas sociales como herramienta de apoyo a los planes de igualdad en las Administraciones Públicas”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María Magnolia Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 283-310.; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Cláusulas sociales y contratación pública”, *Diario La Ley*, núm. 8.766, 2016, pp. 1 y ss.

145 LCSP. Y es que, los criterios de valoración de ofertas que incluyen disposiciones sociales operan como estímulos, ya que permiten que la oferta obtenga una mejor puntuación⁵⁴.

Además, es interesante destacar que cuando dos ofertas o más alcanza la misma puntuación tras la aplicación de los criterios de valoración de ofertas, es decir, en los supuestos de empate, la LCSP establece un mecanismo de desempate. Dichos criterios específicos para el desempate de ofertas, deberán estar vinculados al objeto del contrato. En ese contexto, la legislación contempla conforme al artículo 147 LCSP, un listado determina de criterios que deben aplicarse para el desempate de ofertas, de entre los detallados en ese artículo, a elección del órgano de contratación, que otorgan prioridad a aquellas empresas que favorecen la contratación de mujeres. Algún autor señala que, “solo en los criterios de desempate existen cláusulas *ex lege* que no tienen vinculación con el ámbito funcional de la contrata”⁵⁵.

Sin embargo, si la cláusula sociolaboral se establece en los pliegos como una condición especial de ejecución, la cuestión sociolaboral se convierte en una obligación para el operador económico, con la que debe cumplir, conforme al artículo 202 de la LCSP, durante toda la ejecución del contrato.

4. CONCLUSIONES

Las acciones positivas que la LCSP establece con la finalidad de incorporar los planes de igualdad en la contratación pública, cuentan con respaldo jurídico de que para ciertas entidades privadas ya le es de aplicación por aplicación de la normativa laboral. Su adecuación en su inclusión en los pliegos que rijan la licitación depende de la fundamentación que se ofrezca, de la proporcionalidad con la que se desarrolle su inclusión y del diseño del objeto del contrato público que rija la licitación.

Estos requerimientos siempre van a ser diseñados por el órgano de contratación del poder adjudicador, quien realizara su redacción en función del objeto del contrato que se pretende aplicar y de las circunstancias concretas que concurren en la selección del procediendo de licitación⁵⁶.

La exigibilidad del plan de igualdad como una condición especial de ejecución constituye una garantía esencial para la igualdad de trato, pero no representa una barrera de acceso a la contratación pública absoluta, ni desde el punto de vista técnico-jurídico.

La razón que justifica esta conclusión reside en la necesidad de promover una

⁵⁴ PÉREZ ROLDÁN, M. y RODRÍGUEZ LORCA, A.I., “los planes de igualdad en la contratación pública”, *Derecho y Salud*, núm. 33 (Extraordinario), 2023, pp. 197-207.

⁵⁵ SÁNCHEZ OCAÑA, J.M., “Inclusión laboral interseccional en el empleo público y en los contratos del sector público: cuotas reservadas de empleo”, en *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, pp. 191-206, p. 204

⁵⁶ BERNAD SORJÚS, B., “Competencia para contratar”, en *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2018, pp. 475-479.

igualdad real entre empleados de distinto género que, aun siendo parte integrante de la sociedad, se ven afectadas por diferentes factores de discriminación. Y a elección de la empresa con plantillas de 50 o más empleados, pueden elaborar un plan de igualdad que constriña las desigualdades de género, expuestas.

Interesa destacar que la alineación estratégica del plan de igualdad se refleja en la adopción de políticas corporativas que buscan poner en valor la formación, compromiso y acción efectiva para alcanzar impacto que sea medible y sostenible en el tiempo.

Por lo tanto, la evolución del marco normativo del Plan de Igualdad empresarial está enfocado hacia una transformación de gran calado, que va más allá del mero cumplimiento legal para convertirse en una palanca de cambios que, fomenten la igualdad real, gestione la diversidad cultural y la competitividad en el ámbito de la empresa. Para alcanzar estos objetivos es necesario una visión integral y estructurada de las diferentes fases con las que cuenta un plan de igualdad. Además del impulso que supone su exigibilidad dentro del ámbito de la contratación pública española.

5. BIBLIOGRAFÍA

ADAMES Y SUARI, G.R., “La evolución del voto de la mujer en el mundo y sus implicaciones”. Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol.8, núm. 16, 2015, p.149.

ARASTEY SAHÚN, M.L., “Los planes de igualdad en la doctrina de los tribunales”, en Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales” (edit. Encarna Bodelón y Noelia Igareda), Madrid, Dykinson, 2013.

AZABAL AGUDO, M. y RECARTE LLORENS, C., “Medios de acreditar solvencia”, en Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público (dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2018.

BALLESTER PASTOR, M.A., “Análisis crítico de la transposición de la normativa antidiscriminatoria por razón de género en España: estereotipos y errores de interpretación”, Cuadernos Digitales de Formación, núm. 30, CGPJ, 2016, pp. 1-50.

BERNAD SORJÚS, B., “Competencia para contratar”, en Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público (dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2018, pp. 475-479.

CÁRDENAS CORDÓN, A., “La igualdad de género en la cultura institucional del Tribunal Constitucional español”, en IgualdadES, núm 11, 2024, pp. 155-189

CRIADO TORRES, L., “El papel de la mujer como ciudadana en el siglo XVIII: La educación y lo privado”, p. 3, [Consultado en: <https://www.ugr.es/~inveliteraria/PDF/MUJER%20COMO%20CIUDADANA%20EN%20EL%20SIGLO%20XVIII.%20LA%20EDUCACION%20Y%20LO%20PRIVADO.pdf>], [fecha de la consulta 14/09/2025].

GIMENO DE FLAQUER, C., “La mujer según Augusto Comte”, en *El Álbum de la Mujer*, año 3, t. 5, núm. 5 (2 de agosto de 1885), [Consultado en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-mujer-segun-augusto-comte-989777/html/6857f41e-8947-4efa-8e7c-8961909375d3_2.html], [fecha de la consulta 14/09/2025].

INIESTA AYERRA, J. y PEÑAS BERNALDO, J.C., “La revolución francesa” en *Historia Universal Contemporánea* (coord. Paredes, J.), Editorial Ariel, 2004, pp. 82-83.

LORENA LEGUIZAMÓN, L., “Olas y oleadas feministas. Nociones fundantes del feminismo en las academias”, *Cátedra paralela*, 2024, núm. 24.

MAESTRO BÄCKSBACKA, F.J., “La formación de la identidad nacional de Finlandia a través de la prensa”, *Zer. Revista de estudios de comunicación = Kommunikazio ikasketen aldizkaria*, núm. 2, 1997

MEDINA-VICENT, M., “El papel de las trabajadoras durante la industrialización europea del Siglo XIX. Construcciones discursivas del movimiento obrero en torno al sujeto mujeres”, *Revista Fòrum de Recerca*, núm. 19, 2014, pp. 149-163, [Consultado en <http://dx.doi.org/10.6035/ForumRecerca.2014.19.11>].

MÉNAGE, G., “Historia mulierum philosopharum”, Herder ed. Barcelona, 2009.

MIYARES, A., “1848: El manifiesto de Seneca Falls”, *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 75, 1999, pp. 135-157 [Consultado en: https://www.lrmcidii.org/wp-content/uploads/2012/04/seneca_falls.pdf], [fecha de la consulta 14/09/2025].

MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S., “Planes de igualdad”, en *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres* (dir. Carmen Sánchez Trigueros), BOE, Madrid, 2018.

MONTESDEOCA SUÁREZ, A., “Apuntes para la mejora de la participación femenina en el mercado de trabajo digital: superando la brecha digital”, en *Empleo y protección social*, Madrid, Ministerio De Trabajo y Economía Social, 2023, pp.163-180.

PÉREZ GÁZQUEZ, I.M., “El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos de la vida social y cultural y su impacto en la esfera laboral”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 57-73.

PÉREZ ROLDÁN, M. y RODRÍGUEZ LORCA, A.I., “los planes de igualdad en la contratación pública”, *Derecho y Salud*, núm. 33 (Extraordinario), 2023, pp. 197-207.

PLATÓN, “Diálogos IV - República”, 455e. Ed. Gredos, Madrid, 1986.

POQUET CATALÁ, R., “Capitalización del desempleo. Últimas líneas”, en *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, pp. 757-774.

POQUET CATALÁ, R., “La promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y medidas de acción positiva”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 95-114.

RÍOS MESTRE, J.M., “Relaciones entre las cláusulas sociales en la contratación pública y la negociación colectiva”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María M. Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 339-364.

RIVAS VALLEJO, P., “El plan de igualdad debe negociarse con la representación legitimada legalmente y no por una comisión ad hoc”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2021, pp. 1-10.

RODRÍGUEZ PALOP, M.E. (et alli), “La lucha por los derechos de las mujeres en el siglo XX. Escenarios, teorías, movimientos y acciones relevantes en el ámbito angloamericano” en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo III: Siglo XIX.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración en la contratación pública”, en *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Jaime Pintos Santiago), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 109-142.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Cláusulas sociales y contratación pública”, *Diario La Ley*, núm. 8.766, 2016, pp. 1 y ss.

RUIZ GONZALEZ, C.M., “Clasificación profesional”, en *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres* (dir. Carmen Sánchez Trigueros), BOE, Madrid, 2018.

SÁNCHEZ GARCÍA, A., “La exclusión de los operadores económicos por el incumplimiento de obligaciones sociales strictu sensu”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María Magnolia Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 157-186.

SÁNCHEZ GARCÍA, A., *El mercado de la contratación pública. Especialidades estructurales y posibilidades de mayor eficiencia en su funcionamiento*, Comares, Granada, 2025.

SÁNCHEZ OCAÑA, J.M., “Inclusión laboral interseccional en el empleo público y en los contratos del sector público: cuotas reservadas de empleo”, en *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, pp. 191-206, p. 204

SELMA PENALVA, A., “Las cláusulas sociales como herramienta de apoyo a los planes de igualdad en las Administraciones Públicas”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (dir. Belén García Romero y María Magnolia Pardo López), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 283-310.

SIRVENT HERNÁNDEZ, N., “El proyecto de estatuto de las personas en

formación práctica en el ámbito de la empresa. ¿El final de los falsos becarios?”, en *Empleo y protección social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, pp. 3013-330.

SOLÓRZANO GARCÍA, M., NAVÍO MARCO, J. y CONTRERAS COMECHE, R., “Incorporación del valor social a la contratación pública en España: situación y perspectivas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 4 (Nueva Época), INAP, 2015, pp. 1 y ss.

VELASCO PORTERO, T., “El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo”, en *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación* (dir. Djamil Tony Kahale Carrillo), Laborum, Murcia, 2023, pp. 31-44.

WOOLLSTONECRAFT, M., “Vindicación de los derechos de la mujer”. Texto difundido por la Confederación Sindical Solidaridad Obrera [Consultado en: http://www.solidaridadobrero.org/ateneo_nacho/biblioteca.html], [fecha de la consulta 14/09/2025].

LOS NUEVOS ERTE TRAS LA REFORMA LABORAL DE 2021: FACTORES CLAVE, BALANCE Y PERSPECTIVAS*

AMPARO ESTEBAN GÓMEZ

Profesora Permanente Laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

aestegomez@us.es

ORCID 0000-0002-6580-3168

SUMARIO:

1. NUEVOS ERTE TRAS LA REFORMA LABORAL DE 2021 A INSTANCIA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA
2. IMPACTO DEL REFORMADO Y REFORZADO ART. 47 ET
3. RECURSO A LOS ERTE DANA
4. PRIMERAS PRÁCTICAS DEL NUEVO MECANISMO RED DE FLEXIBILIDAD Y ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO
5. CONCLUSIONES, VALORACIONES Y PROPUESTAS

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Proyectos de Generación de Conocimiento 2022, en el marco del plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023 sobre “*Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral*”, Universidad de Cádiz (PID2022-139488OB-I00).

EXTRACTO:

La reforma laboral de 2021, a fin de cumplir los objetivos exigidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de ERTE, dota al ordenamiento jurídico laboral español, con carácter permanente, de unos reformados y reforzados ERTE vía art. 47 ET y de un nuevo instrumento, incorporado a través del art. 47 bis ET, que denomina Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, al que atribuye dos modalidades, cíclica y sectorial, y del que resultarán, en ambos casos, unos específicos ERTE.

De este contexto derivan en la actualidad tres elementos significativos a tener en cuenta. Por un lado, la disposición de una perspectiva temporal de la puesta en práctica de la nueva regulación, desarrollada a su vez reglamentariamente. Por otro lado, la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en torno al art. 47 ET, que ha propiciado unos singulares ERTE vinculados a la DANA. Y, para finalizar, la activación hasta en dos ocasiones del nuevo Mecanismo RED; primero, para el sector de las agencias de viaje y, posteriormente, vigente en la actualidad, para el sector de la automoción. Estos tres factores clave, junto al trascendental protagonismo que están destinados a ocupar los ERTE en las transiciones ecológica, socioeconómica y digital en las que estamos inmersos, reclaman acometer un balance sobre la implementación e impacto de los nuevos ERTE del siglo XXI, configurando el objetivo principal de este estudio.

1. NUEVOS ERTE TRAS LA REFORMA LABORAL DE 2021 A INSTANCIA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Fruto del compromiso asumido por España con la Comisión Europea de abordar, en concreto, la Reforma 6 relativa al *“Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y recualificación de trabajadores en transición”*, que forma parte del Componente 23 *“Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”* dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR)², tuvo lugar la publicación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo³ (en adelante, RDL 32/2021) que, finalmente, fue refrendado en sede parlamentaria el 3 de febrero de 2022.

El aludido RDL 32/2021 acoge el acuerdo alcanzado, producto del diálogo social, el día 23 de diciembre de 2021, por las organizaciones empresariales más

² Que fue aprobado formalmente por las instituciones europeas -a través del Consejo ECOFIN- el 13 de julio de 2021, tras ser adoptado por el Consejo de Ministros el 27 de abril, presentado a la Comisión Europea el 30 de abril y valorado positivamente por dicha institución el 16 de junio de 2021. Se puede acceder al citado Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el siguiente enlace <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente23.pdf>

³ BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021.

representativas de nuestro país a nivel estatal, la CEOE, la CEPYME, con las organizaciones sindicales más representativas en el referido nivel, CC.OO., la UGT y el Gobierno, a lo que contribuyó los resultados óptimos de los ERTE ligados a la pandemia -en adelante, ERTE COVID- productos de una regulación extraordinaria y urgente⁴, que fue receptora de seis Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo -en adelante, ASDE- suscritos por idénticos coautores, y con los que se rompe la dinámica de nuestro sistema de relaciones laborales, caracterizado hasta el momento por realizar, ante situaciones de crisis, ajustes de actividad mediante la destrucción de empleo⁵. Se daba cumplimiento así, con exitosa conclusión, a la exigencia recogida en el PRTR relativa al compromiso por parte de España de elevar al diálogo social una nueva reforma del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores⁶ (en adelante, ET). En este punto, la reforma requerida se traduce en incorporar al citado cuerpo estatutario dos nuevos mecanismos de ajuste, cuales son:

1. *“Un sistema de estabilización económica que proporcione flexibilidad interna a las empresas y estabilidad en el empleo ante caídas transitorias o cíclicas en la actividad de la empresa, con un foco especial en la formación de los trabajadores. Consistente en reducción de jornada o suspensión del contrato por crisis de empresa, permitiría reforzar la inversión en formación de los trabajadores durante los periodos de baja actividad, minimizar el recurso al despido, salvaguardando el vínculo contractual del trabajador con la empresa y facilitando la reactivación del trabajador cuando termine el shock, y reducir la elevada temporalidad del mercado laboral español”.*
2. *“Un sistema de apoyo a la recualificación de trabajadores en empresas y sectores en transición, para hacer frente a los posibles ajustes permanentes de plantillas ante innovaciones derivadas de los cambios tecnológicos o de la demanda”*⁷.

Pues bien, la reforma laboral de 2021, llevada a cabo a través del RDL 32/2021, a fin de cumplir los objetivos exigidos en el PRTR en materia de expedientes de

⁴ Trasladable, en parte, a una situación excepcional sobrevenida como fue la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja en las Islas Canarias el día 19 de septiembre de 2021.

⁵ Ilustra la anterior afirmación los datos que aporta Cruz Villalón, Jesús. “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral. Lo que hemos aprendido de la reforma laboral 2021”, *Labos, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 4, Núm. 1, 2023, pp. 189-204 Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/7646/5998> al señalar, con cita en las fuentes oficiales manejadas, que con ocasión de la precedente crisis financiera, en 2012 se adoptaron ERTE que alcanzaron a 400.000 trabajadores, en un escenario de destrucción de empleo que afectó a tres millones de trabajadores; en cambio, en 2020 los ERTE protegieron a tres millones y medio de trabajadores frente a una destrucción de empleo que llegó en torno a 1.100.000 trabajadores, pp. 189-190.

⁶ BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

⁷ Recoge expresamente el PRTR en el apartado relativo a describir la Reforma 6, dentro del Componente 23, pp. 20-21.

regulación temporal de empleo (en adelante, ERTE), dota al ordenamiento jurídico laboral español, con carácter permanente, de unos reformados y reforzados ERTE vía art. 47 ET y de un nuevo instrumento, incorporado a través del art. 47 bis ET, que denomina Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, al que atribuye dos modalidades, cíclica y sectorial, y del que resultarán, en ambos casos, unos específicos ERTE⁸.

Con posterioridad, esta nueva regulación en torno a los ERTE ha contado con el necesario desarrollo reglamentario. Así, por un lado, se adoptó el Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED -que introduce la reforma laboral de 2021- de Flexibilidad y Estabilización del Empleo⁹ (en adelante, RD 608/2023); y, por otro lado, el propio RD 608/2023, vía disposición (en adelante, disp.) final tercera, adapta el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada¹⁰ (en adelante, RD 1483/2012) a las modificaciones operadas en el art. 47 ET por la citada reforma laboral.

El nuevo marco normativo en torno a los ERTE nos permite concluir que la reforma laboral de 2021 dota a los ERTE, tanto a los ordinarios vía art. 47 del ET como a los que deriven de la activación del Mecanismo RED vía art. 47 bis del mismo cuerpo legal, como mecanismos de flexibilidad interna permanentes centrados en la formación -incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales- y la recualificación de los trabajadores afectados por el ERTE, a fin de mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de estos, previendo la financiación de las acciones formativas desplegadas por las empresas con estos fines, y a los que además anuda, de forma permanente, una rebaja de costes laborales, con la consiguiente cláusula de salvaguarda del empleo en los casos de acceder las empresas a las exenciones¹¹.

En suma, configura al ERTE como mecanismo alternativo y prioritario al despido¹², atribuyéndole un papel esencial en los procesos derivados de las transiciones

⁸ En el marco del proyecto de investigación “*Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral*” en el que se ha desarrollado este trabajo, está prevista la próxima publicación de una obra colectiva. Esta incluirá un capítulo de autoría propia, en el que se evalúa si la reforma laboral de 2021 implementa los objetivos exigidos en materia de ERTE en el PRTR, conforme a los criterios establecidos en dicho plan.

⁹ BOE núm. 165, de 12 de julio de 2023.

¹⁰ BOE núm. 261, de 30 de octubre de 2012.

¹¹ Los nuevos ERTE, frutos de la reforma laboral de 2021, son objeto de análisis pormenorizado, con abundante doctrina en torno a la materia, en Esteban Gómez, Amparo. *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna centrados en la formación, recualificación y la transición profesional*, Tirant lo Blanch (Colección Laboral), Valencia, 2022.

¹² Como expresamente la Exposición de Motivos del RDL 32/2021, en el Apartado IV, párrafo 2.º, apartado c) relativo a “*Medidas para la modernización de las medidas de flexibilidad interna*”, señala al inicio, “*Se incorporan medidas para facilitar el uso de los expedientes temporales de empleo, como fórmula alternativa y prioritaria a las extinciones*”. Con detalle, Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., trata la prefe-

ecológica, socioeconómica y digital en una doble vertiente: 1) salvaguardar el tejido empresarial y, con ello, preservar el empleo; e 2) impulsar la adquisición de nuevas competencias, contribuyendo así a la formación y recualificación requeridas de los trabajadores afectados por estos procesos, convirtiéndose en el principal motor de una inclusión justa y conforme al principio de igualdad de oportunidades¹³.

Al amparo del nuevo art. 47 bis ET, ha tenido lugar la activación hasta en dos ocasiones del nuevo Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo; primero, para el sector de las agencias de viaje y, posteriormente, vigente en la actualidad, para el sector de la automoción. La implementación de cada uno será objeto de tratamiento en el presente trabajo.

Asimismo, pese al sólido e innovador marco legal en torno a los ERTE diseñado por la reforma laboral de 2021 y promovido por los objetivos requeridos en el PRTR -que han sido a su vez consolidados con posteriores ajustes normativos¹⁴-, la situación sobrevenida entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 en la Comunidad Valenciana representó un desastre meteorológico de gran magnitud provocado por una Depresión Aislada en Niveles Altos (en adelante, DANA) que precisó de la adopción de nuevas disposiciones extraordinarias y urgentes. En concreto, las normas promulgadas fueron, en primer lugar, el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024¹⁵ (en adelante, RDL 6/2024); y, posteriormente, el Real Decreto-ley 7/2024, de

rencia del ERTE frente a los despidos en pp. 196-198, haciendo hincapié en que *“toda la nueva regulación sobre los ERTE gira en torno al objetivo de convertirlos en el instrumento principal de reacción frente a las situaciones de excedentes de empleo que requieren de medidas de reestructuración empresarial. En sentido negativo, pretenden convertir a las medidas extintivas y, en particular, a los despidos por causas económicas, en la medida última a agotar; una vez que se constata como ineficaz o insuficiente una medida menos traumática como es la suspensión contractual o la reducción de jornadas temporales para atajar la situación de dificultad”*, p. 196. En Esteban Gómez, A., *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna...*, op. cit., abordamos igualmente esta importante materia en pp. 32-37, concluyendo que *“la reforma laboral de 2021 prioriza la adopción de esta medida de flexibilidad interna ante una situación coyuntural y no estructural, permitiendo, por ende, adoptar medidas de flexibilidad externa cuando no sea posible afrontar la crisis empresarial mediante un ERTE, bien desde un inicio o bien, con posterioridad al devenir en estructural lo que antes era coyuntural o concurrir nuevas y distintas causas estructurales”*, p. 37.

¹³ Asimismo, el capítulo de autoría propia incluido en la obra colectiva de próxima publicación, referida anteriormente, aborda específicamente la formación y recualificación de los trabajadores afectados por un ERTE, considerándola como eje central de esta figura jurídica. Se valora, además, su papel esencial en la promoción de la inclusión laboral de trabajadores en transición.

¹⁴ La obra mencionada en la nota a pie de página anterior incluye expresamente los ajustes normativos relativos a los ERTE que han tenido lugar tras la aprobación del RDL 32/2021, detallando para cada uno de ellos: la norma concreta; la materia afectada; el contenido de la modificación; y, finalmente, una evaluación sobre cómo dicha medida contribuye al cumplimiento de los objetivos reclamados en el PRTR.

¹⁵ BOE núm. 268, de 06 de noviembre de 2024.

11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024¹⁶ (en adelante, RDL 7/2024). Fruto de las aludidas normas extraordinarias y urgentes, de impacto en la materia tratada, es la configuración de unos particulares ERTE vía art. 47 ET, vinculados a la DANA, que denominamos ERTE DANA por su régimen jurídico singular, el cual será esbozado más adelante en un apartado específico.

En la actualidad, pues, existen tres factores clave que reclaman acometer un balance sobre la implementación e impacto de los nuevos ERTE del siglo XXI, configurando el objetivo principal del presente estudio. El balance permitirá, además, ilustrar el papel que los ERTE están desempeñando en el marco de las transiciones ecológica, socioeconómica y digital en las que se encuentra inmersa nuestra sociedad. Los aludidos factores clave son:

En primer lugar, contar con una perspectiva temporal de la puesta en práctica de la nueva regulación en torno a los ERTE, que dispone a su vez, en la actualidad, del preceptivo desarrollo reglamentario.

En segundo lugar, la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en torno al art. 47 ET, que ha propiciado unos singulares ERTE vinculados a la DANA y que pueden tener repercusión en la implantación del reformado y reforzado art. 47 ET.

Y, por último, en tercer lugar, la activación, hasta el momento en dos ocasiones, del nuevo Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo; primero, para el sector de las agencias de viaje y, posteriormente, vigente en la actualidad, para el sector de la automoción.

Por todo, a continuación, los apartados siguientes de este trabajo abordan el necesario y, se estima, oportuno balance del impacto de los nuevos ERTE. Para ello, se desciende al plano práctico, acudiendo a las estadísticas oficiales, con el propósito de ofrecer una visión de los trabajadores amparados por esta medida de regulación de empleo vía art. 47 ET, así como de los trabajadores acogidos a los ERTE vinculados al Mecanismo RED que prestan servicios en empresas comprendidas en sectores en los que se ha activado por el Consejo de Ministros al amparo del art. 47 bis ET.

En concreto, se recurre a las estadísticas de regulación de empleo que elabora y proporciona el Ministerio de Trabajo y Economía Social (en adelante, MTES) y, en particular, se toma en consideración los datos reflejados en los avances mensual/anual de resumen de resultados¹⁷. De entre los datos suministrados -todos ellos de interés-, el principal indicador de seguimiento de la medida objeto de estudio es el número de trabajadores afectados, por lo que será el tomado seguidamente en consideración, permitiendo, así, valorar de forma directa el alcance real de los ERTE en el contexto de las políticas de reestructuración empresarial, así como su alineación con los objetivos de la reforma laboral de 2021 y, por extensión, con los compromisos establecidos en el PRTR.

¹⁶ BOE núm. 273, de 12 de noviembre de 2024.

¹⁷ Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/REG/welcome.htm

2. IMPACTO DEL REFORMADO Y REFORZADO ART. 47 ET

Una reforma del calado de la llevada a cabo en el art. 47 ET por la reforma laboral de 2021 precisa de una puesta en práctica con perspectiva temporal que arroje datos empíricos capaces de sustentar las conclusiones que, en su caso, puedan derivarse del análisis¹⁸. Pues bien, cubre esta necesidad que, en la actualidad, se disponga de estadísticas anuales de los años 2022, 2023 y 2024. A mayor abundamiento, ha tenido lugar, se insiste, el necesario desarrollo reglamentario de la regulación legal del reformado art. 47 ET a través del RD 608/2023 que, vía disp. final tercera, adapta el RD 1483/2012 a las modificaciones operadas en el citado precepto estatutario por la reforma laboral de 2021¹⁹.

El cuadro siguiente refleja los datos proporcionados por el MTES que corresponden al periodo 2022-2024. En los mismos están presentes dos elementos distorsionantes: 1) En el año 2022, de un lado, confluyen durante los tres primeros meses los ERTE COVID y, de otro lado, de abril en adelante, existe una fuerte concentración de ERTE derivada, entre otros motivos, de la conversión de ERTE COVID en nuevos ERTE, vía art. 47 ET, frutos de la reforma laboral de 2021. 2) En el año 2024, a los ERTE vía art. 47 ET se unen, en los dos últimos meses, los ERTE DANA con el singular régimen jurídico que describimos en el apartado siguiente de este estudio.

Realizadas las dos importantes precisiones, el cuadro elaborado es el que sigue.

Trabajadores afectados por medidas de regulación de empleo (2022, 2023 y 2024)								
Causas alegadas por año		Afectados por ERE		Afectados por ERTE		Trabajadores afectados (total)		
Año	Causa	Despidos colectivos	%	Suspensión/Reducción	%	Número	% ERE	% ERTE
2022	Económicas	12184	50,3%	31661	11,7%	43845	27,8%	72,2%
2022	Técnicas	474	2,0%	3493	1,3%	3967	11,9%	88,1%
2022	Organizativas	4606	19,0%	45459	16,8%	50065	9,2%	90,8%
2022	Productivas	6720	27,8%	176502	65,3%	183222	3,7%	96,3%
2022	Fuerza mayor	231	1,0%	13372	4,9%	13603	1,7%	98,3%
2022	TOTAL	24215	100,0%	270487	100,0%	294702	8,2%	91,8%
2023	Económicas	19023	52,1%	13959	9,7%	32982	57,7%	42,3%
2023	Técnicas	609	1,8%	3925	2,7%	4594	14,0%	85,4%
2023	Organizativas	5175	14,2%	33423	23,1%	38598	13,4%	86,6%
2023	Productivas	11352	31,1%	80672	55,8%	92024	12,3%	87,7%
2023	Fuerza mayor	286	0,8%	12655	8,7%	12941	2,2%	97,8%
2023	TOTAL	36505	100,0%	144634	100,0%	181139	20,2%	79,8%
2024	Económicas	18877	50,5%	13383	8,8%	32260	58,5%	41,5%
2024	Técnicas	587	1,6%	8764	5,8%	9351	6,3%	93,7%
2024	Organizativas	8375	22,4%	16443	10,6%	24818	33,7%	66,3%
2024	Productivas	9008	24,1%	78511	50,4%	85519	10,5%	89,5%
2024	Fuerza mayor	525	1,4%	36730	24,2%	37255	1,4%	98,6%
2024	TOTAL	37372	100,0%	161831	100,0%	189203	19,8%	80,2%
2024	ERTE DANA (Nov + Dic)			31442	20,7%			
2024	TOTAL (sin ERTE DANA)	37372	100,0%	120389	79,3%	157761	23,7%	76,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por MTES. Estadística de Regulación de Empleo (2022, 2023 y 2024)²⁰.

¹⁸ Abunda en esta idea Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., cuando resalta las circunstancias concurrentes en el momento en el que lleva a cabo el estudio realizado, en el que tan solo ha transcurrido un año desde la puesta en práctica de la reforma operada en 2021, p. 191.

¹⁹ Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., hace expresa mención a la carencia de desarrollo reglamentario como dificultad, junto a otras, para realizar, en el estudio acometido, una valoración de impacto real de la reforma laboral de 2021, p. 192.

²⁰ Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_la

El cuadro/resumen refleja el número de trabajadores afectados durante los años indicados por ERE, de un lado, y por ERTE, de otro lado, -agrupados, en ambos casos, según las causas alegadas por las empresas y acompañado, a su vez, con los porcentajes respectivos que representan-, así como recoge, en cada año, la suma total de trabajadores afectados, según sea, por ERE y ERTE. Seguidamente, el último bloque -titulado “*Trabajadores afectados (total)*”- agrupa a los trabajadores afectados por ERE y ERTE durante cada uno de los años tomados en consideración, así como el porcentaje anual del número de trabajadores vinculados a cada una de las herramientas individualmente consideradas. Téngase en cuenta, que en el año 2024 existen tres cifras para el número de trabajadores afectados por ERTE: 151831 (total de trabajadores amparados por ERTE en 2024, incluidos, por tanto, los acogidos a ERTE DANA); 31442 (total de trabajadores protegidos por ERTE DANA durante noviembre y diciembre de 2024); y, finalmente, 120389 (total de trabajadores cubiertos por ERTE en 2024, excluidos los ERTE DANA).

Tomando en consideración las causas habilitantes para cada una de las medidas de regulación de empleo, interesa hacer hincapié en que las mismas fueron igualadas con la reforma laboral de 2012²¹, con el matiz para las económicas de entender que la disminución es persistente si durante dos trimestres consecutivos²² -que se eleva a tres en los despidos objetivos vía art. 52.c)²³ y en los despidos colectivos²⁴- el nivel de ingresos ordinarios o ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior.

Resaltada esta importante regla jurídica, seguidamente, se valora las causas esgrimidas por separado en cada una de las medidas de regulación de empleo.

Así, las causas afectantes a los trabajadores en ERE mantienen durante los tres años analizados el siguiente orden decreciente: primero, económicas (siempre por encima del 50%); segundo, productivas; tercero, organizativas; cuarto, técnicas; y, quinto, fuerza mayor (en torno al 1%).

En cambio, las causas que amparan a los trabajadores en ERTE no replican el mismo modelo decreciente que en los ERE. De esta manera, para los años 2022 y 2023 el orden decreciente fue: primero, productivas (en los dos ejercicios, por encima del 55%); segundo, organizativas; tercero, económicas; cuarto, fuerza mayor; y, quinto, técnicas. Sin embargo, en el año 2024 el orden, también decreciente, pasa a ser: primero, productivas (en más del 50%); segundo, fuerza mayor (que representa el

[borales/REG/welcome.htm](https://www.borales.REG/welcome.htm)

²¹ En concreto, a través de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE núm. 162, de 7 de julio), cuyo art. 13 dio nueva redacción al art. 47 ET.

²² Parámetro de dos trimestres consecutivos que marca el art. 47.2.1.º *in fine* ET.

²³ El art. 52.c) ET se remite expresamente a las causas del 51.1 ET y, así, prevé que el despido objetivo tendrá lugar “*Cuando concorra alguna de las causas previstas en el artículo 51.1 y la extinción afecte a un número inferior al establecido en el mismo*”.

²⁴ Nuevo parámetro de tres trimestres consecutivos que exige expresamente el art. 51.1.2.º *in fine* ET.

24,2% frente al 4,9% y el 8,7% que significa en los años 2022 y 2023, respectivamente); tercero, organizativas; cuarto, económicas; y, quinto, técnicas. Sin duda, que el 20,7% de las personas amparadas por ERTE lo fueran bajo la modalidad de un ERTE DANA justifica, a nuestro juicio, que la fuerza mayor sea en 2024 la causa que en segundo lugar ha afectado a un mayor número de trabajadores incluidos en ERTE.

Respecto a los porcentajes anuales de trabajadores afectados por ERE y ERTE, es pertinente considerar de forma aislada los datos relativos al año 2022 al estimarse que es un ejercicio que presenta, a efectos del balance general que nos ocupa, un carácter excepcional derivado de la pervivencia de los ERTE COVID durante el primer trimestre, esto es, hasta el 31 de marzo²⁵.

Realizada esta observación, es relevante destacar que, durante el año 2022, un total de 24215 trabajadores fueron afectados por ERE, mientras que 270487 estuvieron amparados por ERTE, lo que representa un 8,2% y un 91,8% del total de trabajadores impactados por medidas de ajuste laboral. A nuestro entender, contribuyen a alcanzar esta notable cifra de ERTE dos elementos concurrentes: 1) Derivación de ERTE COVID en ERTE vía art. 47 ET²⁶. 2) Nuevos ERTE vía art. 47 ET a requerimiento de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, lo que propició la adopción de medidas complementarias y extraordinarias que se entendían precisas para evitar la destrucción de empleo y del tejido empresarial ante una situación que podría tener efectos económicos y sociales imprevisibles²⁷.

²⁵ Y ello, al amparo del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE núm. 46, de 23 de febrero) que prorroga una parte importante de las medidas extraordinarias que forman parte del VI ASDE hasta el 31 de marzo de 2022.

²⁶ En este sentido, compartimos la afirmación de que los datos arrojados descartan la transformación de los ERTE COVID en ERE -por algunos pronosticada- vertida por Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., p. 190.

²⁷ Las medidas complementarias de cautela adicional que se entienden precisas para garantizar la necesaria protección social, evitando despidos y destrucción de puestos de trabajo son las siguientes: a) Las empresas beneficiarias de las ayudas directas no podrán justificar despidos objetivos basados en el aumento de los costes energéticos. b) Las empresas que se acojan a las medidas de reducción de jornada o suspensión de contratos reguladas en el art. 47 ET por causas relacionadas con la invasión de Ucrania y que se benefician de apoyo público no podrán utilizar estas causas para realizar despidos. En principio, hubo una previsión de estas medidas hasta el 30 de junio de 2022 por el art. 44 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE núm. 76, de 30 de marzo); y, posteriormente, hasta el 31 de diciembre de 2022 por el art. 1.10 del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma (BOE núm. 152, de 26 de junio).

A mayor abundamiento, interesa resaltar que este alto grado de afectación de trabajadores por ERTE tiene lugar en un nuevo marco legal en materia de contratación laboral, configurado igualmente por la reforma laboral de 2021, que prima la contratación indefinida y que deriva pues en el estrangulamiento del recurso a las extinciones de la contratación temporal para hacer frente a excedentes de mano de obra, lo que ha llevado a un mayor recurso a los ERTE como mecanismo de ajuste.

Asimismo, es importante subrayar que los datos analizados provienen exclusivamente de las estadísticas oficiales de regulación de empleo, lo que significa que no incluyen en el cómputo los despidos objetivos realizados conforme al art. 52.c) ET. Pese a esta limitación, el elevado número de trabajadores amparados por ERTE permite afirmar con fundamento que los nuevos ERTE derivados de la reforma laboral de 2021 han funcionado como un eficaz dique de contención frente a la pérdida de empleo vía despidos colectivos, con rotundidad, y vía despidos objetivos, con elevada probabilidad. En consecuencia, puede sostenerse con rigor que, durante el año 2022, se ha consolidado en la práctica el nuevo marco legal que, ante escenarios de sobredimensionamiento de plantilla que enfrentan las empresas, configura al ERTE como herramienta jurídica alternativa y prioritaria frente a las extinciones, en general, y al despido, en particular²⁸.

Seguidamente, centrándonos en los años 2023 y 2024, se extraen dos lecturas principales que permiten avanzar en el análisis del impacto de los nuevos ERTE.

La primera lectura es que, durante los dos años, los porcentajes de trabajadores afectados por cada una de las dos medidas de regulación de empleo se mantienen prácticamente constantes. En concreto, los porcentajes correspondientes a ERE y ERTE fueron del 20,2% y 79,8% en 2023, y del 19,8 % y 80,2% en 2024, respectivamente.

La segunda lectura parte de considerar únicamente a los trabajadores afectados por ERTE durante el año 2024, excluyendo aquellos que lo fueron bajo el paraguas de los ERTE DANA -es decir, 120389 de los 151831 trabajadores-. En consecuencia, esta nueva perspectiva arroja un repunte en el porcentaje de trabajadores afectados por ERE respecto a ERTE en 2024. Así, los porcentajes comparables son, para ERE y ERTE respectivamente, del 20,2% y 79,8% en 2023 -que se mantienen-, y del 23,7% y 76,3% en 2024 -resultantes de excluir a los 31442 trabajadores cubiertos por ERTE DANA-.

Por consiguiente, al unificar ambas lecturas, puede concluirse que la tendencia a priori de mantenimiento de los porcentajes de trabajadores afectados por cada una de las dos medidas de regulación de empleo durante los años 2023 y 2024 queda distorsionada a posteriori por la irrupción de la DANA y, con ella, la activación de los ERTE DANA. Todo ello, con la debida reserva ante la imposibilidad de pronosticar qué otros escenarios habrían enfrentado los 31442 trabajadores protegidos por dichos

²⁸ Resalta el carácter alternativo y prioritario de los ERTE tras la reforma laboral de 2021 Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., cuando afirma que *“toda la nueva regulación sobre los ERTE gira en torno al objetivo de convertirlos en el instrumento principal de reacción frente a las situaciones de excedentes de empleo que requieren de medidas de reestructuración empresarial”*, p. 196.

ERTE de no haberse producido el desgraciado fenómeno meteorológico.

En cualquier caso, más allá de los porcentajes concretos -esto es, incluyendo o no los ERTE DANA- es importante destacar que los datos correspondientes a los años 2023 y 2024 -con la salvedad ya mencionada de que no incluyen los despidos objetivos vía art. 52.c) ET- confirman la tendencia observada de que los ERTE han seguido desempeñando un papel clave en la protección de los trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial en consonancia con el objetivo trazado en esta materia por la reforma laboral de 2021. Además, los resultados subrayados confluyen con dos elementos determinantes. Por un lado, el nuevo marco legal en materia de contratación laboral, configurado por la reforma laboral de 2021, que limita -como ya se ha acentuado- el uso de la contratación temporal y, en consecuencia, restringe la posibilidad -antes habitual-, de ajustar plantillas mediante la extinción de contratos temporales, lo que ha favorecido un mayor recurso a los ERTE como mecanismo de flexibilidad interna. Por otro lado, el contexto socioeconómico, precedido por la pandemia y marcado por sus secuelas, la guerra en Ucrania y sus repercusiones económicas, así como por un entorno internacional volátil y fragmentado, ha exigido respuestas urgentes en el ámbito socioeconómico, en general, y en las relaciones de trabajo, en particular. Frente a este escenario, el recurso a los ERTE ha permitido evitar los despidos masivos que caracterizaron crisis anteriores, consolidándose como una herramienta jurídica de contención y protección del empleo.

Por último, para completar la visión del impacto de los reformados ERTE vía art. 47 ET, se recurre a un cuadro/resumen comparativo que recoge los trabajadores afectados por cada una de las medidas de regulación de empleo en un periodo, se estima, suficientemente dilatado anterior a la reforma laboral de 2021; en concreto, el comprendido entre 2015-2019. Se prescinde, en cambio, de los datos que corresponden a los años 2020 y 2021 al ser anualidades, ambas, se podrían denominar de tránsito, con implantación de los peculiares ERTE COVID y de los que, además, el MTES solo ofrece datos provisionales. Finalmente, se adicionan al cuadro/resumen los datos anuales correspondientes a los años posreforma; esto es, 2022, 2023 y 2024. No obstante, es importante recordar la excepcionalidad, dentro del balance general, que presenta el año 2022, debido a la confluencia de circunstancias específicas ya mencionadas, como la pervivencia de los ERTE COVID durante el primer trimestre, el proceso de transición hacia el nuevo marco legal establecido por la reforma laboral de 2021, y la adopción de medidas complementarias a requerimiento de la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

El cuadro/resumen elaborado al que se alude es el siguiente.

Trabajadores afectados por medidas de regulación de empleo (2015 - 2019 y 2022 - 2024)											
Periodo analizado	Afectados por ERE	Afectados por ERTE					Trabajadores afectados (ERE + ERTE)				
Año	Despidos colectivos	Suspensión	Reducción	Total	% Sus	% Red	Total	% ERE	% ERTE	% Sus	% Red
2015	24572	62298	13652	75950	82,0%	18,0%	100522	24,4%	75,6%	62,0%	13,6%
2016	24348	53658	8570	62228	86,2%	13,8%	86576	28,1%	71,9%	62,0%	9,9%
2017	20813	28257	8427	36684	77,0%	23,0%	57497	36,2%	63,8%	49,1%	14,7%
2018	19957	49329	3610	52939	93,2%	6,8%	72896	27,4%	72,6%	67,7%	5,0%
2019	30871	55285	2771	58056	95,2%	4,8%	88927	34,7%	65,3%	62,2%	3,1%
2022	24215	Sin datos	Sin datos	270487	Sin datos	Sin datos	294702	8,2%	91,8%	Sin datos	Sin datos
2023	36505	Sin datos	Sin datos	144634	Sin datos	Sin datos	181139	20,2%	79,8%	Sin datos	Sin datos
2024	37372	Sin datos	Sin datos	151831	Sin datos	Sin datos	189203	19,8%	80,2%	Sin datos	Sin datos
ERTE DANA (Nov + Dic 24)	-	Sin datos	Sin datos	31442	Sin datos	Sin datos	-	-	-	-	-
2024 (sin ERTE DANA)	37372	Sin datos	Sin datos	120389	Sin datos	Sin datos	157761	23,7%	76,3%	Sin datos	Sin datos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por MTES. Estadística de Regulación de Empleo (2015-2019 y 2022-2024)²⁹.

Durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2019, el MTES proporciona datos desagregados sobre los trabajadores afectados por ERTE, distinguiendo entre los acogidos a la suspensión de contrato y aquellos otros a una reducción de jornada. Esta distinción, sin embargo, no está presente en los datos correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024. Pues bien, la información disponible revela una clara preferencia por la medida de suspensión de contrato; así, en los años 2018 y 2019, el 93,2% y 95,2%, respectivamente, de trabajadores cubiertos por ERTE fueron afectados por esta modalidad, frente al 6,8% y 4,8% que lo fueron por la reducción de jornada. Esta práctica generalizada, junto con otros factores, motivó que la reforma laboral de 2021 introdujera, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico laboral, la prescripción de que *“En la medida en que ello sea viable, se priorizará la adopción de medidas de reducción de jornada frente a las de suspensión de contratos”*³⁰.

Con esta nueva regla de priorizar la reducción de jornada frente a la suspensión de contratos, el legislador introduce una limitación a la autonomía empresarial³¹.

²⁹ Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/REG/welcome.htm

³⁰ Según mandata el art. 47.7.a).2.º ET; importante regla que es común para todos los ERTE, incluidos los que deriven del Mecanismo RED tal como prevé el art. 47 bis.5.a) ET, según el cual, *“Serán normas comunes aplicables a las dos modalidades del Mecanismo RED, las siguientes: a) Las previsiones recogidas en el artículo 47.4 y 7”*. Cruz Villalón, J., *“Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”*, op. cit., arguye entre las razones que justifican esta preferencia legal *“que se trata de medidas en las que se mantiene la actividad profesional del trabajador, se conserva su capacidad de adquisición de nuevas competencias y experiencias profesionales y, especialmente, alejan más aún si cabe el riesgo de destrucción de empleo”*, p. 198. Seguidamente, tras abordar de forma extensa la preferencia legal de la reducción de jornada frente a la suspensión contractual en pp. 198-200, pone el acento en que *“Debe tenerse en cuenta que la ley sólo excluye de esta preferencia los supuestos en los que ello no sea “viable”, que en términos gramaticales es sinónimo de allí donde ello no sea posible, se entiende desde el punto de vista organizativo o productivo, pero no de costes.”*, p. 200.

³¹ En este sentido, De la Puebla Pinilla, Ana. *“El nuevo régimen de reducción de jornada*

Ahora bien, la prioridad legal nos es absoluta y surtirá efectos, se dice expresamente, “*En la medida en que ello sea viable*”. En consecuencia, el legislador introduce un concepto jurídico indeterminado que podrá dar origen a futuras controversias, debiendo atender el órgano jurisdiccional social las circunstancias concurrentes en cada caso, correspondiendo al empresario probar la imposibilidad de aplicar la medida de menor impacto, derivada, fundamentalmente, de la menor repercusión económica de las reducciones de jornada tanto en los trabajadores como en el propio sistema de prestaciones por desempleo³².

Seguidamente, se centra el análisis en los porcentajes de trabajadores afectados por cada una de las medidas de regulación de empleo, atendiendo a los dos periodos anteriormente diferenciados. Esto es, de un lado, el anterior a la reforma laboral de 2021 -que comprende los años 2015-2019-; y, de otro lado, el posterior -centrado en los años 2023 y 2024- excluyendo, en consecuencia, el año 2022, al no resultar, a nuestro criterio, homologable con los demás ejercicios debido a la excepcionalidad que presenta, que ya ha sido expuesta y tratada con detenimiento. Con esta distinción temporal se pretende analizar la evolución en el uso de las distintas modalidades de ERTE y, en consecuencia, valorar el impacto normativo de la reforma en la práctica empresarial.

Así, según los datos disponibles, cabe destacar que en el periodo 2015-2019 se observa una horquilla de trabajadores afectados por ERE que oscila entre el 24,4% en 2015 y el 36,2% en 2017, mientras que los trabajadores cubiertos por ERTE se sitúan entre el 63,8% en 2017 y el 75,6% en 2015.

En cambio, durante los años 2023 y 2024, como ya se destacó en la primera lectura, los porcentajes de trabajadores afectados por cada una de las dos medidas de regulación de empleo se mantienen prácticamente constantes. En 2023, el 20,2 % de los trabajadores se vieron afectados por ERE y el 79,8 % por ERTE; mientras que, en 2024, los porcentajes fueron del 19,8 % y 80,2 %, respectivamente.

y de suspensión de contratos por causas ETOP y por fuerza mayor. Una apuesta por la estabilidad y la formación en el empleo” en *Labos, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, Número extraordinario “*La reforma laboral de 2021*”, enero 2022, pp. 83-96 Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/6641/5250> sostiene que esta preferencia legal “*apunta a un a un (sic) cambio de enfoque que afecta, sin duda, a la capacidad empresarial de decidir libremente las medidas de reducción o suspensión que considere más oportunas*”. Es más, apostilla, “*puede tener consecuencias en las exigencias documentales y justificativas que se requieren de la empresa para tramitar y solicitar el ERTE*”, p. 91 -regla de procedimiento con la que coincide Cruz Villalón, J., “Suspensiones y reducciones de la jornada laboral...”, op. cit., p. 200-. Asevera la citada autora que la empresa debe “*justificar, en su caso, las circunstancias que hacen inviable esa medida y justifican la aplicación de suspensiones de contratos*” y ello deberá tener lugar tanto “*en la negociación de las medidas a adoptar cuando concurren causas ETOP*” como “*en el enjuiciamiento por los tribunales de las medidas temporales de reestructuración adoptadas por la empresa*”, p. 91.

³² Argumentamos, con referencia a abundante doctrina, en Esteban Gómez, A., *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna...*, op. cit., p. 31.

En consecuencia, los valores mínimo y máximo de trabajadores afectados por ERE se sitúan entre el 19,8 % (2024) y el 20,2 % (2023), y los correspondientes a ERTE entre el 79,8 % (2023) y el 80,2 % (2024).

Pues bien, al cotejar los porcentajes mínimos y máximos del periodo anterior y posterior a la reforma laboral de 2021, se extrae la siguiente conclusión: dicha reforma ha favorecido una reducción en la proporción de trabajadores afectados por ERE, pasando de un mínimo del 24,4% en 2015 al 19,8% en 2024, y de un máximo del 36,2% en 2017 al 20,2% en 2023.

Paralelamente, los trabajadores cubiertos por ERTE han aumentado, con un mínimo que pasa del 63,8% en 2017 al 79,8% en 2023, y un máximo que se incrementa del 75,6% en 2015 al 80,2% en 2024.

Por tanto, en términos absolutos, los trabajadores afectados por ERE han disminuido en 4,6 y 16 puntos porcentuales en sus valores mínimo y máximo, respectivamente, mientras que los trabajadores amparados por ERTE han aumentado en 16 y 4,6 puntos porcentuales en esos mismos extremos.

Es más, la conclusión anterior no se ve desvirtuada al confrontar los porcentajes mínimos y máximos del periodo anterior a la reforma con los nuevos datos del periodo posterior, una vez excluidos en 2024 los trabajadores protegidos por los ERTE DANA -esto es, considerando únicamente a los 120389 trabajadores restantes-. Así, con los datos actualizados, puede ratificarse que la reforma laboral de 2021 ha favorecido una reducción en los porcentajes de trabajadores afectados por ERE, que han pasado de un mínimo del 24,4% (2015) a un 20,2% (2023), y de un máximo del 36,2% (2017) a un 23,7% (2024). En paralelo, los porcentajes de trabajadores cubiertos por ERTE han aumentado, pasando de un mínimo del 63,8% (2017) a un 76,3% (2024), y de un máximo del 75,6% (2015) a un 79,8% (2023).

Por consiguiente, también en este escenario -aunque con diferencias porcentuales menores-, los trabajadores afectados por ERE han disminuido en 4,2 y 12,5 puntos porcentuales en sus valores mínimo y máximo, respectivamente, mientras que los trabajadores amparados por ERTE han aumentado en 12,5 y 4,2 puntos porcentuales en esos mismos extremos. Asimismo, se reitera la imposibilidad de prever a qué otros escenarios podrían haberse enfrentado los 31442 trabajadores protegidos por ERTE DANA de no haberse producido el fatídico suceso.

En cualquier caso, con independencia de los porcentajes concretos, puede deducirse que la reforma laboral de 2021 ha contribuido a invertir la tendencia entre ambas medidas de regulación de empleo. Así, al contrastar los datos estadísticos de regulación de empleo correspondientes a un periodo prolongado anterior a la reforma (2015-2019) con los de los años posteriores (2023 y 2024), se observa que los trabajadores acogidos a un ERE han disminuido, en su valor máximo, en 16 o 12,5 puntos porcentuales -según se considere la inclusión o exclusión de los trabajadores protegidos por los ERTE DANA-, lo que implica un aumento equivalente en los trabajadores amparados por un ERTE, en esta ocasión, en su valor mínimo.

En suma, los datos verificados corroboran la tendencia de que los ERTE se han consolidado como la principal herramienta de protección para los trabajadores

afectados por procesos de reestructuración empresarial, en línea con el objetivo previsto por la reforma laboral de 2021. Es más, esta evolución se ha producido a pesar de tratarse de dos periodos encuadrados en escenarios económicos muy dispares. Así, mientras que el periodo 2015-2019 transcurrió en un contexto de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008 y bajo un entorno internacional relativamente estable; el correspondiente a 2023-2024, en contraste, ha estado marcado por un contexto socioeconómico complejo -recuérdese, precedido por la pandemia y sus secuelas, la guerra en Ucrania y sus repercusiones económicas, así como por un entorno internacional volátil y fragmentado- que ha exigido respuestas urgentes, destacando, entre ellas, el recurso a los ERTE -evitando con ello los despidos masivos característicos de crisis anteriores-, consolidándose así como una herramienta jurídica de contención y protección de empleo. Finalmente, entre ambos periodos concurre otra diferencia notable -ya puesta de manifiesto-, relativa al nuevo marco legal en materia de contratación laboral, configurado por la reforma laboral de 2021, que ha limitado -se insiste- la práctica generalizada anterior de ajustar la mano de obra mediante la extinción de contratos temporales, favoreciendo así la mayor implementación de los ERTE como mecanismo de flexibilidad interna.

3. RECURSO A LOS ERTE DANA

Tal como se ha expuesto anteriormente en este trabajo, pese al sólido e innovador marco legal en torno a los ERTE diseñado por la reforma laboral de 2021, la situación sobrevenida entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 en la Comunidad Valenciana representó un desastre meteorológico de gran magnitud provocado por una DANA que precisó de la adopción de nuevas disposiciones extraordinarias y urgentes. De acuerdo con el nuevo escenario descrito, el RDL 6/2024 y el RDL 7/2024 configuran conjuntamente el régimen jurídico singular de los denominado en este estudio ERTE DANA.

Seguidamente, se expone *grosso modo* las medidas contenidas en ambas disposiciones con repercusión en los particulares ERTE vinculados a la DANA.

Así, el RDL 6/2024 contempla medidas perentorias en materia tributaria, económica o -de relevancia para este estudio- de Seguridad Social, “*con el fin de subvertir y mitigar los severos impactos que esta catástrofe natural ha tenido en el ámbito socioeconómico*”³³. De especial calado en materia de ERTE son las exenciones en la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta que prevé el art. 18 de la aludida norma extraordinaria y urgente, según el cual, las empresas titulares de códigos de cuenta de cotización con domicilio de actividad en las localidades del anexo del propio RDL 6/2024, que hayan visto o vean impedido o limitado el desarrollo de su actividad normalizada, a las que se les autorice un ERTE por FM, vía art. 47.5 ET, como consecuencia de los siniestros descritos en el art. 1 -esto es, que hayan sufrido daños en sus bienes o derechos como consecuencia directa o indirecta de la DANA, en los municipios incluidos en el anexo de la norma-, podrán

³³ Recoge de manera expresa el Apartado IV de la Exposición de Motivos del RDL 6/2024, en su párrafo 8.º.

beneficiarse, respecto de los trabajadores que tengan sus actividades suspendidas o reducidas, por los periodos y porcentajes de jornada afectados por la suspensión o reducción, de una exención del 100 por ciento de la aportación empresarial a que se refiere el art. 153 bis 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 texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social³⁴ (en adelante, LGSS), por contingencias comunes, profesionales y conceptos de recaudación conjunta, con respecto a las cuotas devengadas en el período afectado por la suspensión o reducción, correspondientes a los días comprendidos entre el 28 y el 31 de octubre, y a los meses de noviembre de 2024 a febrero de 2025³⁵. Por el contrario, prevé que a las cuotas devengadas en los meses posteriores a los indicados les resultarán de aplicación los porcentajes de exención establecidos en la disp. adicional (en adelante, adic.) cuadragésima cuarta LGSS³⁶.

Posteriormente, el RDL 7/2024, hace alusión a la *“rápida puesta en marcha del escudo laboral”* para atribuir su pronta implantación *“a la existencia y la consolidación en la reforma laboral de mecanismos permanentes como son los ERTES, cuya eficacia fue acreditada sobradamente durante la pandemia de la COVID-19”*. No obstante, a continuación, anuncia que la propia norma adiciona nuevos instrumentos de protección a los trabajadores que atienden a las trágicas situaciones personales de muchos de ellos³⁷. Así, en ocasiones, retoma reglas practicadas durante la pandemia, que no fueron consensuadas en el pacto que propugnó la reforma laboral de 2021³⁸ y, en cambio, en otras, innova medidas que proporcionan una mayor salvaguarda de los trabajadores para afrontar las consecuencias de un fenómeno como el sobrevenido, que pone de manifiesto el impacto del cambio climático en las condiciones de trabajo, en la economía y, en general, en la vida de toda la ciudadanía³⁹.

³⁴ BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

³⁵ Asimismo, contempla el art. 18.3 RDL 6/2024 que el procedimiento y requisitos para la aplicación de la exención de cuotas a las que se refiere este artículo serán los establecidos en la disp. adicional cuadragésima cuarta LGSS.

³⁶ Siendo, pues, a partir del 1 de marzo de 2025, del 90 por ciento de la aportación empresarial a que se refiere el art. 153 bis LGSS, correspondiente a contingencias comunes y conceptos de recaudación conjunta. Por consiguiente, la norma extraordinaria y urgente no solo eleva el porcentaje de la exención -de 90 pasa a 100-, sino que además incluye las contingencias profesionales, que están excluidas con carácter general y ordinario.

³⁷ Recoge en el Apartado III de su Exposición de Motivos, en concreto, en el párrafo 45.º.

³⁸ Como ejemplos de medidas que adopta, que fueron aplicadas durante la pandemia, cabe citar, por un lado, el Plan MECUIDA -esto es, el derecho a adaptar o reducir la jornada para la atención de deberes de cuidado protegiendo, de este modo, a todos los trabajadores que tengan que hacer frente a los citados deberes- (art. 42.4 RDL 7/2024); o, por otro lado, la priorización de la prestación de servicios a través de la modalidad de trabajo a distancia, como forma de organización preferente frente a otras medidas organizativas o de ajuste, cuando sea posible (art. 43 RDL 7/2024), concurriendo esta última regla en el régimen jurídico singular de los particulares ERTE que propugna la norma coyuntural.

³⁹ Así, por ejemplo, prevé los supuestos que dan lugar a ausencias al trabajo justificadas, retribuidas y no recuperables, por ciertas causas relacionadas con la DANA (art. 42.1 RDL 7/2024).

Asimismo, establece, con repercusión en este trabajo, singularidades en los ERTE relacionados con la situación excepcional de la DANA.

Así, por una parte, para proporcionar mayor seguridad jurídica se identifican las situaciones que deben calificarse como de FM, y que se proyectan tanto sobre lo que tenga su causa directa en los daños producidos por la DANA, como sobre las pérdidas de actividad indirectamente originadas por la misma⁴⁰. Se pretende con ello que el recurso al ERTE pueda emplearse de manera justa como un instrumento al servicio de aquellas empresas y trabajadores realmente afectados por la DANA, tanto de un modo directo como indirecto.

A mayor abundamiento, con el fin de agilizar la tramitación de suspensiones de contrato y reducciones de jornada por FM, los informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) serán potestativos. Sin embargo, ello no afectará, a los efectos sancionadores procedentes, a la comprobación posterior de los requisitos legalmente establecidos, como particularmente, la ausencia de falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por la empresa, o la conexión suficiente de las medidas solicitadas con la causa que las origina⁴¹.

Además, cuando estas medidas temporales se adopten por causas ETOP relacionadas con la DANA, los trabajadores se beneficiarán del régimen especial de la prestación por desempleo previsto para los casos de FM. Así: 1) no se requerirá periodo de carencia para el reconocimiento de la prestación; 2) su disfrute no implicará el consumo de cotización; y 3) la cuantía se obtendrá de aplicar a la base reguladora un porcentaje del 70 por ciento⁴².

La norma vela también por el mantenimiento del empleo; con este fin, prohíbe el despido de trabajadores de las empresas que se hayan acogido a las ayudas directas o a los ERTE previstos con ocasión de la DANA -sean FM o ETOP-. La prohibición se sustancia en que, de producirse el despido, se calificará como nulo y la empresa deberá devolver las ayudas recibidas⁴³.

Asimismo, se garantiza que la suspensión de los contratos temporales a causa de la DANA no afecte a la duración máxima de dichos contratos ni a sus periodos de referencia, lo que clarifica, para empresa y trabajadores, el impacto de la DANA en las duraciones de estas relaciones laborales⁴⁴.

Como beneficio excepcional, junto a otras normas especiales en materia de desempleo -como es la solicitud colectiva-, establece que se computará para un futuro reconocimiento de una prestación por desempleo el periodo cotizado por la contingencia de desempleo durante el periodo en el que se hubieran percibido las

⁴⁰ Mayor seguridad jurídica que proporciona el art. 44.1.1.º RDL 7/2024.

⁴¹ Prevé el art. 44.1.2.º RDL 7/2024.

⁴² Dispone el art. 44.2 RDL 7/2024, haciendo expresa mención a la disp. adic. cuadragésima sexta LGSS.

⁴³ Establece el art. 46.1 RDL 7/2024.

⁴⁴ Reglas contempladas en el art. 47 RDL 7/2024.

prestaciones por desempleo reguladas en el propio RDL 7/2024⁴⁵.

Con posterioridad a la adopción de las reglas expuestas que configuran unos ERTE *ad hoc* para hacer frente a la emergencia climática, el Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024⁴⁶ (en adelante, RDL 8/2024), a través de la disp. final segunda, introduce diferentes novedades en el ordenamiento jurídico laboral, llevando a cabo importantes modificaciones en el ET, e integrando así el aprendizaje previo resultado de la DANA⁴⁷.

Entre las mencionadas novedades, se recogen a continuación, aquellas que inciden directamente en los ERTE ordinarios vía art. 47 ET.

Así, señala que *“También estará determinada -la FM temporal- por el mantenimiento, transcurridos los cuatro días previstos en el artículo 37.3.g), de la imposibilidad de acceder al centro de trabajo o a las vías de circulación necesarias para acudir al mismo, salvo que sea posible el trabajo a distancia en los términos recogidos en dicho precepto”*. Seguidamente, a fin de deslindar y articular el supuesto de hecho que da lugar al nuevo permiso retribuido y las circunstancias que puedan sustentar un ERTE, vía art. 47.6 ET, aclara que *“Por el contrario, las circunstancias del párrafo anterior no serán constitutivas de fuerza mayor durante la duración del permiso del artículo 37.3.g). Durante la misma, solo podrá justificarse la fuerza mayor en base a otras circunstancias, en cuyo caso los efectos se retrotraerán al*

⁴⁵ Prevé el art. 48 RDL 7/2024 que, en correspondencia, tiene el rotulo de *“Normas especiales en materia de desempleo”*. Se acerca a las medidas que componen el llamado escudo laboral previsto en el RDL 7/2024 Baylos Grau, Antonio. *“Notas sobre el escudo laboral frente a las consecuencias de la DANA (El RD-Ley 7/2024)”*, en *NET21*, Núm. 21, noviembre 2024 Disponible en <https://www.net21.org/notas-sobre-el-escudo-laboral-frente-a-las-consecuencias-de-la-dana-el-rd-ley-7-2024/>

⁴⁶ BOE núm. 288, de 29 de noviembre de 2024.

⁴⁷ Argumenta la norma en la Exposición de Motivos, en concreto, en la parte dedicada a su disp. final segunda, que *“A la vista de las catastróficas consecuencias de los fenómenos atmosféricos de las últimas semanas y de la previsible recurrencia de este tipo de fenómenos y otras catástrofes en el futuro, se hace necesario establecer, con carácter permanente y estable en la ordenación de las relaciones de trabajo, soluciones que permitan que las empresas y las personas trabajadoras puedan llevar a cabo sus actividades en condiciones de seguridad jurídica y de protección de la seguridad y salud”*. Continúa que *“El impacto del cambio climático es especialmente relevante en el ámbito laboral y la necesidad de afrontarlo normativamente se hace impostergable para garantizar la seguridad de las personas trabajadoras y las empresas”*. Por ello reclama que *“El ordenamiento laboral debe completar su tránsito verde de la mano de un nuevo modelo productivo, pero mientras esa transición se culmina es imprescindible instaurar medidas que utilicen los mecanismos tradicionales del derecho del trabajo para que, ante catástrofes o fenómenos meteorológicos adversos, nadie ponga en riesgo su integridad”*. Y concluye indicando lo que significaría no hacer nada: *“No actuar, una vez que se constata la cada vez más frecuente afectación de la crisis medioambiental a las relaciones de trabajo, constituiría una suerte de negacionismo climático peligroso para quienes trabajan”*.

momento del hecho causante correspondiente”.

Lo señalado, junto a las restantes modificaciones que introduce en el ET, concluye el RDL 8/2024 -a lo que nos adherimos-, dotará al ordenamiento jurídico laboral español de unos instrumentos únicos e inéditos frente a las consecuencias de la crisis climática⁴⁸, integrando así, se insiste, el aprendizaje previo resultado de la DANA, de la que derivó repercusiones de calado en el ámbito socioeconómico, en general, y en las relaciones de trabajo, en particular⁴⁹.

Por último, y con el propósito de valorar la incidencia práctica de los denominados ERTE DANA, el siguiente cuadro/resumen recoge el número de trabajadores afectados por este instrumento excepcional. Para ofrecer una visión global desde la entrada en vigor de las medidas extraordinarias y urgentes adoptadas mediante el RDL 6/2024 y el RDL 7/2024, se recopilan los datos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2024 -ya computados a efectos estadísticos en el ejercicio 2024 con el fin de valorar su repercusión-, así como los relativos al periodo comprendido entre enero y mayo de 2025, que están disponibles -como provisionales- al cierre del presente análisis.

Trabajadores afectados por ERTE DANA (2024 - 2025)			
Periodo analizado		Trabajadores afectados	
<i>Año</i>	<i>Mes</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
2024	Nov + Dic	31442	91,8%
2025	Enero	974	2,8%
2025	Febrero	629	1,8%
2025	Marzo	891	2,6%
2025	Abril	151	0,4%
2025	Mayo	180	0,5%
2025	TOTAL	2825	8,2%
TOTAL		34267	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por MTES. Estadística de Regulación de Empleo (enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2025)⁵⁰.

⁴⁸ Expresa la Exposición de Motivos del RDL 8/2024, en particular, en los párrafos del Apartado III dedicados a su disp. final segunda.

⁴⁹ Por todos, trata las diferentes novedades introducidas en el ordenamiento jurídico laboral español Goerlich Peset, José María. “Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024”, en *Labos, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 6, Núm. 1, 2025, pp. 4-24 Disponible en <https://doi.org/10.20318/labos.2025.9385> y Rodríguez Rodríguez, Emma. “Después de la tormenta: Nuevas respuestas desde el Derecho del Trabajo a las catástrofes climáticas”, en *NET21*, Núm. 21, enero 2024 Disponible en <https://www.net21.org/wp-content/uploads/2025/01/EMMA-RODRIGUEZ-NET21.pdf>

⁵⁰ Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_la-

Del análisis del cuadro/resumen elaborado se desprende que, durante los dos últimos meses de 2024 -dato ya conocido- un total de 31442 trabajadores estuvieron afectados por estos particulares ERTE DANA, sumándose 2825 trabajadores durante el periodo comprendido entre enero y mayo de 2025. Por consiguiente, la primera afirmación que se extrae es que, al cierre de este trabajo, 34267 trabajadores han sido amparados por ERTE DANA desde su adopción *ad hoc* tras los hechos acaecidos en la Comunidad Valenciana.

Se observa, igualmente, que hay una afectación de trabajadores muy fuerte en los dos primeros meses de puesta en práctica de este singular régimen jurídico, esto es, noviembre y diciembre de 2024 (31442), que representa el 91,8% del total de trabajadores protegidos por ERTE DANA. Finalmente, los meses de enero a mayo de 2025, derivado de la afirmación última, agrupa el 8,2% restante del total de trabajadores cubiertos por ERTE DANA, mostrando, a su vez, la siguiente evolución: en el mes de enero (974), implicando el 2,8%; desciende en torno a 1/3 en el mes de febrero (629), significando el 1,8%; con un ligero incremento en el mes de marzo (891), simbolizando el 2,6%; desciende más de 4/5 partes en el mes de abril (151), expresando el 0,4%; y, por último, produciéndose un pequeño repunte en el mes de mayo (180), lo que equivale al 0,5% restante.

Asimismo, de los datos disponibles, destaca que el 96,4% de los trabajadores acogidos por ERTE DANA, accedieran a esta medida en los meses de noviembre de 2024 a febrero de 2025, a lo que ha podido contribuir, además de la inmediatez del propio suceso, la elevación de la exención de cuotas de la aportación empresarial de un 90% a un 100%, incluyendo además de las contingencias comunes y por conceptos de recaudación conjunta, las contingencias profesionales -todo ello, con respecto a las cuotas devengadas en el periodo afectado por la suspensión o reducción, correspondientes a los días comprendidos entre el 28 y el 31 de octubre, y a los meses de noviembre de 2024 a febrero de 2025-.

Los resultados logrados tras la aplicación de los ERTE DANA evidencian que este instrumento, concebido como medida de flexibilidad interna, ha contribuido de manera significativa a salvaguardar el tejido empresarial y, con ello, preservar el empleo en un contexto de extraordinaria adversidad. Esta eficacia ha sido reforzada con la especial regla jurídica adoptada de priorizar, cuando sea posible, la prestación de servicios a través de la modalidad de trabajo a distancia como forma de organización preferente frente a otras medidas organizativas o de ajuste⁵¹. Es más, coadyuva a potenciar el logro de esta finalidad la medida extraordinaria y urgente, intrínseca a los ERTE DANA, relativa a prohibir el despido de trabajadores de las empresas que se hayan acogido a las ayudas directas o a los ERTE previstos con ocasión de la DANA -sean FM o ETOP-, so pena de ser calificado el despido como nulo y devolver la empresa las ayudas recibidas.

A continuación, y con el objetivo de ofrecer una visión integral sobre la aplicación práctica de los ERTE tras la reforma laboral de 2021, se aborda el análisis

[borales/REG/welcome.htm](https://borales.REG/welcome.htm)

⁵¹ Que prevé el art. 43.1 RDL 7/2024, rotulado “*Obligatoriedad del trabajo a distancia*”.

del nuevo Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, incorporado al ordenamiento jurídico mediante dicha reforma.

4. PRIMERAS PRÁCTICAS DEL NUEVO MECANISMO RED DE FLEXIBILIDAD Y ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO

Desde que entró en vigor la reforma laboral de 2021, el Mecanismo RED se ha activado en dos ocasiones, en ambas, en su modalidad sectorial.

Seguidamente, partiendo de las normas de activación adoptadas en cada escenario, se analizan los datos disponibles de cada sector, suministrados nuevamente por el MTES.

4.1. El Mecanismo RED en el sector de las agencias de viaje

Al amparo del art. 47 bis ET, a través de la Orden PCM/250/2022, de 31 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para el sector de las agencias de viaje⁵² (en adelante, Orden PCM/250/2022)⁵³.

En el momento de activarse este Mecanismo RED no había tenido lugar el desarrollo reglamentario del nuevo art. 47 bis ET, contándose, por el contrario, con uno de carácter transitorio -autoproclamado subsidiario del desarrollo reglamentario definitivo posterior- contenido en el Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía⁵⁴ (en adelante, RDL 4/2022)⁵⁵. La naturaleza transitoria de la regulación reglamentaria y su adopción con tan solo 15 días de antelación a activarse el propio Mecanismo RED podría ser, en principio, un hándicap para la efectividad práctica de la medida abordada. Para verificar esta afirmación, a continuación, se contrasta los datos disponibles.

Así, la Orden PCM/250/2022 recoge en relación con los trabajadores posiblemente afectados por el Mecanismo RED que activa, distribuidos por sexo, los siguientes datos:

⁵² BOE núm. 78, de 01 de abril de 2022.

⁵³ Abordamos los pormenores de la activación del Mecanismo RED en el sector de las agencias de viaje en Esteban Gómez, A., *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna...*, op. cit., pp. 156-163.

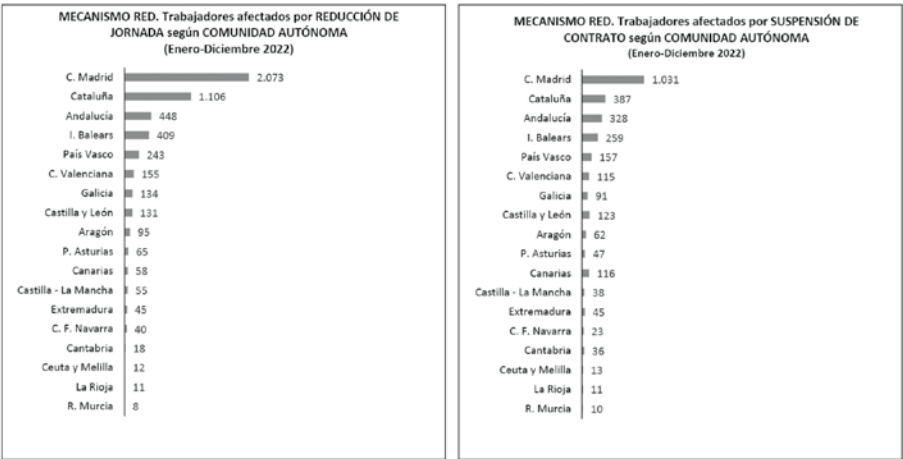
⁵⁴ BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2022.

⁵⁵ En concreto, en las disps. adic. cuarta y quinta, así como en las disps. transitorias segunda, tercera y cuarta. Téngase en cuenta que el propio RDL 4/2022 ya preveía en su Exposición de Motivos la puesta en marcha de esta medida, para el sector de las agencias de viaje, a partir del 01 de abril de 2022.

CNAE 4 dig.		Personas afiliadas	Varón	Mujer	ERTES	Personas afiliadas sin ERTES
		37.973	11.522	26.451	11.235	26.738
7911	Actividades de las agencias de viajes.	32.412	9.835	22.577	10.503	21.909
7912	Actividades de los operadores turísticos.	2.115	642	1.473	497	1.618
7990	Otros servicios de reservas y actividades.	3.446	1.046	2.400	235	3.211

Posteriormente, el MTES proporciona información, desglosada por Comunidad Autónoma, sobre los trabajadores afectados por el Mecanismo RED para el sector de las agencias de viaje, diferenciando entre los acogidos a reducción de jornada y aquellos otros a suspensión de contrato. En relación con el periodo considerado, es importante matizar que, aunque las gráficas indican enero-diciembre de 2022, se debe entender que las mismas corresponden al periodo de vigencia de su activación, es decir, de abril a diciembre de 2022.

Las gráficas suministradas son las siguientes:



Fuente: MTES. Estadística de Regulación de Empleo (enero-diciembre de 2022)⁵⁶.

En consecuencia, una primera conclusión que se puede extraer es que, del total de 11235 trabajadores en situación de ERTE en el momento en que finalizan los ERTE COVID -recuérdese, el 31 de marzo de 2022-, 7998 trabajadores pasaron a estar afectados por el Mecanismo RED. Esto representa un 71,2% del total, lo que evidencia un seguimiento significativo de esta nueva medida.

Por otro lado, de los 7998 trabajadores acogidos al Mecanismo RED, 5106 fueron afectados por una reducción de jornada y 2892 por una suspensión de contrato,

⁵⁶ Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/REG/welcome.htm

lo que supone el 63,8% y el 36,2%, respectivamente. Esta distribución permite extraer una segunda conclusión: se aplicó la nueva norma, introducida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico laboral a través de la reforma laboral de 2021, según la cual, en la medida en que sea viable, se debe priorizar la adopción de medidas de reducción de jornada frente a la suspensión de contratos⁵⁷.

4.2. El Mecanismo RED en el sector de la automoción

Ha transcurrido un largo periodo desde la primera activación del Mecanismo RED hasta la puesta en marcha de una segunda activación, actualmente vigente, que ha tenido lugar a través de la Orden PJC/1472/2024, de 26 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para el sector de la fabricación de vehículos de motor⁵⁸ (en adelante, Orden PJC/1472/2024).

En contraposición con la primera activación del Mecanismo RED para el sector de las agencias de viaje, en esta segunda activación -centrada en el sector de la automoción- se cuenta con el necesario marco reglamentario que complementa el instrumento jurídico introducido *ex novo* por la reforma laboral de 2021. Este desarrollo normativo ha tenido lugar a través del RD 608/2023.

La citada Orden PJC/1472/2024, describe que *“En el sector de las empresas de fabricación de vehículos se están produciendo una serie de cambios, previsiblemente permanentes, que generan necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras hacia otras formas de producción que hacen procedente la aplicación del Mecanismo RED, en su modalidad sectorial, para proteger el empleo y garantizar la competitividad futura de un sector estratégico para la economía española”*; abunda que el citado sector *“enfrenta importantes problemas estructurales y coyunturales, como la transición hacia la movilidad eléctrica, los avances en automatización y la presión de mercados internacionales como Asia y América del Norte, que exigen una transformación profunda de las cadenas productivas y una recualificación masiva de las personas trabajadoras. A esto se suman los efectos prolongados de la pandemia de COVID-19, que han reducido los niveles de producción y alterado las dinámicas de mercado”*. Lo expuesto justifica que sea *“imprescindible que las empresas dispongan de herramientas para asegurar la recualificación de las personas a su servicio, de forma que puedan seguir formando parte de un sector en evolución”*. A tal fin, reclama que las empresas solicitantes acompañen un plan de recualificación de sus trabajadores, entrando la Orden PJC/1472/2024 en aspectos destacados a cumplir por el citado plan⁵⁹.

⁵⁷ Contenida en el art. 47.7.a).2.º ET que es también aplicable al Mecanismo RED, con independencia de la modalidad, según el art. 47 bis.5.a) ET.

⁵⁸ BOE núm. 312, de 27 de diciembre de 2024.

⁵⁹ Los mismos son pormenorizados en el trabajo, de autoría propia, de pronta publicación al que se ha hecho mención en otras ocasiones, centrado, se insiste, en la formación y recuali-

A continuación, la Orden PJC/1472/2024 establece, en primer lugar, las empresas que podrán solicitar la aplicación de las medidas de reducción temporal de jornada y suspensión de contratos propias del Mecanismo RED sectorial y, en segundo lugar, el tramo temporal, en principio, de activación.

Así, las empresas afectadas son, de un lado “a) *Las empresas cuya actividad se clasifique a fecha de 30 de noviembre de 2024 en el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas –CNAE-2009– que figura en el anexo I, respecto de las personas trabajadoras que figuren de alta en los códigos de cuenta de cotización asignados a tales empresas, cuando se haya producido una pérdida sostenida de afiliación a la Seguridad Social de las personas trabajadoras de la empresa superior al 25 % y la misma haya mantenido, de media, un porcentaje superior al 30 % de su plantilla en ERTE respecto del total de sus personas trabajadoras afiliadas a la Seguridad Social en el periodo comprendido entre desde el 1 de abril de 2022 al y el momento de entrada en vigor de este acuerdo*”⁶⁰; y, de otro lado, “b) *Las empresas cuya actividad se clasifique en los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas –CNAE-2009– que figuren en el anexo II a la fecha ya indicada y que sean integrantes de la cadena de valor de las empresas de la letra a) en los términos indicados en dicho anexo, respecto de las personas trabajadoras que figuren de alta en los códigos de cuenta de cotización asignados a tales empresas*”. Por su parte, el citado Anexo II de la Orden PJC/1472/2024 define como empresa integrante de la cadena de valor de las empresas del sector de la fabricación de vehículo “a *aquella cuya actividad se clasifique en alguno de los códigos de la CNAE-09 previstos en este anexo y en la que, además, su facturación durante el año 2023 se haya generado, al menos en un cuarenta por ciento, en operaciones realizadas de forma directa con las empresas incluidas en el código de la CNAE-09 referido en el anexo I de este acuerdo. A los efectos de este acuerdo dichas empresas deben además contar con centros de trabajo ubicados en España*”⁶¹.

Seguidamente, fija, como tramo temporal de activación del Mecanismo RED en estudio, el comprendido entre el 1 de enero de 2025 y el 31 de diciembre de 2025, con independencia de la fecha de la solicitud de la empresa. Dicho esto, y pese a que se ha fijado una fecha inicial de finalización, deberá atenderse a la posibilidad de prórroga

ficación de los trabajadores afectados por un ERTE y su papel esencial en la promoción de la inclusión laboral de trabajadores en transición.

⁶⁰ El anexo I recoge la actividad económica “*Fabricación de vehículos de motor*” (Código CNAE-2009: 2910).

⁶¹ El anexo II recoge las siguientes actividades económicas, a las que corresponden a su vez los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas -CNAE-2009- que se indican entre paréntesis: “*Fabricación de vehículos de motor*” (2910); “*Fabricación de carrocerías para vehículos de motor; fabricación de remolques y semirremolques*” (2920); “*Fabricación de equipos eléctricos y electrónicos para vehículos de motor*” (2931); “*Fabricación de otros componentes, piezas y accesorios para vehículos de motor*” (2932); “*Fabricación de otros productos de plástico*” (2229); “*Comercio al por mayor de repuestos y accesorios de vehículos de motor*” (4531); “*Depósito y almacenamiento*” (5210); “*Actividades anexas al transporte terrestre*” (5221); “*Limpieza general de edificios*” (8121); y “*Actividades de envasado y empaquetado*” (8292).

del Mecanismo RED tratado, siendo viable, a tenor del art. 47 bis.1.b) *in fine* ET, “*dos prórrogas de seis meses cada una*”.

Finalmente, de especial trascendencia son las dos limitaciones que impone la Orden PJC/1472/2024 a las empresas que apliquen este Mecanismo RED. Las mismas se sustentan en que se comprometen a: 1) No llevar a cabo despidos, ni individuales ni colectivos. 2) Ni, salvo cuando concurren causas de FM, reducciones de jornada ni suspensiones de contrato por causas ETOP; ambas restricciones son aplicables a los trabajadores afectados por las medidas derivadas de este Mecanismo RED durante los dos años siguientes al finalizar la vigencia de estas.

Trazadas las coordenadas de la puesta en práctica del Mecanismo RED objeto de análisis, se procede ahora a verificar el grado de seguimiento que ha tenido. En este punto, es necesario actuar con cautela ya que, al cierre de este estudio, únicamente se dispone de los datos proporcionados por el MTES correspondientes al periodo comprendido entre enero y mayo de 2025, que además tienen un carácter provisional.

Los mismos arrojan las siguientes cifras:

Trabajadores afectados por Mecanismo RED Automoción (2025)				
Periodo analizado		Medida aplicada	Trabajadores afectados	
Año	Mes	Tipo de medida	Total	Porcentaje
2025	Enero	Suspensión de contrato	4343	71,4%
2025	Febrero	Suspensión de contrato	1058	17,4%
2025	Marzo	Suspensión de contrato	283	4,7%
2025	Abril	Suspensión de contrato	157	2,6%
2025	Mayo	Suspensión de contrato	239	3,9%
2025	Enero	Reducción de jornada	0	0,0%
2025	Febrero	Reducción de jornada	0	0,0%
2025	Marzo	Reducción de jornada	0	0,0%
2025	Abril	Reducción de jornada	0	0,0%
2025	Mayo	Reducción de jornada	0	0,0%
TOTAL MECANISMO RED 2025			6080	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por MTES. Estadística de Regulación de Empleo (enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2025)⁶².

Del cuadro/resumen cabe destacar que 6080 trabajadores han sido amparados por el Mecanismo RED en diagnóstico, con una afectación muy fuerte en el primer mes de activación (4343), que representa el 71,4% del total de trabajadores

⁶² Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/REG/welcome.htm

afectados por este Mecanismo RED; descende en torno a 3/4 partes en el mes de febrero (1058), significando el 17,4% -o, dicho de otra manera, el 88,8% del total de trabajadores protegidos por este Mecanismo RED se concentra en los dos primeros meses de activación-; descendiendo drásticamente en los meses de marzo y abril (283 y 157, respectivamente), reportando, cada uno, el 4,7% y el 2,6%; y, finalmente, produciéndose un repunte en el mes de mayo, alcanzado a 239 trabajadores, que equivale al 3,9% restante.

Es también un dato relevante que los trabajadores acogidos al Mecanismo RED lo estén con suspensión de contrato al 100%, distinto, pues, a lo ocurrido en el Mecanismo RED del sector de las agencias de viaje, en el que el 63,8% y 36,2%, respectivamente, estuvieron afectados por reducción de jornada y suspensión de contrato. Esta circunstancia conduce a estimar, en una primera aproximación, que no se está aplicando, en esta ocasión, la nueva regla según la cual *“En la medida en que ello sea viable, se priorizará la adopción de medidas de reducción de jornada frente a las de suspensión de contratos”*⁶³. Con todo, la anterior valoración deja de ser concluyente por cuanto se carece de elementos adicionales imprescindibles, siendo uno fundamental conocer si las empresas acogidas al Mecanismo RED han cesado temporalmente en su actividad de manera total o no. En cualquier caso, la propia idiosincrasia del sector objeto del Mecanismo RED activado puede justificar la opción empresarial por la suspensión de contrato, por cuanto que es una realidad en la que, de forma generalizada, las actividades de las empresas protegidas cesan temporalmente de manera total.

Por último, y con el objetivo de aportar información adicional, las estadísticas suministradas por el MTES ofrecen tres datos de especial interés:

En primer lugar, en los cinco meses analizados, todos los trabajadores amparados por el Mecanismo RED tratado -que, a su vez, están afectados por suspensión de contrato- se encuentran localizados en la Comunidad Valenciana.

En segundo lugar, se observa que, en cada uno de los meses considerados, son las empresas de determinado tamaño las que concentran, de forma mayoritaria, el número de trabajadores afectados por la suspensión de contrato en el marco del Mecanismo RED objeto de estudio. Así, en el mes de enero, de un total de 4343 trabajadores afectados, empresas de 5000 y más trabajadores tenían 4242; en el mes de febrero, de un total de 1058 trabajadores protegidos, empresas de 500 a 999 trabajadores (disponían de 765) y de 50 a 249 trabajadores (contaban con 235); en el mes de marzo, de un total de 283 trabajadores amparados, empresas de 250 a 499 trabajadores computaban 245; en el mes de abril, empresas de 50 a 249 trabajadores acaparaban el total de los 157 trabajadores afectados; y, en el mes de mayo, empresas de 250 a 499 trabajadores reunían el total de los 239 trabajadores cubiertos por el Mecanismo RED.

⁶³ Contenida en el art. 47.7.a).2.º ET que es también aplicable al Mecanismo RED, con independencia de la modalidad, según el art. 47 bis.5.a) ET.

Y, finalmente, en tercer lugar, en los dos primeros meses disponibles, la actividad económica 29 – Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques ha absorbido prácticamente el total de trabajadores incursos en el Mecanismo RED en observación: 4317 y 1041 trabajadores, en enero y febrero, respectivamente; mientras que la actividad económica 45 – Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas ha acumulado los restantes 26 y 17 trabajadores, en cada caso. Finalmente, en los meses de marzo, abril y mayo es la primera actividad económica citada -esto es, la 29- la que monopoliza los 283, 157 y 239 trabajadores afectados, respectivamente.

A modo de cierre, interesa hacer hincapié en que los datos recopilados al concluir el presente trabajo -solo cinco meses, que además tienen un carácter provisional- impiden formular una evaluación final sobre el grado de seguimiento del Mecanismo RED activado. Para ello, será necesario observar no solo el grado de implementación definitiva -en los cinco meses tratados- y futura -en el resto-, sino también si el Mecanismo será prorrogado.

5. CONCLUSIONES, VALORACIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA. El nuevo marco normativo en torno a los ERTE nos permite concluir que la reforma laboral de 2021 dota a los ERTE, tanto a los ordinarios vía art. 47 del ET como a los que deriven de la activación del Mecanismo RED vía art. 47 bis del mismo cuerpo legal, como mecanismos de flexibilidad interna permanentes centrados en la formación -incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales- y la recualificación de los trabajadores afectados por el ERTE, a fin de mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de estos, previendo la financiación de las acciones formativas desplegadas por las empresas con estos fines, y a los que además anuda, de forma permanente, una rebaja de costes laborales, con la consiguiente cláusula de salvaguarda del empleo en los casos de acceder las empresas a las exenciones.

En suma, configura al ERTE como mecanismo alternativo y prioritario al despido, atribuyéndole un papel esencial en los procesos derivados de las transiciones ecológica, socioeconómica y digital en una doble vertiente: 1) salvaguardar el tejido empresarial y, con ello, preservar el empleo; e 2) impulsar la adquisición de nuevas competencias, contribuyendo así a la formación y recualificación requeridas de los trabajadores afectados por estos procesos, convirtiéndose en el principal motor de una inclusión justa y conforme al principio de igualdad de oportunidades.

SEGUNDA. Pese al sólido e innovador marco legal en torno a los ERTE diseñado por la reforma laboral de 2021, la situación sobrevenida entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 en la Comunidad Valenciana representó un desastre meteorológico de gran magnitud provocado por una DANA que precisó de la adopción de nuevas disposiciones extraordinarias y urgentes. De acuerdo con el nuevo escenario descrito, el RDL 6/2024 y el RDL 7/2024 configuran conjuntamente el régimen jurídico singular de unos particulares ERTE que denominamos ERTE DANA.

Los resultados logrados tras la aplicación de los ERTE DANA evidencian que este instrumento, concebido como medida de flexibilidad interna, ha contribuido de manera significativa a salvaguardar el tejido empresarial y, con ello, preservar el empleo en un contexto de extraordinaria adversidad. Esta eficacia ha sido reforzada con la especial regla jurídica adoptada de priorizar, cuando sea posible, la prestación de servicios a través de la modalidad de trabajo a distancia como forma de organización preferente frente a otras medidas organizativas o de ajuste. Es más, coadyuva a potenciar el logro de esta finalidad la medida extraordinaria y urgente, intrínseca a los ERTE DANA, relativa a prohibir el despido de trabajadores de las empresas que se hayan acogido a las ayudas directas o a los ERTE previstos con ocasión de la DANA -sean FM o ETOP-, so pena de ser calificado el despido como nulo y devolver la empresa las ayudas recibidas.

TERCERA. Con posterioridad a la adopción de las reglas previstas en el RDL 6/2024 y RDL 7/2024, que configuran unos ERTE *ad hoc* ante la emergencia climática, el RDL 8/2024, a través de la disp. final segunda, introduce diferentes novedades en el ordenamiento jurídico laboral, llevando a cabo importantes modificaciones en el ET. Entre las nuevas reglas, con impacto en los ERTE, interesa aquella que pretende deslindar y articular el supuesto de hecho que origina el nuevo permiso retribuido por fenómenos meteorológicos adversos, diferenciándolo de otras circunstancias que podrían sustentar un ERTE, vía art. 47.6 ET. Las novedades incorporadas por el RDL 8/2024 en el ET dotan al ordenamiento jurídico laboral español de unos instrumentos únicos e inéditos frente a las consecuencias de la crisis climática, integrando así el aprendizaje previo resultado de la DANA, de la que derivó repercusiones de calado en el ámbito socioeconómico, en general, y en las relaciones de trabajo, en particular.

CUARTA. Que el ordenamiento jurídico laboral español cuente en la actualidad, a raíz de la reforma de 2021, con un régimen normativo en torno a los ERTE vía art. 47 ET reformado -y apuntalado por el RDL 8/2024-, no es óbice para que, en circunstancias socioeconómicas de relevante dimensión, con proyección en las relaciones de trabajo, sean precisas la adopción de medidas transitorias en aras de dar garantías reforzadas de mantenimiento del empleo y de estabilidad empresarial, vía particulares ERTE, acorde a la magnitud de la eventualidad.

Ilustra lo que se sostiene los devastadores incendios que está sufriendo España durante este verano que traerán consigo un importante impacto socioeconómico en diferentes sectores de los territorios afectados que demandará, previsiblemente, la adopción de medidas extraordinarias y urgentes -transitorias- mediante las que se contemplen, junto a ayudas directas, medidas sociolaborales *ad hoc* en pro de reforzar las aludidas garantías de mantenimiento del empleo y de estabilidad empresarial. En este marco, a nuestro entender, resultará eficaz el recurso a unos particulares ERTE -con régimen jurídico singular- por parte de las empresas y trabajadores afectados por los incendios, tanto de un modo directo como indirecto; esto es, se postula trasladar a esta adversa realidad, con los ajustes requeridos en su caso, la formulación jurídica puesta en marcha tras la DANA.

QUINTA. Al margen, por carecer de datos, de los despidos objetivos realizados conforme al art. 52.c) ET, el año 2022 -considerado de manera aislada por su

excepcionalidad-, junto a las estadísticas de regulación de empleo correspondientes a los años 2023 y 2024, permiten afirmar -en el caso de 2022- y confirmar -en los ejercicios 2023 y 2024- la tendencia de que los ERTE se han consolidado como la principal herramienta de protección para los trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial, en línea con el objetivo previsto por la reforma laboral de 2021.

A mayor abundamiento, esta tendencia al afianzamiento de los ERTE ha quedado finalmente corroborada tras la confrontación de los datos empíricos del periodo 2015-2019 (anterior a la reforma) con los correspondientes a los años 2023 y 2024 (posteriores al nuevo marco legal). En consonancia con lo señalado, del análisis comparativo llevado a cabo, se infiere que la reforma laboral ha contribuido a invertir la tendencia entre las dos medidas de regulación de empleo; y, así, se observa que los trabajadores acogidos a un ERE han disminuido, en su valor máximo, en 16 o 12,5 puntos porcentuales -según se considere la inclusión o exclusión de los trabajadores protegidos por los ERTE DANA-, lo que implica un aumento equivalente en los trabajadores amparados por un ERTE, en esta ocasión, en su valor mínimo. Como argumento adicional, es relevante destacar, que esta evolución se ha producido a pesar de tratarse de dos periodos encuadrados en escenarios económicos muy dispares. De este modo, mientras que el periodo 2015-2019 transcurrió en un contexto de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008 y bajo un entorno internacional relativamente estable; el correspondiente a 2023-2024, en contraste, ha estado marcado por un contexto socioeconómico complejo -precedido por la pandemia y sus secuelas, la guerra en Ucrania y sus repercusiones económicas, así como por un entorno internacional volátil y fragmentado-, que ha exigido respuestas urgentes, destacando, entre ellas, el recurso a los ERTE, que ha permitido evitar los despidos masivos característicos de crisis anteriores, consolidándose así como una herramienta jurídica de contención y protección del empleo. Finalmente, entre ambos periodos concurre otra diferencia notable, relativa al nuevo marco legal en materia de contratación laboral, configurado por la reforma laboral de 2021, que limita el uso de la contratación temporal y, en consecuencia, restringe la posibilidad, antes habitual, de ajustar plantillas mediante la extinción de contratos temporales, lo que ha favorecido un mayor recurso a los ERTE como mecanismo de flexibilidad interna.

A modo de corolario, del análisis desarrollado en torno al impacto del reformado y reforzado art. 47 ET, se puede afirmar que la consolidación del ERTE como instrumento jurídico prioritario frente a los ERE refleja, a nuestro juicio, un cambio estructural profundo en el modelo de gestión del empleo en España, impulsado por la reforma laboral de 2021, que promueve a los ERTE como vía preferente para preservar el empleo, en línea con el principio de estabilidad laboral y la primacía de la contratación indefinida como norma general.

Aún así, que este cambio subsista en el tiempo es una cuestión que no se puede anticipar con certeza. No obstante, el contexto y los retos que originan las transiciones ecológica, socioeconómica y digital, junto al protagonismo que en el marco de las mismas están destinados a ocupar los ERTE -junto al Mecanismo RED-, reclaman, a nuestro entender, que así sea.

En esta línea, y conscientes de la necesidad demandada, los interlocutores sociales suscriptores del V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva⁶⁴ para los años 2023, 2024 y 2025 (en adelante, V AENC) -de una parte, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y de otra, las Confederaciones Sindicales de Comisiones Obreras (CC.OO.) y de la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España (UGT)⁶⁵-, dentro del Capítulo IX -rotulado “*Instrumentos de flexibilidad interna*”-, dedican un Apartado 4 a la materia que nos ocupa, bajo el título “*Expedientes de regulación de empleo -ERTE- y Mecanismo RED*”.

En el aludido Apartado 4, tras describir el escenario precedente, derivado de la pandemia, y la experiencia resultante que “*ha demostrado la importancia de disponer de mecanismos para que las empresas lleven a cabo los ajustes exigidos por el tránsito a nuevos escenarios, compatibilizando la adaptación de las empresas a nuevos entornos y la salvaguarda del empleo*”, seguidamente, en pos de afianzar este objetivo, traza unos contenidos que deberían formar parte del acordado en los convenios colectivos, de manera que, de pactarse, contribuirán, a nuestro parecer, a la efectividad de los ERTE, así como del Mecanismo RED. Por ello, se hace un llamamiento a las mesas de negociación para que incorporen en sus diálogos las materias recogidas en el V AENC, así como cuantas otras estimen oportunas. En particular, el V AENC contempla, entre otras, materias tan relevantes como la de: 1) potenciar los ERTE, como medida de flexibilidad interna, para abordar situaciones coyunturales y facilitar la adaptación de las empresas, haciendo posible el mantenimiento del empleo; 2) priorizar la adopción de medidas de reducción de jornada frente a las de suspensión de contratos; 3) configurar propuestas de contenidos formativos a desarrollar en caso de activación del Mecanismo RED o de ERTE; y 4) crear medidas de apoyo a la formación y recualificación de los trabajadores en ERTE.

SEXTA. Los dos Mecanismos RED activados hasta el momento proporcionan experiencias que merecen una valoración positiva, con la reserva propia para el segundo al contar con datos provisionales correspondientes únicamente, además, a cinco meses de activación -de los doce inicialmente previstos-.

El primero, el de las agencias de viaje, por el seguimiento significativo de la medida, y ello, pese a la inseguridad jurídica derivada de un desarrollo reglamentario transitorio, adoptado 15 días antes de la activación del Mecanismo RED.

El segundo, el del sector de la automoción, por ser un instrumento que responde eficazmente a los cambios originados en el sector por la convergencia de la transición ecológica, que reta hacia la movilidad eléctrica; la transición digital, que propicia los avances en la automatización de procesos; y, finalmente, la transición socioeconómica, derivada de la presión de los mercados internacionales como Asia y América del Norte -acrecentada, a su vez, por los efectos prolongados de la pandemia, que han reducido los niveles de producción y alterado las dinámicas de mercado-.

⁶⁴ Registrado y publicado a través de la resolución de 19 de mayo de 2023 de la Dirección General de Trabajo (BOE núm. 129, de 31 de mayo).

⁶⁵ Suscrito en fecha 10 de mayo de 2023.

Todas estas circunstancias reclaman una transformación profunda de las cadenas productivas, para lo que resulta imprescindible la recualificación generalizada de los trabajadores, que les permita transitar hacia otras formas de producción. Pues bien, es aquí donde el plan de recualificación se convierte en la piedra angular para lograr una transición laboral efectiva de los trabajadores amparados por los ERTE que propicia el Mecanismo RED activado en el sector de la automoción.

En suma, el Mecanismo RED, una vez activado, es palanca para que las empresas del sector dispongan de la herramienta de flexibilidad interna imprescindible, a través de la cual, impulsar la recualificación requerida, promoviendo así la inclusión laboral de los trabajadores en un sector en evolución. En cualquier caso, para que tenga virtualidad práctica todo lo proyectado, se considera imprescindible que la implementación vaya acompañada de un paralelo control por parte de las instancias competentes, en particular, de la ITSS de la que devendrá, en su caso, las oportunas sanciones.

De futuro, el impacto de las transiciones ecológica, socioeconómica y digital en otros sectores derivará en la activación de otros Mecanismos RED; piénsese, por ejemplo, en los presumiblemente requeridos en el contexto que ha propiciado la adopción de medidas urgentes de respuesta a la amenaza arancelaria y de relanzamiento comercial vía Real Decreto-ley 4/2025, de 8 de abril, de medidas urgentes de respuesta a la amenaza arancelaria y de relanzamiento comercial⁶⁶, mediante el que se diseña por el Gobierno de España un Plan de Respuesta y Relanzamiento Comercial.

SÉPTIMA Y ÚLTIMA. Este es hasta el momento el balance de la puesta en práctica de la reforma laboral del 2021 en cumplimiento de la Reforma 6 del PRTR relativa al *“Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y recualificación de trabajadores en transición”*. Ahora bien, falta una mayor trayectoria temporal para aseverar si la misma afianza -constituyendo su esencia- un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

⁶⁶ BOE núm. 86, de 09 de abril de 2025.

ROBOTS Y REEMPLAZO LABORAL.

ANÁLISIS JURÍDICO-CRÍTICO DE SUS IMPLICACIONES^{1*}

MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ

Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

ORCID 0000-0001-7553-1234

^{1****} Esta obra se enmarca en el contexto de los siguientes proyectos de investigación:

–Grupo de Investigación financiado por la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-347), “Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social”.

–Proyecto Autonómico de I+D+i “Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio-económico de la economía digital”, financiado por la Junta de Andalucía y la Unión Europea con fondos FEDER. (Ref. UMA18-FEDER-JA-028).

–Proyecto Autonómico de I+D+i “Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y desarrollo económico”. (Ref. P18-RT-2585).

–Proyecto de Investigación “Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores”. (Ref. D5-2022_06).

–Proyecto de Investigación “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”. (Ref. PID2021-124031NB-C44).

–Instituto de Investigación Emergente “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” –JUVUMA–. Universidad de Málaga.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL
2. UN ESBOZO SOBRE LA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA Y SU IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL
3. PRINCIPALES IMPLICACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS Y DILEMAS ÉTICOS DE LA TECNIFICACIÓN DEL TRABAJO
4. POLÍTICAS PARA INDUCIR UN REEMPLAZO LABORAL ROBOTIZADO, EQUITATIVO Y SOSTENIBLE
5. CONCLUSIONES CRÍTICAS Y PROPUESTAS
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

La automatización, la inteligencia artificial (IA) y el uso de robots en el ámbito laboral han revolucionado la forma en la que se realizan diversas tareas, irradiando efectos significativos en la economía global y en la estructura del empleo². Esto no solo ha provocado una reconfiguración del mercado laboral, sino que asistimos a un tránsito que no se desarrolla de manera uniforme ni equitativa, generando, además, una brecha económica creciente, así como una mayor desigualdad entre los trabajadores con formación y quienes carecen de ella.

Aunque estas tecnologías ofrecen beneficios evidentes en términos de eficiencia, reducción de costos y generación de innovación, como se verá, también plantean desafíos profundos que afectan la estructura del empleo, la equidad económica y las dinámicas sociales³.

Pese a que la automatización ha existido desde las primeras revoluciones industriales, los avances recientes en IA y robótica han permitido automatizar tareas complejas que antes requerían habilidades humanas, impactando sectores como la manufactura, el transporte y los servicios administrativos. Es incuestionable, pues, la amplia gama de beneficios que conlleva. Entre los más destacados, el aumento de la eficiencia operativa, la disminución de errores humanos, la reducción de costes laborales y el impulso a la creación de nuevos productos y servicios⁴. Así, emergen

² Lahera Sánchez, A., “El debate sobre la digitalización y la robotización del trabajo (humano) del futuro: automatización de sustitución, pragmatismo tecnológico, automatización de integración y heteromatización”, *Revista Española de Sociología*, 30 (3), 2021. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.66>, pp. 1-14.

³ Álvarez Cuesta, Henar, “El impacto de la tecnología en las relaciones laborales: retos presentes y desafíos futuros”, *Revista Justicia & Trabajo*, n.º 2, junio 2023, pp. 39-59; De la Torre, Ignacio, “La disrupción tecnológica ya está aquí: cómo afecta a las personas, los gobiernos y las empresas”, *Cuadernos de estrategia*, N.º. 199, 2018 (Ejemplar dedicado a: Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes), pp. 25-6.

⁴ Begnini Domínguez, Lucía F.; Lecaro Lavayen, Ana C.; Shauri Romero, Jose D., “Ventajas de la automatización de la gestión por procesos”, *Polo del Conocimiento* (Edición núm.

nuevos modelos de empleo que combinan la colaboración entre humanos y máquinas, dando paso a modelos laborales híbridos, donde unos y otros trabajan codo a codo. Esta sinergia tiene el potencial de revolucionar la productividad, dando lugar a un mercado laboral más eficiente, en términos de producción y rentabilidad,, aunque no necesariamente más inclusivo. Si no se acompaña de políticas de inclusión, formación y redistribución, puede aumentar la desigualdad. La eficiencia no garantiza equidad.

De hecho, estos avances también traen consigo una sustitución masiva de trabajadores en tareas repetitivas y mecánicas, que puede derivar en desempleo estructural, especialmente en sectores altamente automatizables⁵. Aunque surgen nuevas oportunidades laborales en áreas tecnológicas, estas suelen requerir competencias especializadas, generando una brecha de habilidades que excluye a muchos trabajadores del mercado laboral. Se estima que hasta el 47% de los empleos actuales podrían ser automatizados en las próximas décadas, lo que representa un reto monumental para los trabajadores menos cualificados⁶.

Además, la automatización no solo afecta a empleos rutinarios, sino que también comienza a impactar profesiones creativas y de alta cualificación, como el periodismo, la abogacía y el diseño, generando incertidumbre incluso entre los profesionales más preparados⁷. En paralelo, otro efecto preocupante es la deshumanización del trabajo, ya que la creciente dependencia de sistemas automatizados reduce la interacción humana, debilitando el sentido de comunidad y propósito en los entornos laborales. Si bien el riesgo es mínimo cuando nos referimos a las técnicas tradicionales, alcanza un máximo con la llegada de las nuevas antropotecnias. Pero también existe dicho riesgo en las modalidades intermedias de lo técnico⁸.

70) Vol. 7, No 7, Julio 2022, pp. 984-996, DOI: 10.23857/pc.v7i7; Mella Méndez, Lourdes, *La revolución tecnológica y sus efectos en el mercado de trabajo. Un reto del siglo XXI*, Wolters Kluwer España (Colecciones: Temas La Ley), 2018; Montoya Medina, David, “Nuevas relaciones de trabajo, disrupción tecnológica y su impacto en las condiciones de trabajo y de empleo”, *Revista de treball, economia i societat*, N°. 92, 2019 (Ejemplar dedicado a: El futuro del Trabajo y las relaciones laborales : 100 años de la OIT), pp. 1-20.

⁵ Granados-Ferreira, Jackeline. “El impacto de la inteligencia artificial en los trabajadores despedidos por automatización de servicios”, *Revista CES Derecho*, Vol. 14. No. 3, septiembre a diciembre de 2023, pp. 62-81. <https://dx.doi.org/10.2117.16.615/cesder.7416>.

⁶ Vid. Benedikt Frey, Carl, Osborne, Michael A., “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?”, *Pronóstico tecnológico y cambio social*, Volumen 114, Enero-2017, pp. 254-280; Cedrola Spemolla, Gerardo, “El trabajo en la era digital: reflexiones sobre el impacto de la digitalización en el trabajo, la regulación laboral y las relaciones laborales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 5, N°. 1, 2017, pp. 8-37.

⁷ Cfr. “Como la IA está transformando el empleo”, en Datos.gobierno.es, 2025. <https://datos.gob.es/es/blog/como-la-ia-esta-transformando-el-empleo>; Cazzaniga, Mauro, Jaumotte, Florence, Longji Li, *et al.*, “Gen-AI: Inteligencia artificial y el futuro del trabajo”, 2024.

⁸ Marcos Martínez, Alfredo, ¿Lo técnico como factor de deshumanización?, *Cuadernos de pensamiento*, (Publicación del Seminario “Ángel González Álvarez” de la Fundación Universitaria Española. Número monográfico sobre Humanismo y técnica), Vol 1, n° 35, Año 2022, p. 57.

Pensemos que la automatización tiende a concentrar los beneficios económicos en manos de empresas tecnológicas y trabajadores altamente cualificados, propiciando una segmentación del mercado laboral⁹. Se corre el riesgo de crear una élite tecnológica frente a una masa de trabajadores excluidos del nuevo paradigma, exacerbando las desigualdades existentes y dejando a los sectores menos favorecidos en situación de exclusión. En la medida en la que no todos tienen acceso a la formación tecnológica necesaria para adaptarse a estos nuevos entornos, el riesgo de brecha digital se acrecienta¹⁰. También surgen preocupaciones, por ejemplo, sobre la privacidad y la vigilancia en el lugar de trabajo debido al uso intensivo de datos por parte de sistemas basados en IA¹¹. En fin, estamos ante un fenómeno que plantea serios interrogantes ético-jurídicos sobre el estatuto del trabajador y los principios fundamentales del derecho laboral.

Ante estos desafíos, el avance tecnológico exige una reflexión sobre el futuro del trabajo, la justicia social y la necesidad de políticas inclusivas que garanticen que nadie quede atrás en esta nueva era. Pero, como se puede barruntar, esta transformación no es meramente técnica, sino profundamente humana, implicando una reconfiguración estructural de las relaciones laborales, los derechos sociales y las oportunidades de desarrollo personal¹². En consecuencia, frente a este escenario, se vuelve urgente articular una transición justa que no solo optimice la eficiencia productiva, sino que también garantice inclusión, equidad y dignidad laboral.

Precisamente, este ensayo examina y se detiene en cómo la expansión de las tecnologías automatizadas está redefiniendo la estructura del mercado laboral, alterando la demanda de habilidades y provocando desplazamientos en sectores tradicionales. A través de una prospección de su impacto en el empleo, en las desigualdades económicas y sociales que genera, así como los desafíos técnico-jurídicos y éticos que plantea, se exploran estrategias que permitan una conversión equitativa hacia un entorno laboral más tecnificado pero, a la vez, inclusivo. Para terminar, se presentan conclusiones críticas y propuestas con las que mitigar los efectos adversos de este tránsito.

⁹ Según el proyecto “Automatización y polarización laboral” de Cotec (2022), entre 1998 y 2020 la automatización dio lugar a un claro proceso de polarización en España, generando empleo neto en los extremos de la distribución salarial (trabajos de baja y alta cualificación) y destruyendo puestos en el tramo medio vinculados a tareas rutinarias, lo que evidencia la concentración de beneficios en sectores tecnológicos y perfiles muy cualificados mientras se segmenta el mercado laboral

¹⁰ Olarte Encabo, Sofía, “Brecha digital, pobreza y exclusión social”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n° 138/2017, pp. 285-313.

¹¹ Fernández Ramírez, Marina, *El derecho del trabajador a la autodeterminación informativa en el marco de la actual empresa “neopanóptica”*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

¹² Álvarez Cuesta, Henar, “El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para lograr una transición digital justa”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 2019, 42, pp. 1-32. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21204>.

2. UN ESBOZO SOBRE LA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA Y SU IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL

Como se ha avanzado supra, la disrupción tecnológica (DT) ha desencadenado una transformación profunda y multifacética en el mercado laboral contemporáneo, afectando no solo la naturaleza de los puestos de trabajo, sino también la organización del empleo, la estabilidad contractual, la distribución de oportunidades y las dinámicas sociales que lo sustentan¹³. Desde la irrupción de la IA hasta la automatización de procesos, las tecnologías avanzadas han sustituido tareas rutinarias en sectores como la manufactura, la atención al cliente y el procesamiento de datos, eliminando empleos tradicionales y obligando a los trabajadores a reorientar sus competencias hacia áreas menos susceptibles a la automatización.

Efecto inmediato ha sido tanto la proliferación de nuevas formas de empleo, como el trabajo remoto, el empleo bajo demanda (gig economy) y la economía de plataformas, que si bien ofrecen mayor flexibilidad y autonomía, también han tenido un impacto negativo en la estabilidad laboral al debilitar los sistemas de protección social, la seguridad contractual y los derechos laborales adquiridos¹⁴. Estos modelos han sido impulsados por la digitalización, la conectividad global y el cambio en las expectativas de los trabajadores, que valoran cada vez más la autonomía, la flexibilidad horaria y la posibilidad de trabajar desde cualquier lugar.

No obstante, esta aparente libertad viene acompañada de una serie de fragilidades estructurales que repercuten sobre la estabilidad y la calidad del empleo, al reducir beneficios tradicionales, como seguridad social y estabilidad contractual. La expansión del teletrabajo y el trabajo autónomo plantea la necesidad de repensar las políticas laborales para garantizar derechos y protección a los trabajadores.

Igualmente, ha traído consigo una creciente demanda de habilidades digitales, transformando radicalmente el perfil de competencias que exige el mercado laboral. Ya no basta con dominar herramientas básicas: hoy en día, la programación, el manejo de plataformas digitales y el análisis de datos se han convertido en habilidades fundamentales para acceder a empleos de calidad y mantenerse competitivo. Sin embargo, no todos los trabajadores tienen acceso a la formación necesaria para adaptarse a estos cambios, lo que provoca una brecha de empleabilidad entre quienes tienen acceso a formación especializada y quienes quedan rezagados, y profundiza las desigualdades sociales y económicas¹⁵.

De aquí a 2050, la mayoría de los empleos que existen en España cambiarán significativamente como resultado de la digitalización y la transición energética, los

¹³ Mercader Uguina, Jesús R., “Disrupción tecnológica, robótica y nuevas formas de trabajo”, *Diálogos jurídicos. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Núm. 2, 2017, pp. 83-106.

¹⁴ Calvo Gallego, Fco. Javier, “Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo”, *Creatividad y sociedad: revista de la Asociación para la Creatividad*, N.º. 26, 2016 (Ejemplar dedicado a: Derecho, trabajo y creatividad), pp. 200-238.

¹⁵ Vid. Fernández Ramírez, Marina, *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023.

dos grandes elementos transformadores del modelo económico, así como el número de empleos generados que necesitarán ser cubiertos con personas muy cualificadas profesionalmente. En este momento, la idea de un trabajo para toda la vida pertenece ya al pasado y el paradigma del empleo vitalicio cede paso a carreras moldeadas por proyectos, contratos temporales y oportunidades en sectores emergentes. Ello implica que tenemos que mejorar nuestra empleabilidad y que las empresas han de ser más líquidas¹⁶.

Además, el impacto de la disrupción tecnológica ha sido y es asimétrico, generando beneficios concentrados en ciertos sectores y dejando a otros en situación de vulnerabilidad. Mientras industrias emergentes como la tecnología y la automatización se expanden y ofrecen empleos bien remunerados, otros sectores más tradicionales (manufactura tradicional o ciertos servicios) enfrentan una reducción drástica en la demanda laboral. Esta transformación no solo modifica la naturaleza del trabajo, sino que también reconfigura las dinámicas de inclusión y exclusión económica, contribuyendo a una polarización del empleo¹⁷ y económica (concentración de riqueza y desigualdad salarial). La automatización favorece a ciertos sectores de alto valor agregado, como la tecnología, la IA y la ingeniería de software, generando un aumento en los ingresos de quienes poseen habilidades avanzadas en estas áreas¹⁸. Sin embargo, los trabajadores en industrias tradicionales, especialmente aquellos con empleos rutinarios o repetitivos, han visto una disminución en sus oportunidades laborales, con una creciente disminución y precarización del empleo.

Importa destacar que esta situación no solo afecta a individuos, sino que reproduce desigualdades sociales, limitando el acceso a una vida digna y a la movilidad económica. De este modo, la polarización del empleo no es solo una consecuencia técnica, sino un desafío político y ético¹⁹. Si no se abordan sus causas estructurales, corremos el riesgo de consolidar una sociedad dual y fragmentada, donde unos pocos concentran el conocimiento, el poder económico y la estabilidad, mientras una mayoría queda relegada a la incertidumbre.

Anudado a esto y, como era previsible, la transición está generando despidos, consecuencia principalmente de la eliminación de puestos obsoletos debido a los avances tecnológicos o la carencia de perfiles internos con habilidades altamente especializadas²⁰. Sucede que la tecnología no solo transforma por completo sectores

¹⁶ Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Fondo de cultura económica, 2015, pp. 30 y ss.

¹⁷ Sebastián Lago, Raquel, “Cambio tecnológico y polarización en España: un análisis sobre la relación entre los resultados y los métodos”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, N°. 14, 2017 (Ejemplar dedicado a: Estratificación Social y Nuevas Desigualdades), pp. 1-34.

¹⁸ Vaquero García, Alberto, “Nuevos retos laborales ante la digitalización: un análisis desde la perspectiva económica”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N° 151/2020, pp. 311-326.

¹⁹ López Gallego, Julián, *Estudios sobre la polarización del mercado de trabajo en economías avanzadas: causas, variedades nacionales y consecuencias distributivas*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2022, pp.128 y ss.

²⁰ López Ahumada, José Eduardo, “Las nuevas tecnologías como causa de despido”,

y procesos, reduciendo drásticamente la cantidad de empleados requeridos a través de despidos masivos²¹, sino que elimina también roles individuales que dejan de ser útiles en un nuevo esquema organizativo automatizado²². Aproximadamente el 40% de las empresas que utilizan tecnologías de IA han reducido su fuerza laboral debido al aumento de las capacidades de automatización²³. Basta ver cómo la proliferación de plataformas digitales y el auge del comercio electrónico vienen mermando la demanda, tanto de perfiles tradicionales como de aquellos relacionados con la atención presencial²⁴. Con lo cual la digitalización del comercio y la proliferación de plataformas no solo cambian el modo en que compramos, sino también quién trabaja, cómo trabaja y bajo qué condiciones. El reto está en garantizar que esta transformación no excluya, sino que abra caminos hacia un empleo más justo, diverso y sostenible.

En definitiva, la disrupción tecnológica no solo redefine el trabajo, sino que exige una reconfiguración profunda de las políticas públicas, los modelos productivos y los marcos normativos para garantizar que los beneficios del progreso tecnológico se distribuyan de manera equitativa y que ningún trabajador quede excluido de la nueva era digital²⁵. Se vuelve urgente que gobiernos, empresas e instituciones educativas articulen respuestas estratégicas que permitan una transición justa e inclusiva hacia el nuevo paradigma laboral.

en *Observatorio de la negociación colectiva: empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización* / coord. por R. Escudero, (314-333), ed. CCOO: Cinca, 2010; López Bohle, Sergio, Muñoz, Felipe, Zúñiga, Hugo, “Los despidos masivos y el rendimiento laboral: una investigación sobre el rol del contrato psicológico y de las políticas comunicacionales en las organizaciones”, en *Nuevas tendencias en la comunicación y en la investigación: su reflejo profesional y académico* / coord. por D. Navarro Mateu, J. L. Corona Lisboa, I. Sacaluga Rodríguez; 239-256.

²¹ El informe de la consultora Challenger, Gray & Christmas, Inc. 2024, que analiza las tendencias de despidos y contrataciones en diversas industrias a lo largo del año 2023, menciona 168.032 despidos solo en el sector tecnológico durante 2023.

²² Guindo Morales, Sara, *El despido por circunstancias objetivas. Configuración y régimen jurídico*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2020.

²³ Se estima que entre 400 y 800 millones de personas perderán sus puestos de trabajo debido a la automatización para el año 2030. De acuerdo al informe del McKinsey Global Institute (MGI), 2023. De estos, cerca de 375 millones no encontrarán un nuevo trabajo debido a la falta de conocimientos y preparación. Por su parte, Amazon arrancaba el año 2023 anunciando 18.000 despidos, incluido el cierre de centros logísticos que conllevan a su vez más despidos indirectos, como los 600 trabajadores despedidos de un almacén que explotaba DHL en Aragón. Asimismo, se estima que en 2024, la automatización desplazará 1.5 millones de empleos en la manufactura, 900,000 en el comercio minorista y 600,000 en el sector de la salud, de acuerdo al análisis del Foro Económico Mundial titulado “El futuro de los empleos”, 2023.

²⁴ Granados-Ferreira, Jackeline, “El impacto de la inteligencia artificial en los trabajadores despedidos por automatización de servicios”, *Revista CES Derecho*, Vol. 14. No. 3, septiembre a diciembre de 2023, pp. 62-81. <https://dx.doi.org/10.2119.615/cesder.7416>.

²⁵ Montoya Medina, David, “Nuevas relaciones de trabajo, disrupción tecnológica y su impacto en las condiciones de trabajo y de empleo”, *Revista de treball, economia i societat*, N°. 92, 2019 (Ejemplar dedicado a: El futuro del Trabajo y las relaciones laborales : 100 años de la OIT), pp. 1-20.

A partir de este diagnóstico, conviene explorar concretas medidas para revertir la fragmentación. Destacaríamos, señaladamente, la inversión en educación y formación para dotar a los trabajadores de habilidades tecnológicas, el establecimiento de marcos legales que fomenten la equidad y reduzcan la polarización económica, y el rediseño de los modelos de empleo para integrar de forma equilibrada las capacidades humanas con la automatización²⁶. Ello implica invertir en programas de formación y reconversión profesional, adaptar los sistemas educativos a las nuevas exigencias tecnológicas, establecer regulaciones que protejan a los trabajadores en entornos digitales y fomentar la innovación y el emprendimiento como motores de crecimiento económico²⁷. Pero también, reforzar del diálogo social en sectores digitales²⁸, el establecimiento de una renta mínima vinculada a la formación continua²⁹ así como modelos de negociación colectiva adaptados a nuevos perfiles laborales.

Sin estas estrategias inclusivas, la interconexión entre polarización y marginalización puede derivar en una sociedad más desigual, con menor movilidad social, crecimiento económico limitado y una estabilidad social cada vez más frágil. Por ello, la adaptación tecnológica debe concebirse como un proceso colectivo³⁰, donde todos los trabajadores tengan acceso a oportunidades reales en el nuevo paradigma laboral.

3. PRINCIPALES IMPLICACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS Y DILEMAS ÉTICOS DE LA TECNIFICACIÓN DEL TRABAJO

En los últimos años, los sistemas de IA y los robots colaborativos (cobots) han dejado de ser tecnologías emergentes para convertirse en pilares estructurales de la transformación digital. La convergencia entre estos dos ámbitos está generando sistemas híbridos cada vez más sofisticados, capaces no solo de ejecutar tareas, sino de tomar decisiones autónomas en entornos complejos, como vehículos sin conductor, fábricas inteligentes o sistemas de vigilancia automatizados.

Se trata de sistemas que aprenden de la experiencia mediante algoritmos de aprendizaje profundo, lo que les permite adaptarse, optimizar procesos y anticipar comportamientos humanos³¹. Además, su capacidad para interactuar socialmente en

²⁶ OIT, “IA Generativa y Empleo: Un análisis global de los posibles efectos en la cantidad y calidad del empleo”, 2023.

²⁷ Fernández Ramírez, Marina, 18. “El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, N.º. 34 (Junio), 2025, pp. 1-33.

²⁸ Álvarez Cuesta, Henar, “El diálogo social y la negociación colectiva...”, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

²⁹ Fernández Ramírez, Marina, “Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social”, *Revista crítica de relaciones de trabajo Laborum*, n.º 13, 4º Trimestre 2024, pp. 99-124.

³⁰ González de Patto, Rosa M^a, “Inteligencia artificial inclusiva versus discriminatoria ante la discapacidad laboral”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 167/2023. pp. 47-73.

³¹ Cfr: “Tercera Encuesta de Perspectivas de Fabricación Automatiz” de ABB Robotics,

espacios públicos, educativos o domésticos introduce una dimensión relacional que antes era exclusiva del ser humano. Por tanto, la tecnología no es solo una herramienta, sino un agente activo que afecta y reconfigura las dinámicas sociales, además de estar influenciada por valores y decisiones humana y en esa medida, no está exenta de tensiones³².

La nueva situación esta modificando profundamente no solo la forma en que se produce, se consume y se trabaja, sino también la tradicional relación entre empleador y trabajador y, por ende, los propios fundamentos normativos que regulan el trabajo. En muchos casos, el control, la supervisión y la asignación de tareas ya no son ejercidos por una persona física, sino por algoritmos. A la zaga de esta realidad, la evolución de la robótica y la IA es evidente que ha dejado de ser una cuestión meramente técnica para convertirse en un fenómeno con profundas implicaciones, especialmente en el ámbito laboral.

A medida que estas máquinas adquieren autonomía funcional y operativa, surgen desafíos que requieren una respuesta urgente y multidisciplinar. Interrogantes sobre, por ejemplo, la subordinación jurídica, en cuanto que uno de los elementos esenciales para definir la existencia de una relación laboral. El derecho del trabajo debe adaptarse a las nuevas formas de control algorítmico, reconociendo que la subordinación puede ejercerse de forma indirecta, automatizada y opaca, en línea con la más reciente tendencia jurisprudencial³³ y doctrinal³⁴. Hay que redefinir y ampliar, de un lado, el concepto de empleador para incluir entidades tecnológicas que gestionan la actividad laboral sin presencia humana directa. Pero, igualmente, como veremos a continuación, se vuelve urgente ampliar también el concepto de trabajador para incluir nuevas formas de prestación laboral mediada por tecnología, especialmente aquellas vinculadas a plataformas digitales, IA y sistemas automatizados de gestión³⁵.

Asimismo, se plantean una serie de dilemas éticos que afectan tanto a los individuos como a las instituciones, y que vienen dados por la implicación con valores, derechos, y principios fundamentales que deben ser protegidos en el diseño, aplicación y uso de estas tecnologías. La autonomía de las máquinas no solo plantea preguntas sobre lo que pueden hacer, sino sobre cómo deben hacerlo, bajo qué principios y con qué límites. En este sentido, la ética tecnológica se vuelve imprescindible para asegurar que el avance digital no derive en formas de exclusión, desigualdad o pérdida de la dimensión humana del trabajo³⁶.

realizada en colaboración con Automotive Manufacturing Solutions, marzo 2025.

³² Flórez Vega, Gustavo A., “Esbozo para una perspectiva integral sobre la ética en el contexto del determinismo tecnológico”, *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 16(33), 2024, pp. 1-17, e3128. <https://doi.org/10.22430/21457778.3128>.

³³ *Id.* STS 805/2020, de 25 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2924).

³⁴ Baylos Grau, Antonio P., “Cambio digital y poder de la empresa fortalecer los derechos colectivos”, *Revista de derecho social*, N° 105, 2024, pp. 17-40.

³⁵ Cruz Villalón, Jesús, “El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo”, *Revista de derecho social*, N° 83, 2018, pp. 13-44.

³⁶ Fernández Ramírez, Marina, “El código ético como mecanismo de autorregulación empresarial en la protección de datos de sus empleados: singularidades sobre su eficacia”, *Lex*

3.1. La obsolescencia del marco jurídico laboral y la ineludible redefinición de su estatuto

La automatización no solo sustituye tareas humanas, sino que reconfigura la relación entre empleador y trabajador. El auge de plataformas digitales y modelos de trabajo bajo demanda ha generado figuras híbridas, que escapan a las categorías tradicionales: trabajadores de plataformas que no tienen contrato formal, pero dependen económicamente de algoritmos que regulan su actividad; colaboradores autónomos que, en la práctica, están sujetos a instrucciones y penalizaciones automatizadas; y usuarios productivos, que generan valor para empresas tecnológicas sin ser reconocidos como trabajadores (por ejemplo, moderadores de contenido o microtarefas)³⁷. Se trata, en resumen, de figuras que desafían las categorías tradicionales, generando vacíos de protección y clara ambigüedad jurídica.

Cerrar estos vacíos y reforzar la protección implica, necesariamente, redefinir de forma integral la norma básica que regula las relaciones de trabajo, revisando y actualizando sus categorías jurídicas (trabajador, empleador, contrato), sus derechos y deberes, sus mecanismos de negociación colectiva y sus sistemas de protección social, para adaptarlos al nuevo entorno digital y a las formas de empleo emergentes, superando los esquemas industriales del siglo XX y configurando un “Estatuto del Trabajo del siglo XXI”³⁸ capaz de responder con coherencia y eficacia a la flexibilidad, la automatización y la fragmentación del tejido productivo sin renunciar al carácter garantista del derecho del trabajo.

Para empezar, hay que remover el estatuto jurídico del trabajador, incorporando nuevas formas de dependencia, control y prestación de servicios³⁹. Se trata de un nuevo escenario en el que el concepto jurídico de “trabajador”, tal como lo contempla el derecho laboral clásico, basado en la subordinación, la dependencia económica y la prestación personal de servicios, se ve tensionado y, en muchos casos, desbordado. Doctrina y jurisprudencia coinciden en que el estatuto del trabajador debe evolucionar no solo para reconocer nuevas formas de prestación laboral, sino para salvaguardar los derechos fundamentales en entornos automatizados, garantizando el derecho a la formación, la transparencia y la estabilidad.

La despersonalización del vínculo laboral es uno de los efectos más significativos de la automatización en el entorno de trabajo contemporáneo. Tradicionalmente, la relación laboral se ha caracterizado por la interacción directa entre el trabajador y su empleador o supervisor, lo que permitía establecer canales de comunicación, negociación, reconocimiento y resolución de conflictos. Sin embargo, con la incorporación de sistemas automatizados, algoritmos de gestión y plataformas

social: revista de los derechos sociales, Vol. 13 (2), 2023, pp. 1-34.

³⁷ Rosenbaum Carli, Federico, *El trabajo mediante plataformas digitales y sus problemas de calificación jurídica*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2020.

³⁸ Rojo Torrecilla, Eduardo, “En el camino hacia el Estatuto del trabajo del siglo XXI en España (en el marco del obligado respeto a la normativa y jurisprudencia internacional y comunitaria)”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, N.º. 159, 2024, pp. 15-40.

³⁹ Cruz Villalón, Jesús, “El concepto de trabajador subordinado...”, *op. cit.*

digitales, esta interacción humana se ve sustituida por interfaces tecnológicas que asignan tareas, evalúan el rendimiento y regulan la actividad laboral sin mediación personal⁴⁰.

Este fenómeno genera una ruptura en la dimensión relacional del trabajo, debilitando el sentido de pertenencia, la identidad profesional y la posibilidad de diálogo. El trabajador deja de recibir instrucciones de una figura humana con capacidad de empatía y juicio contextual, y pasa a obedecer parámetros definidos por sistemas que operan bajo lógicas de eficiencia, productividad y estandarización.

Desde el punto de vista jurídico, la despersonalización plantea dificultades para identificar al empleador real, especialmente en modelos de trabajo gestionados por plataformas o sistemas algorítmicos⁴¹. Pensemos que esta forma de gestión diluye la figura tradicional del empleador, dificultando la atribución de responsabilidades jurídicas y la aplicación efectiva de derechos laborales. Pero, igualmente, hay que adaptar el marco legal a figuras emergentes como los trabajadores de plataformas, que operan bajo dependencia tecnológica pero sin reconocimiento formal⁴² y establecer criterios de protección universal, basados en la dependencia económica y la vulnerabilidad, más allá de la forma contractual.

En definitiva, la automatización no elimina el trabajo humano, pero sí transforma radicalmente su estatuto jurídico. Y ello pone de manifiesto otro problema creciente que deberá abordarse: la obsolescencia del marco jurídico laboral en el contexto de la automatización, la digitalización y la transformación de las relaciones laborales. El derecho del trabajo concebido en el siglo XX, estructurado sobre la base de un modelo productivo industrial con relaciones jerárquicas claras, presencialidad física, y una figura de empleador fácilmente identificable, se ve desbordado por las nuevas formas de organización del trabajo que emergen en la economía digital⁴³.

El reto del derecho laboral contemporáneo es adaptarse a esta nueva realidad sin renunciar a su vocación protectora, garantizando que la tecnología no erosione los derechos fundamentales de quienes sostienen el sistema productivo.

⁴⁰ Cfr. “Información algorítmica en el ámbito laboral. Guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito laboral”, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Mayo 2022, pp. 1-30.

⁴¹ Baylos Grau, Antonio P., “Cambio digital y poder de la empresa...”, *op. cit.*

⁴² Guamán Hernández, Adoración y Luque González, Arturo, “Cadenas de suministro, Derechos Humanos, Empresas Transnacionales e industria textil: de los AMI a un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante”, *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 37 Núm. 2, 2019, pp. 393-418.

⁴³ Lahera Forteza, Jesús, Gómez Sánchez, Valeriano, “Regulación laboral en España de las plataformas digitales: presente y futuro”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, mayo - octubre 2023 - núm 7, pp. 36-55.

3.2. Incidencia de la automatización en la cohesión social y disyuntivas éticas asociadas

Ya hemos tenido ocasión de manifestar como la automatización, lejos de ser un fenómeno meramente técnico o económico, representa una transformación estructural que reconfigura no solo el mercado laboral, sino también los cimientos éticos y sociales sobre los que se construyen nuestras sociedades contemporáneas. Su avance, impulsado por tecnologías disruptivas como la IA, la robótica y los algoritmos de decisión, ha generado una eficiencia sin precedentes en la producción y gestión empresarial, pero al mismo tiempo ha desencadenado una fragmentación social profunda, dividiendo a la población entre quienes poseen las competencias digitales necesarias para prosperar en este nuevo entorno y quienes, por razones estructurales, educativas o generacionales, quedan excluidos o desplazados hacia empleos precarios o directamente fuera del sistema laboral formal.

La polarización no solo se traduce en desigualdad económica, sino en una erosión del tejido social, donde el acceso desigual a la formación tecnológica, la concentración de riqueza en sectores privilegiados y la desconexión entre los avances productivos y las realidades humanas generan tensiones que amenazan la cohesión comunitaria y alimentan el resentimiento social.

En este escenario, emergen dilemas éticos de gran calado: ¿quién tiene derecho a beneficiarse de la automatización y cómo articular marcos justos de distribución frente a retos de desigualdad y derechos humanos?; ¿cómo se protege la dignidad laboral en un entorno dominado por algoritmos?; ¿qué responsabilidad tienen las empresas en la reconversión de sus trabajadores?; ¿es legítimo delegar decisiones humanas de alto impacto —como contrataciones o despidos— a sistemas automatizados sin supervisión ética y sacrificando la justicia, la dignidad y la confianza de las personas?

Ello sin contar con cuestiones de perentoria resolución como son las atinentes a la privacidad y vigilancia laboral (geolocalización, métricas de rendimiento)⁴⁴; la transparencia y explicabilidad de los algoritmos; tratamiento del sesgo algorítmico y discriminación sistémica; propiedad y uso de los datos generados; derecho de desconexión digital que habilite fronteras temporales y espaciales; responsabilidad civil y penal por decisiones automatizadas; o el bienestar psicosocial y salud mental.

En fin, es una obviedad que estos dilemas trascienden el ámbito meramente filosófico y se convierten en verdaderos imperativos sociales y políticos, porque de sus respuestas dependerá que la automatización se erija en una palanca de innovación inclusiva y reparto equitativo o, por el contrario, alimente desigualdades, arbitrariedades algorítmicas y fracturas en el tejido comunitario⁴⁵.

⁴⁴ Fernández Ramírez, Marina, *El derecho del trabajador a la autodeterminación informativa...*, op. cit.

⁴⁵ Peres Díaz, David, “Robots inteligentes. Implicaciones ético-jurídicas de la introducción de tecnologías disruptivas en los entornos de trabajo”, en Jon Rueda Tecnologías socialmente disruptivas, *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 34, 2021, 89-104.

Y son disyuntivas de gran envergadura porque exigen que empresas, gobiernos y sociedades asuman responsabilidades claras en la gestión de la automatización. Por una parte, la concentración de beneficios en quienes cuentan con formación avanzada o recursos digitales amenaza con profundizar la desigualdad si no se diseñan políticas que garanticen el acceso equitativo a las nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, la sustitución creciente de tareas por máquinas reclama marcos regulatorios que preserven la dignidad laboral, eviten la precarización y aseguren condiciones de trabajo justas.

Además, las empresas no pueden limitarse a maximizar su rentabilidad sin considerar el impacto social de la reconversión de sus plantillas, debiendo invertir activamente en programas de reciclaje profesional y recolocación. Finalmente, delegar decisiones críticas de contratación, promoción o despido exclusivamente a algoritmos sin supervisión humana vulnera principios de transparencia, rendición de cuentas y derecho a la defensa, lo que obliga a establecer salvaguardas que garanticen la explicabilidad y el control ético de los sistemas de IA.

Para evitar que esta transformación tecnológica profundice las brechas existentes y consolide un modelo social basado en la desigualdad estructural, es imprescindible diseñar estrategias integrales que combinen políticas públicas inclusivas, marcos regulatorios éticos, programas de formación accesibles y una gobernanza tecnológica que priorice el bienestar colectivo por encima de la rentabilidad inmediata. Solo así se podrá garantizar que la automatización no erosione los valores fundamentales de justicia, equidad y solidaridad, sino que se convierta en un motor de desarrollo humano sostenible, capaz de fortalecer la cohesión social en lugar de fracturarla.

La automatización puede ser una herramienta poderosa para el crecimiento económico, pero si no se gestiona adecuadamente, puede generar fragmentación social y dilemas éticos de difícil o imposible resolución. La clave está en desarrollar un equilibrio entre progreso tecnológico y equidad social, garantizando equidad, transparencia y responsabilidad distributiva, de modo que sus beneficios se repartan ampliamente y no se profundicen exclusiones⁴⁶. diseñar estrategias integrales que combinen políticas públicas inclusivas, marcos regulatorios éticos, programas de formación accesibles y una gobernanza tecnológica que priorice el bienestar colectivo por encima de la rentabilidad inmediata. Solo así se podrá garantizar que la automatización no erosione los valores fundamentales de justicia, equidad y solidaridad, sino que se convierta en un motor de desarrollo humano sostenible, capaz de fortalecer la cohesión social en lugar de fracturarla.

⁴⁶ Peguero Alfonso, Andrés Emilio, “Implicaciones éticas de la automatización: desempleo, oportunidad o gobernanza”, *La Barca de Teseo*, Vol. 2, Núm. 1, 2024, pp. 45–62. <https://doi.org/10.6178/0/bdet.v2i1.28>.

4. POLÍTICAS PARA INDUCIR UN REEMPLAZO LABORAL ROBOTIZADO, EQUITATIVO Y SOSTENIBLE

4.1. Estrategia y sinergia como elementos vertebradores de la transición laboral

Para inducir una transición equitativa frente al reemplazo laboral por robots y automatización, es imprescindible abordar el fenómeno desde cinco grandes frentes interrelacionados, cuya sinergia multiplica su eficacia. Cada uno representa un pilar estratégico que permite mitigar los impactos negativos, redistribuir oportunidades y garantizar justicia social en el proceso de transformación tecnológica. Estos ámbitos serían los siguientes:

– *Laboral y de protección social.* Ya hemos de manifiesto *supra* que para fomentar una transición justa ante el reemplazo laboral por robots y automatización, es esencial impulsar programas de reentrenamiento y reciclaje profesional que faciliten la adquisición de competencias digitales, técnicas y sociales; complementariamente, reforzar los sistemas de protección social —con prestaciones por desempleo, rentas mínimas y subsidios— para garantizar seguridad económica durante la reconversión; y, finalmente, revitalizar la negociación colectiva incorporando cláusulas sobre automatización en los convenios laborales que aseguren la participación sindical en las decisiones tecnológicas que configuran el futuro del trabajo.

– *Reentrenamiento y reciclaje profesional.* Para mitigar el reemplazo laboral por robots y automatización, es fundamental articular programas de formación continua que permitan a los trabajadores desplazados adquirir nuevas competencias digitales, técnicas y sociales, diseñándolos en colaboración con empresas y centros educativos, dotándolos de microcredenciales oficiales y asesoramiento personalizado, financiándolos mediante subvenciones y bonificaciones a la contratación, y estableciendo mecanismos de evaluación y actualización periódica del currículo para responder ágilmente a las demandas del mercado⁴⁷.

– *Educativo y de competencias.* Para preparar a las futuras generaciones frente a la automatización, es imprescindible reformar los currículos escolares y universitarios adaptándolos a la economía digital —incorporando pensamiento computacional, ética tecnológica y habilidades blandas—, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida mediante modelos flexibles de formación profesional, microcredenciales y certificaciones orientadas a sectores emergentes⁴⁸, y reforzar la orientación vocacional para encaminar a los jóvenes hacia ámbitos menos expuestos a la automatización, como la salud, la educación, la creatividad y el cuidado.

– *Empresarial y productivo.* Para promover una automatización que potencie el trabajo humano, es fundamental diseñar incentivos a la innovación responsable que favorezcan tecnologías complementarias en lugar de sustitutivas⁴⁹, establecer

⁴⁷ Fernández Ramírez, Marina, *Capacitación y reciclaje profesional...*, *op. cit.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Por ejemplo, tecnologías como sistemas de reconocimiento de imágenes, plataformas de gestión de sistemas complejos y procesamiento de lenguaje natural pueden complementar

un régimen de fiscalidad tecnológica —como la “tasa robot”—⁵⁰ para compensar la pérdida de cotizaciones sociales y financiar la transición, respaldando modelos de negocio inclusivos que integren criterios de sostenibilidad social en su estrategia de automatización.

– *Territorial y comunitario. Si pretendemos lograr un desarrollo territorial equitativo ante la automatización, es necesario desplegar planes de reconversión local en las zonas industriales y rurales más afectadas por la robotización, con inversiones en infraestructuras, empleo verde y economía circular; fomentar la participación ciudadana incorporando a las comunidades locales en el diseño de las políticas tecnológicas, para evitar que los beneficios se concentren en los grandes núcleos urbanos; y promover un desarrollo regional equilibrado que impida que la automatización profundice las brechas entre territorios con distinta capacidad tecnológica*⁵¹.

En conjunto, este engranaje cohesionado y sinérgico produce una economía más resiliente, donde cada avance tecnológico genera un retorno social y laboral. La automatización deja de percibirse como una amenaza unilateral y se convierte en una fuerza sostenible de progreso compartido.

4.2. Tendencias normativas globales y regulación española sobre robótica y automatización laboral

En un contexto de tendencias globales que apuntan hacia economías cada vez más digitalizadas, resulta imprescindible reconocer y proteger derechos laborales y digitales frente al avance de la IA; al mismo tiempo, los debates sobre la renta básica universal se consolidan como respuesta a la pérdida de empleos masiva, mientras se diseñan marcos de ética algorítmica que exigen transparencia y rendición de cuentas en las decisiones automatizadas, todo ello apoyado en la convicción de que la educación y la formación continua son el pilar esencial para fortalecer la resiliencia laboral y asegurar que la fuerza de trabajo se adapte y prospere en esta nueva realidad⁵².

la labor humana en diagnóstico médico, supervisión industrial y atención al cliente al asumir tareas rutinarias y dejar espacio para el juicio ético y creativo. Cfr: Lladós-Masllorens, Josep, “Trabajo humano e inteligencia artificial: el desafío de la complementariedad”, *Oikonomics: Revista de economía, empresa y sociedad*, N°. 24, 2025 (Ejemplar dedicado a: Dossier: “Gestió de la sostenibilitat i la transformació digital”), pp. 1-7; Cfr: “El futuro del trabajo y la automatización responsable”, Knowledge at Wharton, mayo 2025.

⁵⁰ Jabalera Rodríguez, Antonia, “Industria 4.0 y Fiscalidad. Los sistemas tributarios frente a los avances en robótica e inteligencia artificial”, en *Los retos del derecho financiero y tributario desde una perspectiva internacional* / Gracia María Luchena Mozo (dir.), María Esther Sánchez López (dir.), 2020, pp. 247-276.

⁵¹ Vid. Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, M., Kah, S., Servillo, L.A. y Windisch, S., “Manual de Estrategias de Desarrollo Territorial y Local”, Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F. y Testori, G. (editores), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, DOI:10.2760/57919, JRC130788.

⁵² López Ahumada, J. Eduardo, “El desarrollo del principio europeo de transparencia algorítmica en el trabajo en plataformas digitales”, briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 18 de junio de 2025.

La OIT ha establecido directrices internacionales⁵³ que vinculan la transición ecológica con la creación de empleo decente, el respeto a los derechos laborales y el fortalecimiento de las comunidades. En definitiva, una transición equitativa no solo debe amortiguar los impactos negativos del cambio, sino empoderar a las personas para que sean protagonistas del nuevo modelo económico, construyendo un contrato social renovado que combine sostenibilidad, justicia y prosperidad compartida.

En el ámbito europeo, iniciativas como el Fondo Social para el Clima⁵⁴ —dotado con más de 72.000 millones de euros— buscan compensar los efectos del comercio de emisiones sobre hogares vulnerables y microempresas, mostrando que la equidad debe estar integrada en el diseño mismo de las políticas climáticas.

La UE ha sido pionera en proponer marcos normativos para la robótica y la IA con impacto laboral⁵⁵ —a través del Reglamento de Inteligencia Artificial, el Plan Coordinado en IA y la Estrategia Europea de Robótica— que obliga a evaluar el impacto laboral de cada innovación, promueve mecanismos de formación y reciclaje financiados con fondos estructurales y refuerza la gobernanza multinivel para que la digitalización se implemente con justicia social y sostenibilidad ambiental. Asimismo, la UE AI Act representa un punto de inflexión en la regulación de la IA⁵⁶. Su enfoque basado en riesgos busca proteger a los ciudadanos sin frenar la innovación, estableciendo reglas claras para empresas y desarrolladores.

En España, la intervención normativa en materia de robótica y automatización laboral combina la actualización de las normas clásicas de trabajo con la incorporación de medidas específicas para gestionar la transición tecnológica. Comenzando por el Real Decreto-ley 8/2019, que introdujo medidas urgentes para garantizar la estabilidad en el empleo ante la digitalización, obligando a las empresas a informar a los representantes de los trabajadores sobre el uso de algoritmos que puedan incidir en las condiciones laborales.

⁵³ “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”, 2015.

⁵⁴ Establecido por el Reglamento (UE) 2023/955, financia ayudas directas a la renta y proyectos que mejoran la eficiencia energética de los edificios, promueven la movilidad cero emisiones y apoyan inversiones en zonas rurales. Es una herramienta clave de la UE diseñada para garantizar que la transición ecológica sea justa y no excluya a los más vulnerables. Se enmarca en el paquete legislativo Objetivo 55, que busca compensar el impacto social de la ampliación del mercado de derechos de emisión (ETS2) a sectores como el transporte por carretera y los edificios, que empezarán a pagar por sus emisiones a partir de 2027.

⁵⁵ Las seis propuestas del Parlamento Europeo para legislar la robótica incluyen: interruptores de emergencia obligatorios en robots; prohibición de causar daño a humanos (inspirado en Asimov); seguro obligatorio para robots de gran tamaño; reconocimiento legal como “personas electrónicas” con derechos y obligaciones; e imposición fiscal para compensar la pérdida de empleos.

⁵⁶ La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE AI Act) es la primera gran regulación global que busca establecer normas claras para el desarrollo, uso y comercialización de sistemas de IA en la UE. Su objetivo es equilibrar la innovación con la protección de los derechos fundamentales, la seguridad y la transparencia.

Asimismo, el Estatuto de los Trabajadores (ET) regula los derechos fundamentales de la plantilla y establece que cualquier modificación sustancial de las condiciones de trabajo derivada de causas tecnológicas debe negociarse previamente con los interlocutores sindicales. También regula el derecho a la formación continua para la adaptación profesional (art. 23), las modalidades de trabajo a distancia y teletrabajo (art. 13), el derecho a la desconexión digital como complemento a la regulación de horarios (interpretado junto con la Ley Orgánica 3/2018), los derechos de información y consulta de la representación legal de los trabajadores ante cambios tecnológicos (art. 64) y establece límites al control empresarial y vigilancia mediante sistemas digitales para proteger la intimidad del empleado (art. 20.3)⁵⁷.

Y, por su parte, la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales reconoce el derecho de los empleados a ser informados sobre las decisiones automatizadas que afecten a su empleo, como evaluaciones de rendimiento o despidos basados en algoritmos⁵⁸.

Ahora bien, para garantizar una transición equitativa, resulta imprescindible complementar este marco con políticas activas de empleo que minimicen la desigualdad, fortalezcan el diálogo social y fomenten un reparto justo de los beneficios derivados de la innovación tecnológica. En este sentido son determinantes los Planes de formación y reconversión laboral⁵⁹, y España ha impulsado programas de capacitación para trabajadores afectados por la automatización, promoviendo el desarrollo de habilidades digitales.

Pero también es imprescindible implementar programas de *reskilling* y *upskilling* que capaciten a los trabajadores en habilidades digitales y tecnológicas; asegurar un acceso equitativo a la formación, de modo que todos los sectores de

⁵⁷ Cfr. Del Rey Guanter, Salvador, “El Estatuto de los Trabajadores ante el impacto de las tecnologías disruptivas en la organización del trabajo y en las relaciones laborales: una aproximación general”, en VV.AA., *El Estatuto de los Trabajadores 40 años después. XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTES (Madrid, 2020), pp. 103-152; Álvarez Cuesta, Henar, “El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para lograr una transición digital justa”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 2019, 42, pp. 1-32. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21204>.

87/lan-harremanak.21204.

⁵⁸ Rivas Vallejo, Pilar, “Ponderación de la protección de datos personales y la propiedad intelectual y secreto comercial en la aplicación del derecho a conocer la lógica del algoritmo”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n° 3/2025, pp. 6 y ss.

⁵⁹ Entre los planes de formación y reconversión laboral más determinantes destacan el Plan de Impulso de la Formación Profesional para el Empleo (2018-2022), gestionado por FUNDAE y el SEPE, que otorgó créditos formativos para adquirir competencias digitales; el programa Digital Skills del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con itinerarios gratuitos en inteligencia artificial, ciberseguridad y análisis de datos; el Kit Digital, que subvenciona la cualificación tecnológica de pymes y autónomos; los Planes de Formación Dual del Ministerio de Educación, integrando a empresas de la Industria 4.0 en el diseño curricular y la práctica formativa; y los proyectos sectoriales de recualificación como el Plan de Transición Justa del sector automovilístico, que combina formación en robótica avanzada con apoyo estratégico al relevo y modernización de plantillas.

la sociedad, incluidos los más vulnerables, dispongan de educación y capacitación asequibles; y, simultáneamente, fomentar las competencias humanas —pensamiento crítico, creatividad e inteligencia emocional— que ni la robótica ni la inteligencia artificial pueden reproducir, pues estas destrezas son esenciales para que las personas no solo mantengan su empleabilidad, sino también prosperen en el nuevo paradigma productivo⁶⁰.

Asimismo, era absolutamente necesaria una regulación de contratos adaptados a la automatización. Para ello, se han establecido en nuestro país nuevas formas de contratación que consideran la flexibilidad y adaptación a los cambios tecnológicos⁶¹. Mientras, en la UE, la Directiva (UE) 2024/2831, de trabajo en plataformas digitales (en proceso de transposición)⁶², introduce la presunción de relación laboral cuando existan indicios de control algorítmico y obliga a los Estados miembro a regular contratos que incorporen transparencia en el funcionamiento de sus plataformas y acceso a formación.

Es verdad que España ha dado pasos relevantes al incorporar en el ET el art. 20 bis para reconocer derechos digitales, al añadir en el art. 41 mecanismos específicos para abordar las modificaciones sustanciales derivadas de innovaciones tecnológicas y despidos “por causas técnicas” (despido tecnológico), y al iniciar la transposición de la Directiva “Rider” y prepararse para cumplir el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial. No obstante, su avance es desigual y aún insuficiente para considerar que está resolviendo aceptablemente los dilemas éticos de la automatización. Al hilo de esto, se ha puesto de manifiesto como la expansión no regulada de la IA en el trabajo amenaza con erosionar los fundamentos del Derecho Laboral español, ya que no existen obligaciones efectivas para obligar a las empresas a auditar sus algoritmos ni

⁶⁰ *Cfr.* El estudio “El impacto de la IA en la educación en España. Familias y escuelas ante la IA” de Empantallados y GAD3 y el artículo “Creatividad y pensamiento crítico, los desafíos de la IA en la formación” de We Love Learning, de febrero 2024.

⁶¹ El ET en su art. 13 define las distintas modalidades contractuales y habilita al legislador para crear fórmulas que respondan a circunstancias especiales, como la digitalización.; mientras que el art. 15 regula la movilidad funcional y temporal, base para pactar jornadas o tareas variables en función de la implantación de procesos automatizados. Por su parte, el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, establece el contrato de teletrabajo, con acuerdo escrito que incluya descripción de medios, herramientas y compensaciones por costes derivados del uso de tecnología. Sirve de modelo para pactar cláusulas de flexibilidad tecnológica y formación continua. Igualmente, el Proyecto de Ley de Garantías Sociales para Personas Trabajadoras de Plataformas Digitales (Ley Rider), aunque aún en tramitación, prevé un contrato tipo en el que se incluyan expresamente los sistemas algorítmicos de asignación de tareas, derechos de supervisión humana y planes de reciclaje profesional. Por tanto los Estados miembros, incluido España, disponen hasta el 2 de diciembre de 2026 para transponerla al ordenamiento interno.

⁶² Relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 23 de octubre de 2024, publicada en el DOUE (L 2831) el 11 de noviembre de 2024 y entró en vigor de forma inmediata, concediéndose a los Estados miembros un plazo de 24 meses para su transposición al ordenamiento interno.

vías claras para impugnar decisiones automatizadas⁶³.

Concluir señalando que, aunque hay quienes abogan por auditorías periódicas, evaluaciones de impacto y formación obligatoria para garantizar sistemas de IA justos y transparentes, la implementación práctica de estas medidas a nivel nacional avanza con lentitud y falta de recursos institucionales⁶⁴. Pese a que la AI Act europea clasificará la selección de personal y el despido como usos de “alto riesgo” y exigirá transparencia, explicabilidad y supervisión humana ineludible a partir de 2025, la tramitación e inspección españolas carecen todavía de un calendario firme y de coordinación efectiva entre administraciones y agentes sociales para asegurar su cumplimiento real⁶⁵.

5. CONCLUSIONES CRÍTICAS Y PROPUESTAS

La automatización y la inteligencia artificial son palancas de productividad y creatividad capaces de transformar industrias completas, pero también pueden profundizar la brecha social, socavar derechos y generar dilemas éticos y jurídicos de difícil resolución si no se gestionan con criterios de equidad y responsabilidad. Encontrar el punto de equilibrio entre avance tecnológico y justicia social es clave para que el reemplazo de tareas por robots y algoritmos beneficie a la mayoría, sin reproducir exclusiones ni fragmentaciones.

Para ello, resulta imprescindible articular políticas inclusivas y fomentar una colaboración estrecha entre administraciones, empresas y representantes de los trabajadores. Solo un enfoque global —que combine regulaciones ágiles, formación continua y participación efectiva de todos los agentes— permitirá aprovechar las ventajas de la automatización y, al mismo tiempo, mitigar sus riesgos.

A partir de este diagnóstico, entendemos que para lograr una transición justa frente al reemplazo de empleos por robots y automatización, resulta esencial actuar de manera coordinada en cinco ámbitos clave, cuya interacción potencia sus efectos: laboral y de protección social, reentrenamiento y reciclaje profesional; educativo y de

⁶³ *Vid.* Bravo Díaz, Carlos, “El impacto de la IA en las relaciones laborales en España”, *Economist & Jurist*, junio de 2025. <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/el-impacto-de-la-ia-en-las-relaciones-laborales-en-espana/>.

⁶⁴ *Cfr.* El informe “Perspectivas España 2025: Inteligencia Artificial y transformación. Una tecnología que se expande”, KPMG en España, julio 2025; En el mismo sentido, el estudio “El Reto de la Inteligencia Artificial para la Auditoría”, de ICAC-ASEPUC, (abril 2025), que denuncia la carencia de recursos institucionales y de obligaciones normativas para auditar algoritmos y evaluar sus impactos en el entorno laboral.

⁶⁵ *Cfr.* Informe “Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: Obligaciones que entran en vigor el 2 de febrero de 2025” publicado en Cogitim Noticias (<https://www.cogitim.es/noticia/reglamento-europeo-de-inteligencia-artificial-obligaciones-que-entran-en-vigor-el-2-de-febrero-de-2025>). Advierte de que, pese a los hitos fijados por el AI Act (entradas en vigor en 2025 y 2026) y la creación en España de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), aún no existe un calendario interno firme ni un mecanismo efectivo de coordinación entre administraciones y agentes sociales para asegurar la supervisión y el cumplimiento real de estas obligaciones.

competencias, empresarial y productivo y territorial y comunitario. Cada uno de ellos funciona como un pilar estratégico para atenuar las consecuencias adversas, equilibrar y ampliar oportunidades, y asegurar la justicia social a lo largo de la transformación tecnológica.

Explorando concretas medidas para revertir la fragmentación destacaríamos, señaladamente, la inversión en educación y formación para dotar a los trabajadores de habilidades tecnológicas, el establecimiento de marcos legales que fomenten la equidad y reduzcan la polarización económica, y el rediseño de los modelos de empleo para integrar de forma equilibrada las capacidades humanas con la automatización. Ello implica invertir en programas de formación y reconversión profesional, adaptar los sistemas educativos a las nuevas exigencias tecnológicas, establecer regulaciones que protejan a los trabajadores en entornos digitales y fomentar la innovación y el emprendimiento como motores de crecimiento económico. Pero también, reforzar del diálogo social en sectores digitales, el establecimiento de una renta mínima vinculada a la formación continua así como modelos de negociación colectiva adaptados a nuevos perfiles laborales.

Con todo, sin un marco normativo que proteja derechos y defina nuevas figuras, las políticas de formación carecerán de alcance; sin diálogo social efectivo, las alianzas público-privadas quedarán descabezadas; sin un sistema de protección social ágil, los trabajadores más vulnerables no podrán aprovechar la infraestructura digital disponible. Solo cuando estos cinco frentes funcionen como un engranaje unificado lograremos una transición justa, inclusiva y sostenible, donde la innovación tecnológica sea palanca de progreso compartido y no fuente de exclusión.

De momento, los resultados no son todo lo alentadores que cabría esperar. Es cierto que España ha incorporado en el Estatuto de los Trabajadores el artículo 20 bis para reconocer derechos digitales, ha añadido en el art. 41 mecanismos específicos para abordar las modificaciones sustanciales derivadas de innovaciones tecnológicas y despidos “por causas técnicas” (despido tecnológico) y ha iniciado la transposición de la Directiva Rider y se prepara para el AI Act europeo. Sin embargo, su avance es desigual y aún insuficiente.

La expansión no regulada de la IA en el ámbito laboral amenaza el Derecho Laboral español, pues faltan obligaciones de auditoría algorítmica y vías claras para impugnar decisiones automatizadas. A pesar de que se proponen auditorías periódicas, evaluaciones de impacto y formación obligatoria para garantizar sistemas de IA justos y transparentes, la implantación práctica avanza con lentitud y carece de recursos institucionales.

Por último, aunque el AI Act clasificará la selección de personal y el despido como usos de “alto riesgo” y exigirá supervisión humana a partir de 2025, España aún no dispone de un calendario firme ni de la coordinación necesaria entre administraciones y agentes sociales para asegurar su cumplimiento real.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Cuesta, Henar, “El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para lograr una transición digital justa”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 2019, 42, pp. 1-32. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21204>.

— “El impacto de la tecnología en las relaciones laborales: retos presentes y desafíos futuros”, *Revista Justicia & Trabajo*, n.º 2, junio 2023, pp. 39-59.

Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Fondo de cultura económica, 2015.

Baylos Grau, Antonio P., “Cambio digital y poder de la empresa fortalecer los derechos colectivos”, *Revista de derecho social*, Nº 105, 2024, pp. 17-40.

Benedikt Frey, Carl, Osborne, Michael A., “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?”, *Pronóstico tecnológico y cambio social*, Volumen 114, Enero-2017, pp. 254-280.

Begnini Domínguez, Lucía F.; Lecaro Lavayen, Ana C.; Shauri Romero, Jose D., “Ventajas de la automatización de la gestión por procesos”, *Polo del Conocimiento* (Edición núm. 70) Vol. 7, No 7, Julio 2022, pp. 984-996, DOI: 10.23857/pc.v7i7.

Cabeza Pereiro, Jaime, “La digitalización como factor de fractura del mercado de trabajo”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm 155/2020, pp. 13-63.

Calvo Gallego, Francisco Javier, “Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo”, *Creatividad y sociedad: revista de la Asociación para la Creatividad*, Nº. 26, 2016 (Ejemplar dedicado a: Derecho, trabajo y creatividad), pp. 200-238.

Cedrola Spremolla, Gerardo, “El trabajo en la era digital: reflexiones sobre el impacto de la digitalización en el trabajo, la regulación laboral y las relaciones laborales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 5, Nº. 1, 2017, pp. 8-37.

Cruz Villalón, Jesús, “El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo”, *Revista de derecho social*, Nº 83, 2018, pp. 13-44.

De la Torre, Ignacio, “La disrupción tecnológica ya está aquí: cómo afecta a las personas, los gobiernos y las empresas”, *Cuadernos de estrategia*, Nº. 199, 2018 (Ejemplar dedicado a: Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes), pp. 25-6.

Del Rey Guanter, Salvador, “El Estatuto de los Trabajadores ante el impacto de las tecnologías disruptivas en la organización del trabajo y en las relaciones laborales: una aproximación general”, en VV.AA., *El Estatuto de los Trabajadores 40 años después. XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTES (Madrid, 2020), pp. 103-152.

Fernández Ramírez, Marina, *El derecho del trabajador a la autodeterminación informativa en el marco de la actual empresa “neopanóptica”*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

— “Nuevos paradigmas para los derechos fundamentales del trabajo en la era tecnológica”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, N.º 5, 2022, pp. 181-204.

— *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023.

— “El código ético como mecanismo de autorregulación empresarial en la protección de datos de sus empleados: singularidades sobre su eficacia”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 13 (2), 2023, pp. 1-34.

— “Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social”, *Revista crítica de relaciones de trabajo Laborum*, n.º 13, 4º Trimestre 2024, pp. 99-124.

— “El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, N.º. 34 (Junio), 2025, pp. 1-33.

Flórez Vega, Gustavo A., “Esbozo para una perspectiva integral sobre la ética en el contexto del determinismo tecnológico”, *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 16(33), 2024, pp. 1-17, e3128. <https://doi.org/10.22430/21457778.3128>.

González de Patto, Rosa Mª, “Inteligencia artificial inclusiva versus discriminatoria ante la discapacidad laboral”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.167/2023. pp. 47-73.

Granados-Ferreira, Jackeline. “El impacto de la inteligencia artificial en los trabajadores despedidos por automatización de servicios”, *Revista CES Derecho*, Vol. 14. No. 3, septiembre a diciembre de 2023, pp. 62-81. <https://dx.doi.org/10.21615/cesder.7416>.

Guamán Hernández, Adoración y Luque González, Arturo, “Cadenas de suministro, Derechos Humanos, Empresas Transnacionales e industria textil: de los AMI a un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante”, *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 37 Núm. 2, 2019, pp. 393-418.

Guindo Morales, Sara, *El despido por circunstancias objetivas. Configuración y régimen jurídico*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2020.

Igartua Miró, Mª Teresa, “Una primera aproximación a la “sustitución” tecnológica como causa de extinción del contrato de trabajo”, *Revista Derecho Social y Empresa*, N.º 14, 2021 (Ejemplar dedicado a: La incidencia de las nuevas tecnologías en las relaciones laborales: economía digital, teletrabajo y economía digital, teletrabajo y desconexión digitales), pp. 55-73. <https://doi.org/10.18172/redsye.6218>.

Jabalera Rodríguez, Antonia, “Industria 4.0 y Fiscalidad. Los sistemas tributarios frente a los avances en robótica e inteligencia artificial”, en *Los retos del derecho financiero y tributario desde una perspectiva internacional* / Gracia María Luchena Mozo (dir.), María Esther Sánchez López (dir.), 2020, pp. 247-276.

Lahera Forteza, Jesús, Gómez Sánchez, Valeriano, “Regulación laboral en España de las plataformas digitales: presente y futuro”, *Revista de Estudios Jurídico*

Laborales y de Seguridad Social, mayo - octubre 2023 - núm 7, pp. 36-55.

Lahera Sánchez, Arturo, “El debate sobre la digitalización y la robotización del trabajo (humano) del futuro: automatización de sustitución, pragmatismo tecnológico, automatización de integración y heteromatización”, *Revista Española de Sociología*, 30 (3), 2021. a66 <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.66>, pp. 1-14.

Lladós-Masllorens, Josep, “Trabajo humano e inteligencia artificial: el desafío de la complementariedad”, *Oikonomics: Revista de economía, empresa y sociedad*, N°. 24, 2025 (Ejemplar dedicado a: Dossier: “Gestió de la sostenibilitat i la transformació digital”), pp. 1-7.

López Ahumada, José Eduardo, “Las nuevas tecnologías como causa de despido”, en *Observatorio de la negociación colectiva: empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización* / coord. por R. Escudero, (314-333), ed. CCOO: Cinca, 2010.

— “El desarrollo del principio europeo de transparencia algorítmica en el trabajo en plataformas digitales”, briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 18 de junio de 2025.

López Bohle, Sergio, Muñoz, Felipe, Zúñiga, Hugo, “Los despidos masivos y el rendimiento laboral: una investigación sobre el rol del contrato psicológico y de las políticas comunicacionales en las organizaciones”, en *Nuevas tendencias en la comunicación y en la investigación: su reflejo profesional y académico* / coord. por D. Navarro Mateu, J. L. Corona Lisboa, I. Sacaluga Rodríguez; 2022, 239-256.

López Gallego, Julián, *Estudios sobre la polarización del mercado de trabajo en economías avanzadas: causas, variedades nacionales y consecuencias distributivas*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2022.

Marcos Martínez, Alfredo, ¿Lo técnico como factor de deshumanización?, *Cuadernos de pensamiento* 35 (2022), Cuadernos de pensamiento 35, (Publicación del Seminario “Ángel González Álvarez” de la Fundación Universitaria Española. Número monográfico sobre Humanismo y técnica), Vol 1, Año 2022, pp. 53-69.

Mella Méndez, Lourdes., *La revolución tecnológica y sus efectos en el mercado de trabajo. Un reto del siglo XXI*, Wolters Kluwer España (Colecciones: Temas La Ley), 2018.

Mercader Uguina, Jesús R., “Disrupción tecnológica, robótica y nuevas formas de trabajo”, *Diálogos jurídicos. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Núm. 2, 2017, pp. 83-106.

Montoya Medina, David, “Nuevas relaciones de trabajo, disrupción tecnológica y su impacto en las condiciones de trabajo y de empleo”, *Revista de treball, economia i societat*, N°. 92, 2019 (Ejemplar dedicado a: El futuro del Trabajo y las relaciones laborales : 100 años de la OIT), pp. 1-20.

Olarte Encabo, Sofía, “Brecha digital, pobreza y exclusión social”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 138, 2017, pp. 285-313.

Peguero Alfonseca, Andrés Emilio, “Implicaciones éticas de la automatización: desempleo, oportunidad o gobernanza”, *La Barca de Teseo*, Vol. 2, Núm. 1, 2024, pp. 45–62. <https://doi.org/10.61780/bdet.v2i1.28>.

Peres Díaz, David, “Robots inteligentes. Implicaciones ético-jurídicas de la introducción de tecnologías disruptivas en los entornos de trabajo”, en Jon Rueda Tecnologías socialmente disruptivas, *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 34, 2021, pp. 89-104.

Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, M., Kah, S., Servillo, L.A. y Windisch, S., “Manual de Estrategias de Desarrollo Territorial y Local”, Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F. y Testori, G. (editores), Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2022. DOI:10.2760/57919, JRC130788.

Rico Areiza, Luisa F. y García Uribe, Jhon C., “La Automatización laboral: una perspectiva fenomenológica e histórica” *Jangwa Pana*, 21(3), 2022, pp. 182-191. doi: <https://doi.org/10.21676/16574923.4730>.

Rivas Vallejo, Pilar, “Ponderación de la protección de datos personales y la propiedad intelectual y secreto comercial en la aplicación del derecho a conocer la lógica del algoritmo”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº 3/2025, pp. 1-9.

Rojo Torrecilla, Eduardo, “En el camino hacia el Estatuto del trabajo del siglo XXI en España (en el marco del obligado respeto a la normativa y jurisprudencia internacional y comunitaria)”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº. 159, 2024, pp. 15-40.

Rosenbaum Carli, Federico, *El trabajo mediante plataformas digitales y sus problemas de calificación jurídica*, Tesis Doctoral (Dir. Wilfredo Sanguinetti Raymond), Universidad de Salamanca, 2020.

Sebastián Lago, Raquel, “Cambio tecnológico y polarización en España un análisis sobre la relación entre los resultados y los métodos”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Nº. 14, 2017 (Ejemplar dedicado a: Estratificación Social y Nuevas Desigualdades), pp. 1-34.

Vaquero García, Alberto, “Nuevos retos laborales ante la digitalización: un análisis desde la perspectiva económica”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm 151/2020, pp. 311-326.

**RETOS DE LA INCORPORACIÓN AL MERCADO DE
TRABAJO DE PERSONAS TRABAJADORAS CON
DISCAPACIDAD INTELECTUAL: Digilitalización adaptada**

PROF. DR. JAVIER GÓMEZ VALLECILLO

Asesor Técnico de PRL del Servicio Andaluz de Empleo

Universida Europea de Madrid

SUMARIO:

1. PLANTEAMIENTO
2. DESARROLLO
3. PROPUESTA DE MEJORA

RESUMEN:

El derecho al trabajo y de promoción laboral implican a empleadores y trabajadores, siempre y cuando se tenga acceso al Mercado de trabajo, sin embargo dicho acceso resulta del todo complejo cuando se trata de una persona con discapacidad intelectual o presenta necesidades especiales de adaptación al puesto de trabajo por razón de limitaciones intelectuales. Es por ello que se impone actuar lo necesario para que dichas personas trabajadoras con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo por razón de discapacidad dispongan de medios de adaptación que lo faciliten. Labor inequívocamente empresarial que debe adoptar protocolos de inclusión apropiados. El presente trabajo es una propuesta *de incorporación laboral de personal con Discapacidad Intelectual*.

Palabras clave: Discapacidad intelectual, prevención, adaptación, puesto de trabajo.

1. PLANTEAMIENTO

A continuación se presentan los criterios justificativos de la presente propuesta que se acompaña como Procedimiento de incorporación de personal con Discapacidad Intelectual, que modestamente se presenta, con ánimo de plantear la discusión formal sobre el caso, y como mero documento de trabajo, si llega el caso de formalizar un posible protocolo propio sobre el particular.

La sociedad es el conjunto organizado de individuos que viven establemente diversos tipos de relación en un tiempo y espacio determinados, en donde el derecho es un aspecto de la sociedad muy importante; por ello, según el ideario platónico, el Estado establece una regulación social para que los seres humanos puedan vivir recíprocamente con felicidad, tanto en las relaciones económicas como políticas. Lo cual se ha llegado a cabo en cada sociedad mediante la actuación de los grupos dominantes, relegándose al aislamiento, cuando no a la discriminación, a aquellos colectivos sociales no representativos o marginales.

Así ha sucedido con el colectivo social de personas con discapacidad, hasta la proclamación por la ONU de la Declaración Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, momento en que ha sido puesto en valor, el pleno derecho a la dignidad de la persona con discapacidad, con independencia de su condición personal. Proclama que trasciende a uno de los medios más comunes que procuran la felicidad de las sociedad, como es el reconocimiento del derecho al trabajo y la accesibilidad al empleo, de aquellos sectores, como el colectivo de personas con discapacidad, tradicionalmente vetados en el mercado laboral.

A partir de ese entonces, los Estados miembro de Naciones Unidas, adquieren la obligación de llevar a término dicho mandato, mediante regulaciones específicas que corrijan dicha situación discriminatoria. Lo que en el caso español ha supuesto el establecimiento, con anticipación, de la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la oferta de empleo público y privada, incluida la discapacidad intelectual. Ello supone un reto en el cambio de paradigma para la configuración y diseño de los puestos de trabajo, que facilite la inclusión laboral, necesariamente

llamada a la adaptación de los puestos de trabajo, con todos los medios técnicos disponibles, entre los que muy acertadamente se encentra la digitalización, entendida ésta como el traspaso de información de un formato físico a un entorno digital, algo de especial relevancia en el mundo empresarial.

Adaptación que también pasa obligatoriamente, por adecuar las regulación de prevención de riesgos laborales a las peculiaridades de cada discapacidad, como es el caso de la discapacidad intelectual, a fin de garantizar la seguridad y salud laboral de dichas personas trabajadoras, muchas de ellas en situación de especial sensibilidad para los puestos de trabajo, con la misma eficacia que al resto de trabajadores.

La adaptación y los ajustes razonables propios para este colectivo, deben igualmente alcanzar a todas medidas y disposiciones en relación a los planes de emergencia y evacuación, disponiendo elementos de información con lenguaje fácil y señalización iconográfica, adaptadas al nivel de la capacidad cognitiva limitada que presentan y les permitan plena accesibilidad, por ejemplo, a los refugios contraincendios o la localización de las vías de evacuación más rápidas sin barreras, de modo que el uso de la digitalización para a conversión de la información en lectura fácil y comprensible, es una herramienta del todo imprescindible.

2. DESARROLLO

Según los datos recogidos en por la Administración Pública, referidos a 2022, el número de personas con diversidad funcional que trabajan en la Comunidad de Andalucía, ascienden a 76.700 (menos de la mitad de las que pueden hacerlo), 36.300 se encuentran desempleadas y 13.000 están estudiando. De los cuales, tan solo 1 de cada 5 personas con discapacidad tiene trabajo en Andalucía. El diagnóstico muestra que sólo el 20,15% de las personas con discapacidad en la comunidad están ocupadas, frente al 60,23% de la población general y la tasa de paro (32,15%) es 13 puntos porcentuales superior a la general. Ello implica una evidente inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado de trabajo, que igualmente requiere la cumplimentación de medidas adaptativas propias y adecuadas a cada rango de discapacidad, para los puestos de trabajo que ocupan.

Respecto a la participación de las personas con discapacidad en las políticas activas de empleo, el diagnóstico recoge que durante 2022, un total de 18.971 personas se beneficiaron de las medidas de apoyo a la creación de empleo puestas en marcha por el SAE, entre ellas, las 17.870 personas beneficiarias de medidas de creación y mantenimiento de empleo indefinido. También durante ese año 14.319 personas con discapacidad participaron en un Itinerario Personalizado de Inserción en el programa Andalucía Orienta y 10.741 fueron derivadas al programa de Acompañamiento a la inserción. Finalmente, en torno al 30% de las personas beneficiarias del programa de Experiencias Profesionales para el Empleo fueron personas con diversidad funcional.

En tal según la guía de buenas prácticas de la Nota Técnica de Prevención nº 1003 de principios básicos sobre el diseño de puestos ocupados por personas con discapacidad, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la discapacidad intelectual se caracteriza por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa, expresada en habilidades

conceptuales, sociales y prácticas. Dicho colectivo está convocado a concurrir al proceso selectivo de acceso a la función pública, en lo que se ha venido en denominar “cupo de reserva de personas con discapacidad intelectual”, cifrado en dos puntos porcentuales del cupo general de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, fijado en el de 10% la oferta global de cada convocatoria pública de empleo.

De igual modo, el artículo 25.1 de la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece que el empresario garantizará de manera específica la protección de los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias.

Siendo que en desarrollo del precepto citado, el R.D. 486/1997, de 14 de abril, establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, donde se indica, en sus artículos 3 y ss. que dichos lugares de trabajo deberán cumplir las disposiciones mínimas establecidas en la propia disposición. De suerte que el art. 19.3 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, reconoce el derecho de los aspirantes con discapacidad que superen las pruebas selectivas a la adaptación del puesto de trabajo, que se soliciten y resulten pertinentes. Y es aquí donde deben estar vigilantes los servicios de prevención y disponer de un específico protocolo de actuación, que bajo nuestro criterio debería desarrollarse de forma parecida a la que proponemos. Es decir, contar con la estructura y esquema de contenidos que proponemos a continuación, con apoyo, obviamente, de la digitalización adaptada como propuesta que se acompaña como *Procedimiento de incorporación laboral de personal con Discapacidad Intelectual*.

2.1. Objeto

El presente protocolo tiene como finalidad describir el procedimiento para la incorporación de personal de nuevo ingreso proveniente del cupo de ingreso de personas con discapacidad intelectual, en los Centros de trabajo dependientes de las Delegaciones Territoriales del SAE de Cádiz, conforme a lo prevenido en el Anexo VI del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo (B.O.E. núm. 97, de 23/04/1997) y demás norma complementaria. Susceptible de resultar aplicable allí donde se acuerde, llegado el caso.

2.2. Alcance

- **Definición del alcance:** El presente procedimiento será de aplicación a todos los centros de trabajo, departamentos, servicios o unidades dependientes de la Agencia cualquiera que sea el tipo de centro de trabajo.

- **Personal afectado:** Igualmente, el procedimiento afectará a las personas de nueva incorporación provenientes de la oferta pública de acceso a la función pública por el cupo de personas con discapacidad intelectual que se incorporen a la Agencia, cuales quiera que sea su condición, independientemente del cuerpo de adscripción, y las funciones que desempeñen en cualquier puesto de trabajo de la Agencia, entidad o Cosejería.

Así mismo, afectará a la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante UPAR) en cuanto a la aplicación, control y seguimiento del presente protocolo de inserción e integración de los empleados afectados.

2.3. Responsables

La UPRL será el Servicio responsable de coordinar y mantener actualizado este procedimiento, además de aplicar este procedimiento al personal afectado y mantener un seguimiento adecuado y responsable, ante las unidades administrativas o centros de trabajo, a cuyos Directores de Oficina corresponde la bienvenida y acogimiento de la persona recién incorporada, bajo la supervisión y coordinación de sus respectivos Ates de pertenencia, en coordinación con la UPRL.

Dichos Directores de ATEs serán responsables del seguimiento del proceso de inclusión e integración, por lo que podrán formular propuestas a la UPRL, especialmente en caso de situaciones excepcionales en las que deban realizarse actuaciones de prioritarias. Para ello se dispondrá de la formación específica a dichos responsables.

2.4. Definiciones

- **Procedimiento/protocolo de Prevención de Riesgos Laborales.**

Documento de carácter organizativo en el que se describe, con el nivel de detalle necesario para el caso, los ajustes necesarios para la adaptación del puesto, el desarrollo una determinada actividad preventiva formación, las indicaciones de las tareas a realizar, la persona responsable de su acompañamiento, la relación entre Unidades o Servicios que se establecen para ello, los registros y tráfico documental a cumplimentar para la verificación del proceso de inclusión realizado, las medidas a adoptar y control de resultados.

- **Persona empleada con discapacidad intelectual.**

Persona empleada proveniente del cupo especial de la oferta pública de empleo para empleados con discapacidad intelectual. Según el art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás, y aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, por autoridad competente. Se trata de una limitación del funcionamiento intelectual. Es decir, les cuesta comprender o razonar. Es por tanto una limitación de la conducta adaptativa, en campos como el de

los conceptos, las relaciones sociales o las prácticas. Son discapacidades que surgen durante el proceso de crecimiento y desarrollo humano, antes de los 22 años de edad.

Técnicamente considerado se trata de un trastorno del desarrollo del cerebro que se manifiesta antes de los 18 años y que afecta al funcionamiento intelectual y adaptativo de una persona. Esto quiere decir que no solo se trata de un coeficiente intelectual bajo, sino que incluye la incapacidad de llevar a cabo las actividades cotidianas de manera plenamente autónoma. Piensan como un rompecabezas donde las piezas no encajan del todo bien. Las habilidades que faltan pueden variar de una persona a otra, haciendo que cada historia individual sea única. Por lo que según el “*Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales*” (DSM 5), de general referencia para psicólogos, psiquiatras y otros profesionales de la salud mental, la **discapacidad intelectual** se clasifica en el capítulo correspondiente a los trastornos del neurodesarrollo y se diagnostica cuando se cumplen tres criterios principales:

- **Disfunción intelectual general:** se refiere a limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual, definido por un coeficiente intelectual (CI) inferior a 70.
- **Limitaciones en el funcionamiento adaptativo:** Abarca habilidades prácticas, sociales y conceptuales que el individuo necesita para operar en la vida diaria.
- **Inicio en el período de desarrollo:** Estas características deben aparecer antes de los 18 años, para señalar que el individuo ha tenido estos desafíos desde su infancia.
- **Grados de Discapacidad Intelectual:**

En el contexto del DSM 5, la discapacidad intelectual se divide en diferentes grados según la gravedad de la afectación. ¡Es como si tuviéramos un espectro! Los grados son:

- **Leve:** es el más común y las personas pueden alcanzar independencia plena en entornos familiares, pero pueden requerir ayuda en situaciones complejas. Pueden tener un CI entre 50-70.
- **Moderado:** Las personas con discapacidad intelectual moderada (CI 35-50) suelen necesitar más apoyo en su vida diaria. Pueden aprender habilidades más simples y desempeñar tareas con supervisión.
- **Severo:** Las personas con discapacidad intelectual severa (CI 20-35) requieren apoyo constante en todas las áreas de su vida. Sus habilidades de comunicación y autonomía son muy limitadas.
- **Profundo:** Este es el grado más crítico, donde el CI es inferior a 20. Las personas con discapacidad intelectual profunda necesitan asistencia total y no tienen habilidades de autogestión.
- **Causas de la Discapacidad Intelectual**

Las causas de la discapacidad intelectual pueden ser tan variadas como las

personas que la experimentan. Algunas son de origen genético, como el síndrome de Down, mientras que otras pueden ser el resultado de factores ambientales como el consumo de sustancias durante el embarazo. Aquí, un par de ejemplos útiles:

- **Factores genéticos:** Algunas condiciones hereditarias, por ejemplo, el síndrome de Fragile X.
- **Infecciones durante el embarazo:** Infecciones como la rubéola pueden provocar discapacidades intelectuales en el bebé.
- **Traumas o daños cerebrales:** Lesiones durante el nacimiento o problemas severos de desnutrición en la infancia temprana.

La discapacidad intelectual puede cursar con algunos otros trastornos y coexistir con los mismos de manera transitoria o permanente, como el autismo o trastornos del comportamiento; circunstancias que puede complicar el diagnóstico y el tratamiento, máxime si cursa con enfermedades mentales. No obstante, es conveniente desmitificar algunos prejuicios sobre su personas y capacidades, ya que las personas con discapacidad intelectual son capaces de aprender y participar en la sociedad, pueden trabajar en entornos apropiados porque presentan una amplia gama de capacidades y oportunidades. Y en cuanto a su peligrosidad no son peligrosas, la realidad es que son tan diversas como lo pueda ser la población general. La discapacidad no lleva incorporada una cuota de agresividad en sí misma, no es una condición de la persona.

- **Cambio de Personalidad**

Se entiende el cambio de personalidad como el resultado de una combinación de factores médicos y psicológicos. cambio de personalidad no es algo que sucede de la noche a la mañana. Entre las causas principales de los cambios de personalidad de las personas con discapacidad intelectual se encuentran las enfermedades neurológicas, que por alterar las funciones cognitivas, puede llevar a reacciones emocionales inesperadas. Así como las lesiones cerebrales traumáticas, que puede cambiar la forma en que una persona se comporta, incluso años después del accidente. Otras causas médica de alteración de la personalidad son:

- **Desórdenes de la Tiroides:** La tiroides es una glándula del tamaño de una nuez que se encuentra en el cuello y es responsable de regular diversas funciones corporales, incluido el metabolismo. Cuando la tiroides no funciona correctamente, puede resultar en cambios de humor extremos.
- **Trastornos Psiquiátricos:** Trastornos como la depresión y la ansiedad también pueden provocar cambios significativos en la personalidad. Imagina llevar una carga pesada durante todo el día; eso es lo que siente alguien con estos trastornos. El estrés emocional puede moldear nuestra forma de ver el mundo y la relacionarnos con los demás.

- **Síntomas del cambio de personalidad.**

Los cambios de personalidad pueden ser permanentes, pero no siempre. Dependiendo de la causa subyacente y de la intervención realizada, algunos cambios pueden ser temporales, mientras que otros podrían ser más permanentes. Los

cambios de personalidad debido a enfermedades médicas son complejos. Conocer las causas, los síntomas y los tratamientos disponibles es fundamental para abordar esta problemática de manera efectiva, por lo que resulta del todo recomendable consultar con médicos, psicólogos o psiquiatras que pueda evaluar tu situación y ofrecerte un tratamiento adecuado, y llegado el caso, disponer de toda la información médica de la persona empleada. Esta situación requiere siempre de una atenta observación, para evidenciar lo antes posible, de los síntomas de cambio de personalidad, entre los que se encuentran:

- ***Alteraciones en el Estado de Ánimo:*** Uno de los síntomas más evidentes son las alteraciones en el estado de ánimo. Pueden pasar de la felicidad a la tristeza o la ira en cuestión de minutos. Esto puede rápidamente afectar las relaciones personales y llevar a conflictos innecesarios. Y,
- ***Conductas Impulsivas:*** persona que con anterioridad pensaban muy coordinada y equilibradamente antes de actuar, y después se lanzan a la realización de decisiones irresponsables, desordenadas o desproporcionadas.

- **Tratamientos para el cambio de personalidad**

Los tratamientos más habituales suelen ser de carácter médico. En muchos de los casos, los medicamentos se hacen necesarios para ayudar a equilibrar la química cerebral. Esto puede incluir antidepresivos o estabilizadores del estado de ánimo. Por lo que resulta vital que esto sea supervisado por un profesional de la salud ya que cada persona es diferente. También suele ir acompañado de medidas terapéuticas como la Terapia Cognitivo-Conductual (TCC), una de las formas más efectivas de tratamiento contra los cambios de personalidad, en la medida en que ayuda a las personas a entender y cambiar patrones de pensamiento negativos que pueden estar contribuyendo a sus problemas de personalidad. Además de localizar la mejor terapia posible al supuesto en particular, se recomienda igualmente facilitar y potenciar estrategias dirigidas a las personas con discapacidad intelectual en episodios de cambios de personalidad, que pueden ayudar a manejar los cambios de personalidad de manera más efectiva, con son:

- ***Practicar el Autocuidado:*** incentivar la práctica del autocuidado es esencial. Esto puede incluir ejercicio regular, una dieta equilibrada, y asegurar que se duerme lo suficiente.
- ***Buscar Apoyo Social:*** No subestimar la importancia de disponer de un círculo de apoyo. Hablar con amigos o familiares sobre lo que estás experimentando puede aliviar mucho la carga emocional. Así como un equipo de soporte técnico resuelve problemas difíciles, tener personas a tu alrededor también puede hacer la diferencia. Y en la medida de lo posible, promover la participación del Centro de Prevención de Riesgos Laborales correspondiente.

- **Enfermedad**

Una enfermedad es toda alteración que afecta la estructura o el funcionamiento de una parte o la totalidad del cuerpo y que suele estar relacionada con signos y

síntomas específicos. También se llama afección, dolencia, padecimiento y proceso patológico. Sin embargo la discapacidad intelectual no es una enfermedad, aunque puede ser causada por una. De hecho, una falsa creencia que todavía persiste es confundir discapacidad intelectual debe tener un cociente intelectual igual o inferior a 70, algo que no sucede en las personas con enfermedades mentales. Además, la discapacidad intelectual es una condición permanente y no tratable, mientras que las enfermedades mentales pueden revelarse en cualquier momento de la vida, a menudo son temporales y se pueden tratar. Por tanto, la discapacidad, del tipo que fuere, no es una condición personal, sino la expresión de la interacción, entre una persona con limitaciones en su funcionamiento diario, y las diferentes barreras que encuentra en el contexto en el que se desenvuelve.

- **Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías**

La Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CI-DDM) desarrollada por la Organización Mundial de la Salud en 1980, adoptada por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1994, , ofrece y consensua una primera definición de los expresiones de deficiencia, discapacidad y minusvalía, en los siguientes términos:

- **Deficiencia:** Toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994, p.54).
- **Discapacidad:** Toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994, p.56).
- **Minusvalía:** Una situación de desventaja para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales) (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994, p.57).

- **Limitaciones en la actividad**

Según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) propuesta por OMS en 2001, como complemento de la CI-DDM/1890, por limitaciones a la actividad se entiende aquellas dificultades que una persona puede tener a la hora de realizar sus actividades. Las limitaciones en la actividad pueden calificarse en distintos grados, según supongan una desviación más o menos importante –en términos de cantidad o calidad– en la manera, extensión o intensidad en que se esperaría la ejecución de la actividad en una persona sin alteración de salud.

- **Restricciones en la participación**

Según la misma clasificación CIF.2001, las restricciones en la participación comprende el conjunto de problemas que una persona puede experimentar en su implicación en situaciones vitales. Las restricciones se establecen por la comparación

de la participación de una determinada persona, con la participación esperada por parte de otra persona sin discapacidad en ese contexto psicosocia.

- **Discapacidad**

La Discapacidad es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Definición dada por el art. 2 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

- **Discapacidad mental**

Se caracteriza por una combinación de pensamientos emociones, comportamientos y relaciones con los demás disfuncionales. Ejemplos son la esquizofrenia y otros trastornos psicóticos y los trastornos del estado del ánimo, como la depresión mayor, entre otros.

- **Contextos de inclusión laboral de las personas con discapacidad**

En España, de forma similar a lo que ocurre en otros países, existen fundamentalmente tres contextos en los que las personas con discapacidad pueden desarrollar una actividad laboral: la empresa ordinaria, el centro especial de empleo, y el centro ocupacional. Ahora bien, tan solo la empresa ordinaria y el centro especial de empleo son concebidos como centros de trabajo, dado que el centro ocupacional constituye un servicio social cuyo objetivo es el desarrollo personal de las personas con discapacidad en aras a su integración social (Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre). La inclusión plena se consigue en el marco del empleo ordinario y, con objeto de facilitar este tránsito, en ocasiones se ofrece al empleado la posibilidad de empleo con apoyo, que se caracteriza por la presencia de un preparador laboral experto acompañando y orientando al empleado/a con discapacidad. El empleo ordinario también comprende el acceso a la función pública.

- **Plena inclusión**

La plena inclusión laboral de este colectivo debe desarrollarse desde una cultura organizacional inclusiva (Cortés Díaz y Cisterna, 2016). Para ello, las organizaciones deben definir una hoja de ruta inclusiva en la que den a conocer su compromiso social promoviendo entre sus colaboradores el cumplimiento de ciertos estándares de responsabilidad (Munduate et al., 2013). Tal y como señalan Tetrault Sirsly y Lvina (2019), la cultura inclusiva es clave para que se garanticen el respeto, la dignidad y los derechos fundamentales. Entendiendo que la inclusión sucede cuando las personas con discapacidad pueden participar en cualquier actividad en igualdad de oportunidades y que todo tipo de discriminación es una conducta legalmente prohibida.

- **Adaptación del puesto de trabajo.**

Las evaluaciones de riesgo deberán también tener en cuenta las diferencias individuales de los trabajadores. Es importante no concluir que todos los trabajadores son iguales, ni formular hipótesis sobre los riesgos para la salud y la seguridad

asociados a una discapacidad determinada. Por ello, será necesario adoptar las medidas adecuadas en función de las particularidades y del tipo de discapacidad que presente la persona. Las medidas preventivas, diseñadas para proteger a las personas de los riesgos, no deberían utilizarse de forma discriminatoria para excluir a las personas con discapacidad del puesto de trabajo o para tratarlas de forma menos favorable. Por ejemplo, que un trabajador en silla de ruedas no pueda abandonar el edificio en caso de emergencia o que con discapacidad auditiva no pueda reaccionar ante una alarma de incendios.

- **Accesibilidad universal**

Es la característica que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, objetos y dispositivos, para que todas las personas las puedan usar y entender de la forma más segura, cómoda y autónoma posible.

- **Accesibilidad cognitiva**

Es la característica que tienen los objetos, los espacios o los textos que hace que los entiendan todas las personas. La accesibilidad cognitiva incluye soluciones, por ejemplo, para mejorar la comunicación, la señalización, la orientación y la localización de edificios. Una herramienta de la accesibilidad cognitiva es la “lectura fácil”. La lectura fácil es un sistema de redacción de textos, diseño y maquetación para personas con dificultades de comprensión. Hay otras herramientas, por ejemplo, el lenguaje de signos española, los sistemas aumentativos y alternativos de comunicación o el “subtitulado”.

- **Acción positiva**

Conjunto de medidas que tienen el objetivo de evitar o compensar las desventajas de las personas con discapacidad para que disfruten de sus derechos y participen en la sociedad.

- **Vida independiente**

Vida independiente es la situación en la que una persona con discapacidad toma sus propias decisiones y participa en su comunidad. Se refiere a la autogestión de todos los aspectos de la vida de las personas con discapacidad, incluyendo actividades como la higiene personal, vestirse, comer, comunicarse y desplazarse. No necesariamente implica vivir solo, sino ejercer el poder de decisión y participar activamente en la comunidad.

- **El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.**

Se trata del sistema que pone en marcha la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Todas las personas mayores o con discapacidad que no puedan valerse por sí mismas serán atendidas por las administraciones públicas, tendrán acceso a los servicios sociales públicos y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades. La Ley establece que el Estado y las Comunidades Autónomas deben colaborar y crea órganos eficaces, por ejemplo, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia.

- **Dependencia**

Estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

- **Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD)**

Son las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

- **Acoso por razón de discapacidad**

Se entiende por acoso toda conducta no deseada relacionada en este caso, con la discapacidad de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad o crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

- **-Empleo con apoyo.**

Conjunto de acciones de orientación y acompañamiento a personas con discapacidad que hacen las preparadoras laborales en el puesto de trabajo. Su objetivo es facilitar la adaptación social y laboral de los trabajadoras con discapacidad.

- **Diseño para todas las personas**

Forma de crear entornos, productos y servicios para que sean accesibles sin necesidad de adaptación. Si cuanto nos rodea es accesible toda persona podrá disfrutar de sus derechos.

- **Autonomía personal**

Capacidad que tiene una persona de controlar, afrontar y tomar decisiones sobre cómo quiere vivir y hacer las actividades básicas de la vida diaria.

- **Atención centrada en la persona**

Modelo de intervención en el que las personas deciden y planifican sus apoyos actuales y su futuro. Los cuidados y apoyos se basan en las fortalezas y necesidades de las personas.

- **Asistente personal**

Servicio que presta un asistente personal. El asistente personal apoya a la persona en situación de dependencia para hacer las tareas de su vida diaria. El objetivo es fomentar la vida independiente y la autonomía personal.

- **Necesidades de apoyo para la autonomía personal.**

Son aquellas que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual o mental

- **Lectura fácil**

Lectura fácil es el sistema de redacción de textos, diseño y maquetación que hace accesible la información a las personas con dificultades de comprensión lectora.

- **Salud mental**

La salud mental es un estado de bienestar en el que una persona se desarrolla, afronta las tensiones de la vida, trabaja y aporta a su comunidad. La salud mental es un aspecto más del bienestar de cada persona. Todos podemos tener un trastorno mental. De hecho, según la OMS, 1 de cada 4 personas podría tener un trastorno mental a lo largo de su vida. Esto no impide tener una vida plena.

- **Ajustes razonables**

Son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos.

- **Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad**

Es el principio de actuación en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

- **Tercer sector**

Organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

2.5. Tipos de Discapacidad Intelectual

1. **Discapacidad intelectual:** muy leve(CI 70-90).

2. **Leve** (CI 50-70), moderada(CI 35-50).

3. **Grave** (CI 20-35) o profunda (CI -20).

4. **Lesión cerebral.** Es una lesión cerebral es un daño en el tejido del cerebro causado por diversos factores. Los más destacados son los golpes fuertes, la falta de oxígeno, infecciones o enfermedades degenerativas. Dependiendo de la gravedad y localización del daño, las lesiones cerebrales pueden afectar desde la memoria hasta la movilidad, el control emocional o incluso la capacidad para tomar decisiones de la persona. Este tipo de lesiones puede clasificarse como. traumáticas o no traumáticas. Las traumáticas, como su nombre lo indica, son provocadas por un impacto físico

directo, mientras que las no traumáticas suelen deberse a factores internos, como accidentes cerebrovasculares o infecciones. Las causas de las lesiones cerebrales varían ampliamente, pero las más comunes son: a) **Traumatismos craneoencefálicos (TCE)**. Suelen ser el resultado de accidentes de tráfico, caídas o golpes en la cabeza. Los TCE pueden causar fracturas craneales, hematomas o contusiones que interfieren en el funcionamiento cerebral. b) **Accidentes cerebrovasculares**. Un derrame o un infarto cerebral ocurre cuando se interrumpe el flujo sanguíneo en una parte del cerebro, lo que provoca la muerte de las células nerviosas. c) **Infecciones**. Por ejemplo, la meningitis o la encefalitis. Ambas pueden ocasionar la inflamación y los daños en el tejido cerebral. d) **Anoxia**. Es la falta de oxígeno en el cerebro durante un periodo prolongado. *Puede deberse a la asfixia, un ataque al corazón o complicaciones durante una cirugía, por ejemplo, y los daños que puede producir son irreversibles.* e) **Enfermedades neurodegenerativas**. Condiciones como el Alzheimer o el Parkinson causan un deterioro gradual del tejido cerebral, afectando principalmente las funciones cognitivas y motoras.

5. Parálisis cerebral. La parálisis cerebral se refiere a un grupo de trastornos neurológicos que aparecen en la infancia o en la primera infancia y que afectan de forma permanente el movimiento corporal y la coordinación muscular. El término “parálisis” se refiere a la pérdida o al deterioro de la función motora, mientras que “cerebral” se refiere al cerebro. No existe una cura para la parálisis cerebral, pero los tratamientos de apoyo, los medicamentos y la cirugía pueden ayudar a muchas personas a mejorar sus habilidades motoras y su capacidad para comunicarse con el mundo. Existen cuatro tipos principales de parálisis cerebral:

A. Parálisis cerebral espástica. Esta es la forma más frecuente. Las personas tienen músculos rígidos y movimientos extraños. Hay diferentes formas de parálisis cerebral espástica, entre ellas:

a) Hemiplejía/hemiparesia espástica. Generalmente afecta el brazo y la mano en un lado del cuerpo, pero también puede incluir la pierna. Por lo general, los niños con hemiplejía espástica caminan tardíamente y de puntillas debido a la tensión en los tendones del talón. El brazo y la pierna del lado afectado tienden a ser más cortos y delgados. Algunos niños desarrollarán escoliosis, una curvatura anormal de la columna vertebral. El habla se retrasa y, en el mejor de los casos, el niño puede llegar a ser competente y la inteligencia suele ser normal.

b) Diplejía/diparesia espástica. Esta forma de parálisis cerebral espástica incluye rigidez muscular, principalmente en las piernas, afectando con menos gravedad a los brazos y la cara, aunque las manos pueden ser torpes. Los reflejos tendinosos de las piernas son hiperactivos. La tensión en ciertos músculos de las piernas hace que estas se muevan como los brazos de una tijera. Los niños pueden necesitar un andador o aparatos ortopédicos para las piernas. La inteligencia y las habilidades lingüísticas suelen ser normales.

c) Cuadriplejía/cuadriparesia espástica. Esta es la forma más grave de parálisis cerebral y, a menudo, se asocia con una discapacidad intelectual de moderada a grave. Es causada por un daño generalizado al cerebro o

malformaciones cerebrales considerables. A menudo, los niños tendrán una rigidez severa en las extremidades, pero el cuello será flácido. Los niños con este tipo de parálisis cerebral rara vez pueden caminar y les es difícil hablar. Las convulsiones pueden ser frecuentes y difíciles de controlar.

- B. Parálisis cerebral discinética.** Esta forma también incluye la parálisis cerebral atetoide, coreoatetoide y distónica, y se caracteriza por movimientos lentos e incontrolables de retorcimiento o espasmódicos en las manos, los pies, los brazos o las piernas. La hiperactividad en los músculos de la cara y la lengua hace que algunos niños babeen o hagan gestos faciales. A estos niños les resulta difícil sentarse derecho o caminar. Algunos niños tienen problemas para oír, controlar su respiración o coordinar los movimientos musculares necesarios para hablar. La inteligencia rara vez se ve afectada.
- C. Parálisis cerebral atáxica.** Afecta el equilibrio y la percepción de profundidad. A menudo, los niños con parálisis cerebral atáxica tienen mala coordinación y caminan de manera inestable con un paso de base amplia. Estos niños tienen dificultad con los movimientos rápidos o precisos, como para escribir o abotonarse una camisa, o les cuesta controlar los movimientos voluntarios, como alcanzar un libro.
- D. Tipos mixtos de parálisis cerebral.** Se refieren a síntomas que no corresponden a un solo tipo de parálisis cerebral, sino que son una mezcla de varios tipos. Por ejemplo, un niño con parálisis cerebral mixta puede tener algunos músculos demasiado tensos y otros demasiado relajados, provocando una mezcla de rigidez y flacidez.

6. Síndrome (S.) de Angelman. El síndrome de Angelman es una afección causada por un cambio genético, que es un cambio en un gen. El síndrome de Angelman causa un retraso en el desarrollo, problemas del habla y del equilibrio, discapacidad mental y, a veces, convulsiones. Muchas personas con el síndrome de Angelman sonríen y se ríen frecuentemente. Tienden a ser alegres y se excitan fácilmente. Los retrasos en la maduración, que son retrasos en el desarrollo, comienzan aproximadamente entre los 6 y los 12 meses de edad. A menudo, los retrasos son los primeros signos del síndrome de Angelman. Las convulsiones pueden comenzar entre los 2 y los 3 años. Los síntomas del síndrome de Angelman más frecuentes son: a) Retrasos en el desarrollo, incluso no gatear ni balbucear a los 6 a 12 meses. b) Discapacidad mental, que también se conoce como discapacidad intelectual. c) Ausencia de habla o habla reducida. d) Problemas para caminar, moverse o mantener el equilibrio. e) Sonreír y reír frecuentemente, y parecer feliz. f) Excitarse fácilmente. g) Problemas para succionar o alimentarse. h) Problemas para dormirse y para permanecer dormido.

7. S. de Down. El síndrome de Down es un trastorno genético que se origina cuando la división celular anormal produce una copia adicional total o parcial del cromosoma 21. Este material genético adicional provoca los cambios en el desarrollo y en las características físicas relacionados con el síndrome de Down. El síndrome de Down varía en gravedad de un individuo a otro, y provoca incapacidad intelectual y retrasos en el desarrollo de por vida. Es el trastorno cromosómico genético y la causa más frecuente de las discapacidades de aprendizaje en los niños. También suele

ocasionar otras anomalías médicas, como trastornos digestivos y cardíacos. Todas las personas con síndrome de Down son diferentes —los problemas intelectuales y de desarrollo oscilan entre leves, moderados y graves—. Algunas personas son sanas, mientras que otras tienen problemas de salud importantes, como defectos cardíacos graves. Los niños y los adultos con síndrome de Down tienen un aspecto facial definido. Si bien no todas las personas con síndrome de Down tienen las mismas características. Los bebés con síndrome de Down pueden ser de estatura promedio, pero, por lo general, crecen más lentamente y son más bajos que los niños de la misma edad.

8. S. de maullido de gato. El síndrome del maullido de gato o *Cri du chat*, es una anomalía genética causada por una delección del 10% al 80% en una sección del brazo corto del cromosoma 51. Esta anomalía se manifiesta en uno de cada 50.000 recién nacidos. Las manifestaciones clínicas más características de este síndrome incluyen un llanto característico, microcefalia, cara redonda, pliegues epicánticos, hipertelorismo, micrognatia, dermatoglifos anormales y retraso en el crecimiento psicomotor. Los individuos afectados por este síndrome pueden experimentar una gran variedad de signos y síntomas y severidad diferente.

9. S. Rett. El síndrome de Rett es un trastorno neurológico y del desarrollo poco frecuente que afecta casi exclusivamente a las niñas. Los niños con síndrome de Rett tienen una progresión general de características físicas y de desarrollo con el tiempo, a las que los científicos se refieren como el perfil temporal. En el perfil temporal del síndrome de Rett, los bebés parecen tener un desarrollo temprano normal durante los primeros meses de vida. Sin embargo, puede haber signos sutiles del trastorno que inicialmente pasan desapercibidos, como pérdida de tono muscular (hipotonía), dificultad para alimentarse y sacudidas en los movimientos de brazos y piernas. Luego, típicamente entre los 6 y 18 meses de edad, el desarrollo del niño se detiene y es seguido por la pérdida o regresión de las habilidades adquiridas anteriormente. En particular, el niño pierde la capacidad de socializar, el lenguaje para comunicarse, el uso intencional de las manos y la capacidad de gatear o caminar. Esta regresión puede ocurrir repentinamente o en un período de semanas o meses. Algunos de los primeros síntomas del síndrome de Rett son similares a los del trastorno del espectro autista y a veces los niños son diagnosticados erróneamente con ese trastorno. Generalmente entre los 3 y 5 años de edad, los síntomas comienzan a estabilizarse y el niño desarrolla mejor contacto social, comunicación y mirada.

10. S. de Tourette. El síndrome de *Gilles de la Tourette* es un trastorno caracterizado por movimientos repetitivos o sonidos indeseados (tics) que no se pueden controlar con facilidad. Por ejemplo, la persona afectada puede de manera repetida parpadear, encoger los hombros o emitir sonidos raros o palabras ofensivas. En general, los tics se presentan entre los 2 y los 15 años, el promedio es alrededor de los 6 años. Los hombres tienen entre tres y cuatro veces más probabilidades que las mujeres de desarrollar el síndrome de *Gilles de la Tourette*. Si bien este síndrome no tiene cura, se puede tratar. Los tics, los movimientos o sonidos repentinos, breves e intermitentes son el signo distintivo del síndrome de Tourette. Los síntomas pueden variar de leves a graves. Los síntomas graves pueden interferir significativamente con la comunicación, el funcionamiento cotidiano y la calidad de vida. Los tics

se clasifican en: **Tics simples**. Estos tics repentinos, breves y repetitivos implican un número limitado de grupos musculares. Y **Tics complejos**. Estos patrones de movimientos diferentes y coordinados involucran varios grupos musculares. Los tics también pueden involucrar movimientos (tics motores) o sonidos (tics vocales). Los tics motores suelen comenzar antes que los tics vocales. Pero el espectro de tics que las personas experimentan es diverso.

11. S. de West. El síndrome de West (SW) o síndrome de los espasmos infantiles es una encefalopatía (alteración cerebral) epiléptica de la infancia, grave y poco frecuente, que debe su nombre a William James West (1793-1848), médico inglés que describió por primera vez el cuadro (presente en su propio hijo) en un artículo publicado por The Lancet en 1841. Se caracteriza típicamente por tres hallazgos: espasmos epilépticos, retraso del desarrollo psicomotor y electroencefalograma con un trazado característico de hirsarritmia, aunque uno de los tres puede no aparecer. Las principales características de este síndrome epiléptico son: a) Espasmos flexores, extensores y mixtos: contracciones súbitas de los núcleos del cuello, tronco y extremidades que normalmente se dan en los dos lados del cuerpo y de forma simétrica. b) Retraso en el desarrollo psicomotor pudiendo perder, incluso, las habilidades adquiridas. c) E hirsarritmias en el electroencefalograma, es decir, un registro de continuas descargas de ondas de alto voltaje y sin sincronización en ambos hemisferios del cerebro. Estos tres síntomas, en el argot médico se conoce como la triada electro-clínica y es característica del Síndrome de West (SW), aunque uno de los tres puede no aparecer en el paciente.

12. S. Williams. El *síndrome de Williams* o *síndrome de Williams-Berren* es una enfermedad genética poco frecuente caracterizada por un trastorno del desarrollo, que asocia malformación cardíaca (estenosis aórtica supraválvular -EASV-, por lo general) en el 75% de los casos, retraso psicomotor, dimorfismo facial característico y perfil cognitivo y conductual específico. El perfil cognitivo está dominado por una deficiencia de las habilidades visoespaciales, que contrasta con un lenguaje correcto. Estos niños tienen una conducta de tipo hipersocial, relacionándose fácilmente con los demás; presentan hipersensibilidad al ruido y habilidades musicales. Existe una mayor prevalencia de caries, en ocasiones asociada a una hipoplasia del esmalte. En el plano oftalmológico, el 40% de los niños afectados presentan estrabismo y/o problemas de refracción. Desde el nacimiento, pueden presentar malformaciones vasculares como EASV, estenosis de las arterias pulmonares o de las arterias renales, que causan una hipertensión arterial (HTA) renovascular.

13. S. X frágil: El síndrome X frágil es la forma más común de discapacidad intelectual hereditaria. La enfermedad es causada por un gen específico. Normalmente, el gen produce una proteína necesaria para el desarrollo cerebral. Pero un defecto en este gen hace que una persona produzca poco o nada de dicha proteína. Esto resulta en el síntoma de X frágil. Las personas que tienen solamente un pequeño cambio en el gen no tienen síntomas de X frágil. Las personas con cambios mayores pueden tener síntomas severos. Los mismos pueden incluir: a) Problemas de inteligencia, que van desde algunos problemas de aprendizaje hasta el discapacidad intelectual grave. b) Problemas emocionales y sociales, como la agresión en los niños o la timidez en las niñas. Y, c) Problemas con el habla y el lenguaje, especialmente entre los adolescentes

masculinos. El X frágil no tiene cura. Es posible tratar algunos síntomas con terapia educativa, de conducta o física y medicinas. Obtener tratamiento con anticipación para el X frágil puede ser útil.

14. Trastorno (T) de aprendizaje: Los Trastornos del aprendizaje son un grupo heterogéneo de diferentes alteraciones del neurodesarrollo que se ponen de manifiesto en la niñez. Los niños con esta afectación no son capaces de dominar las habilidades académicas propias de su edad, de su capacidad intelectual y de su nivel educativo. Las dificultades en el aprendizaje empiezan en la etapa escolar pero pueden no ser completamente manifiestas hasta que la demanda para aquella habilidad afectada exceda la capacidad individual. En función del área académica afectada podemos diferenciar los siguientes tipos: a) Con limitación en la lectura: DISLEXIA. El más frecuente afectando a un 5-10% de la población infantil. b) Con limitación en la expresión escrita: DISORTOGRAFÍA TRASTORNOS DEL APRENDIZAJE. Afecta al contenido y composición de las palabras que se escriben; es decir, existe un problema para reconocer, comprender y reproducir los símbolos escritos. Y, c) con limitación en matemáticas: DISCALCULIA. Afecta a la correcta adquisición de las habilidades aritméticas. En el colegio, esta dificultad queda reflejada en repetidos suspensos en el área de matemáticas, mientras que en el resto de asignaturas el rendimiento se sitúa en valores normales. El único tratamiento eficaz de los trastornos del aprendizaje es una correcta enseñanza, un proceso de reeducación con técnicas específicas individualizadas, que debe iniciarse lo antes posible.

15. T. espectro autista o TAE: El autismo, conocido también como trastorno del espectro autista (autistic spectrum disorder, en inglés), es un trastorno del neurodesarrollo y representa una gama de condiciones que se caracterizan por déficit de habilidades sociales, comportamientos repetitivos y dificultades en la comunicación verbal y no verbal. Actualmente, se estima que en España puede haber 450.000 personas con autismo y, según la HYPERLINK "<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/autism-spectrum-disorders>"OMS, 1 de cada 100 niños en el mundo tiene autismo. El trastorno del espectro autista comprende afecciones que anteriormente se consideraban independientes, como el autismo, el síndrome de Asperger, el trastorno desintegrativo infantil y una forma no especificada de trastorno generalizado del desarrollo. Algunas personas aún utilizan el término «síndrome de Asperger» que generalmente se considera que está en el período final leve del trastorno del espectro autista. El trastorno del espectro autista comienza en los primeros años de la infancia y, a la larga, provoca problemas para desenvolverse en la sociedad, por ejemplo, en situaciones sociales, en la escuela y el trabajo.

16. T. dual. El término trastorno dual hace referencia a la coexistencia en un mismo sujeto de una historia de uso-abuso de drogas junto a un trastorno psiquiátrico¹. Autores como Dixon y Lehman et al han pretendido elaborar modelos que expliquen la interrelación entre ambos tipos de entidades clínicas. Sin embargo, es más operativo considerar tres mecanismos como posibles, que son: 1. Dependencia de drogas como trastorno primario e inductor de la patología psiquiátrica; éste es el mecanismo defendido por la teoría de la neurotoxicidad. Los cuadros que con más frecuencia 2. Psicopatología como factor de riesgo para el desarrollo de una dependencia a sustancias; en este sentido, el consumo de drogas se produciría para

aliviar síntomas como la depresión o la ansiedad; puede, por tanto, considerarse como una modalidad de automedicación. 3. El último mecanismo consiste en la existencia de una vulnerabilidad especial del sujeto para padecer ambos trastornos; es el ejemplo clásico de los trastornos de personalidad.

17. *T. generalizado del desarrollo.*

El trastorno generalizado del desarrollo, o **tgd**, es un grupo de alteraciones neuropsiquiátricas de variable severidad, donde se afectan principalmente la inteligencia, el lenguaje, el comportamiento y la capacidad de socialización. La evolución de estas aptitudes no se produce conforme a la edad cronológica. Este trastorno aparece antes de los tres años de edad y pueden observarse síntomas que, en diferente grado según cada caso, afectan distintas funciones. Se incluye entre los trastornos del espectro autista junto al autismo, el trastorno desintegrador de la infancia, el síndrome de Rett y el de Asperger, pero los niños con trastorno generalizado del desarrollo no cumplen con los criterios para estas enfermedades. Entre los síntomas más frecuentes están los patrones conductuales repetitivos y la intolerancia a las modificaciones en el ambiente o las rutinas. También existen movimientos característicos y respuestas atípicas a estímulos como ruidos y luces. El lenguaje también puede verse alterado en grado variable, desde lo casi normal hasta niños que no hablan en absoluto o usan solo un número limitado de frases. Las habilidades sociales son limitadas y hay dificultad para relacionarse también con acontecimientos u objetos. Hay juegos poco usuales que suelen ser repetitivos al igual que los intereses y otros comportamientos.

18. *T. de déficit de atención e hiperactividad (TDAH).*

El TDAH es un trastorno del neurodesarrollo. Por lo general, se diagnostica por primera vez en la infancia y, a menudo, dura hasta la edad adulta. Sin embargo, a algunas personas no se les diagnostica el trastorno hasta que son adultas. El TDAH implica a) Tener problemas para prestar atención (falta de atención). b) Tener problemas para controlar conductas impulsivas (impulsividad). Y c) Ser demasiado activo (hiperactividad). Se desconoce la causa exacta del TDAH. Probablemente es el resultado de una combinación de factores, como la genética y el entorno. Los investigadores están analizando posibles factores ambientales que podrían aumentar el riesgo de tener TDAH. Estos factores incluyen lesiones cerebrales, nutrición y entornos sociales. Los síntomas dependen del tipo de TDAH que tenga una persona. Las personas con síntomas de problemas de atención con frecuencia: a) No se fijan en detalles o cometen errores por descuido en la escuela, el trabajo o en otras actividades. b) Tienen problemas para concentrarse en actividades de juego o tareas laborales. c) No parecen escuchar cuando se le habla directamente. d) Les resulta difícil seguir instrucciones o terminar tareas, o pueden comenzar, pero se desconcentran fácilmente. e) Tienen problemas para organizarse, mantener sus pertenencias en orden y administrar el tiempo. f) Evitan realizar tareas que requieren largos períodos de esfuerzo mental. g) Pierden artículos importantes como libros, billeteras, llaves, anteojos y celulares. h) Olvidan hacer las actividades diarias.

19. ***T. obsesivo compulsivo.*** El trastorno obsesivo-compulsivo (TOC) se caracteriza por pensamientos, impulsos o imágenes recurrentes, persistentes, no deseados e intrusivos (obsesiones) y/o por conductas o actos mentales repetitivos

que los pacientes se sienten impulsados a hacer (compulsiones, rituales) a fin de disminuir o evitar la ansiedad que provocan las obsesiones. El diagnóstico se basa en la anamnesis. El tratamiento consiste en psicoterapia (específicamente, prevención de la exposición y la respuesta más, en muchos casos, terapia cognitiva), farmacoterapia (específicamente, inhibidores selectivos de la recaptación de serotonina [ISRS] o clomipramina) o ambas. Las obsesiones son pensamientos, impulsos o imágenes mentales intrusivos, no deseados cuya presencia por lo general causan angustia o ansiedad intensas. Los temas dominantes de las obsesiones incluyen el daño (p. ej., el temor de dañarse a sí mismo o a los demás), la limpieza o la contaminación (p. ej., los pacientes pueden obsesionarse por contaminarse con tierra o gérmenes), pensamientos prohibidos o tabú (p. ej., obsesiones agresivas o sexuales) y la necesidad de simetría. Las obsesiones no son placenteras. Por lo tanto, los pacientes suelen tratar de ignorarlos y/o suprimirlos, o tratan de neutralizarlos mediante una compulsión. Las compulsiones (a menudo denominadas rituales) son conductas excesivas, repetitivas, intencionales que las personas sienten que deben realizar para prevenir o reducir la ansiedad causada por sus pensamientos obsesivos o para neutralizar sus obsesiones. Algunos ejemplos son: a) Lavarse (p. ej., lavarse las manos, ducharse). b) Asegurarse (p. ej., de que la cocina esté apagada, que las puertas estén cerradas con llave). c) Contar (p. ej., repetir una conducta un cierto número de veces). d) Ordenar (p. ej., ordenar la vajilla o los elementos de trabajo en un patrón específico).

2.6. Realización

1. **Periodicidad.** Salvo mejor criterio o necesidades concretas del caso en particular, se estima una duración de seis meses el proceso de adaptación, inclusión y aprendizaje de la nueva incorporación. Se iniciará con un acto de bienvenida el día de la incorporación, la toma de datos del informe previo a realizar por miembros de la Unidad de Prevención (Anexo I), la reunión de planificación (Anexo II), la evaluación de seguimiento (Anexo III) y la evaluación final (Anexo IV). A partir de aquí toda eventualidad que pueda suponer el desempeño de funciones de esta incorporación tras los primeros seis meses de actividad, supondrá una actuación a considerar y resolver con la propuesta de solución más conveniente, de lo que se dará cuenta en el de evaluación incidental (Anexo V). En tal sentido es recomendable iniciar el procedimiento con una reunión inicial en la que participen la persona acompañante designada, el Director del centro de trabajo, la responsable ATE y un técnico de la UPRL.

2. **Informe previo.** Las incorporaciones a la Agencia de personal funcionario o laboral se realizan en base a las necesidades de personal determinada por la RPT correspondiente y la asignación de puestos, que a su criterio determina Función Pública. De manera que para el caso particular de la incorporación de empleado o empleada con discapacidad, ésta viene precedida de un certificado de aptitud emitido por el Centro de Valoración y Orientación correspondiente, realizado tras la superación de la prueba de acceso. En el mismo se identifica a la persona valorada, con indicación del grado de discapacidad obtenido, pero sin expresión del tipo de discapacidad de que se trate; así como el puesto de trabajo en función de la titulación acreditada y cuantas observaciones se estiman oportunas para el desempeño y ocupación efectiva del puesto de trabajo de la persona informada. Dichas observaciones pueden atender

a un amplio espectro de posibilidades que se determinan por base de la tipo de discapacidad, que son indicadas en líneas generales como limitaciones al desempeño o recomendaciones a tener en consideración para la designación y desarrollo de las competencias del puesto, particularmente expresadas para personas empleadas con discapacidad intelectual.

Como quiera que la información emitidas en la referida certificación del EVO resulta insuficiente para poder establecer al detalle la adecuación de las capacidades de la persona empleada con discapacidad, respecto del puesto concreto a designar, previa a la cualquiera incorporación efectiva, se impone conocer la habilidades, competencias y limitaciones cognitivas de la persona empleada. Ello requiere una primera intervención protocolaria que proporcione a esta Unidad toda la información precisa sobre habilidades, competencias, funciones motoras y cognitivas de la persona empleada con discapacidad, así como la propia afección intelectual que curse, con la finalidad de determinar el diseño de puesto de trabajo mas adecuado a las circunstancias. Ello justifica el establecimiento de un prime anexo, que pueda establecer el perfil de capacidades físicas, intelectuales y funcionales, tal y como debiera proponerse en un **ANEXO** al protocolo exprefeso sobre *Información previa a la ocupación*.

3. Planificación. La inclusión laboral es el trato igualitario en el entorno de trabajo, tanto a la hora de acceder a un empleo como en el posterior desarrollo de una carrera profesional. Este trato permite que las personas en condición de vulnerabilidad y sin importar su origen étnico, género, orientación sexual o cualquier otra circunstancia, tenga las mismas oportunidades para acceder a un empleo digno. Fundamentalmente se basa en la premisa de que la única condición que debe cumplir un individuo para acceder a un puesto de trabajo debe ser su cualificación y capacidad desarrollar del mismo, sin tener en cuenta nada más.

La inclusión laboral es una estrategia fundamental para el éxito y desarrollo de cualquier organización laboral, que requiere las acciones positivas y sus ajustes razonables para la adaptación del puesto de trabajo, que garanticen el máximo nivel de vida independiente en la ocupación efectiva del puesto de trabajo, tendente a superar el mayor número posible de limitaciones a la actividad y evitar las restricciones en la participación. Una empresa inclusiva debe contar con una plantilla diversa que le aporta diferentes enfoques y perspectivas, lo que enriquece y fomenta la creatividad, la innovación e incluso la resolución de problemas. Supone una mayor atracción de talento, satisfacción laboral, además de favorecer su imagen en términos de reputación empresarial. La inclusión laboral que garantiza un empleo digo a cualquier persona independientemente de su condición, es el primer paso para conseguir sociedades justas e inclusivas, en las que todos los individuos que la componen son tratados en igualdad de condiciones, y en la que todos y todas, aportamos riqueza.

Para la efectividad de dicha inclusión se hace imprescindible confrontar las posibilidades ciertas de incorporación a los diferentes puestos accesibles de la persona empleada con discapacidad intelectual, en función de su cualificación y habilidades personales. En este punto del desarrollo protocolario se debe determinar una primera aproximación del diseño de puesto o conjunto de actividades factibles, así como la forma de acompañamiento, la designación de la persona acompañante en el proceso

de integración y aprendizaje. Lo cual podría llevarse a cabo con la intervención de la dirección del centro de trabajo, la dirección Ate, las personas o personas acompañantes y el Unidad de prevención, con la finalidad de establecer un posible cronograma de aprendizaje, orientado al posible puesto a ocupar por la persona empleada discapacidad intelectual. De todo lo cual se daría cuenta con un **ANEXO II de Diseño del puesto y Cronograma de incorporación**.

4. Evaluación de seguimiento. Llevadas a cabo las primeras intervenciones, corresponde periódicamente llevar a cabo una detallada labor de seguimiento, que permita evaluar los progresos de la incorporación, con expresión de las propuestas adaptativas que sugieran al evaluación de desarrollo, o las confirmación provisional de las inicialmente previstas o adoptadas. Evaluación que al menos se llevará a efecto una vez al mes, entre los miembros directamente vinculados, de todo lo podría recogerse en un posible **Anexo III de evaluación de seguimiento**.

5. Evaluación de final. De todo lo anterior, transcurrido el periodo de los seis meses iniciales de ocupación efectiva en el puesto de trabajo, se dará cuenta mediante el **Anexo IV de Evaluación final**, de las resultas del mismo, debiendo ser celebrada una última evaluación confirmatoria del puesto a ocupar por la persona empleada con discapacidad intelectual o, en su defecto, del conjunto de actividades a desempeñar por dicha persona empleada, en función de la posibilidades y el desarrollo evolutivo del pedito considerado, que debería quedar reflejado en un eventual **Anexo IV de evaluación final**.

6. Evaluación incidental. A partir de la finalización del periodo de adaptación, inclusión y aprendizaje reflejada en la Evaluación final (Anexo IV) toda eventualidad que pueda suponer el desempeño de funciones de esta incorporación tras los primeros seis meses de actividad, y que pueda suponer una actuación a considerar y resolver con la propuesta de solución mas conveniente, tendrá la consideración de acto incidental y se dará cuenta del mismo, con la resulta o propuestas preventivas mas adecuadas, mediante el **Anexo V de Evaluación incidental**.

2.7. Notas de Actuación Comunes a Todo El Procedimiento

Habida cuenta de la peculiaridad del proceso de inserción que presenta la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual es del todo recomendable considerar la posibilidad de contar con apoyo de instituciones o asociaciones que participen en la capacitación de las personas con discapacidad, que como apoyo al empleo puedan intervenir en labores de adaptación del empleo con discapacidad, en colaboración con la persona acompañante designada. Particularmente, si en el centro de trabajo no se dispone de ningún compañero para dichas labores de acompañamiento, teniendo en cuenta el carácter voluntario de dicho desempeño.

Igualmente, se impone por razones de practicidad, que las personas acompañantes o incluso la Dirección del Centro, puedan acceder a formación especializada que permita dotarles de herramientas de trabajo para la efectiva inclusión del trabajador recién incorporado.

Y finalmente, si transcurrido un tiempo prudencial de aprendizaje, la personas con discapacidad intelectual no resultara apta para el desempeño completo de las

atribuciones profesionales del puesto, se impone escribir el conjunto de actividades vinculadas al puesto, que efectivamente pueda desempeñar de manera efectiva e independiente, para lo cual habrá de efectuarse un diseño de puesto de trabajo específico y concreto para la persona en particular, con el conjunto de ajustes razonables que sean mas adecuados a la situación.

3. PROPUESTA DE MEJORA

Por todo ello, en cumplimiento de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, se hace necesaria la determinación de protocolos preventivos que permitan garantizar plenamente el derecho a la seguridad y salud laboral de las personas con discapacidad, y particularmente con discapacidad intelectual. Protocolos que deben incluir la manera específica una narrativa de fácil comprensión de los riesgos laborales del puesto, las medidas de adaptación o el ajuste a efectuar. Como también las indicaciones preventivas de emergencias y evacuación, facilitadoras de la efectiva aplicación de las medidas. La cuestión igualmente afecta a todos aquellos supuestos que requieran una concreta adaptación del puesto de trabajo para dichas personas, en todas las áreas de actividad o producción. Y serviría de guía orientativa para una completa integración sociolaboral de dichos empleados que les proporcione el desarrollo ordenado en las tareas de aprendizaje, orientación y acompañamiento, de las personas responsables de la verificación de la plena inclusión de dicho empleado o empleada, tras su incorporación y durante el desempeños de las competencias y habilidades de lo personas empleadas con discapacidad intelectual, principalmente durante su primer año de ocupación, donde la digitalización juega un papel de desarrollo integrador a la hora de transcribir la información ordinaria, en información adaptada a su nivel cognitivo.

En tal sentido, como quira que la gran mayoría de actividades laborales comportan un mínimo soporte informático, es aquí donde caben realizar todos los ajustes razonables para con una adecuada digitalización adaptada pueden desarrollarse los desempeños laborales de la personas trabajadoras con discapacidad intelectual, con la mayor eficacia posible, de manea que se conviertan en herramientas de inclusion y no en barreras de acceso al mercado de trabajo.

CIBER-PSICOLOGÍA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL E IMPLANTACIÓN EN ENTORNOS LABORALES PARA LA PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE RIESGOS PSICOSOCIALES A TRAVÉS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y REALIDAD VIRTUAL

ANA HUESO MORAL

Becaria FPU

Universidad de Jaén

ahm00046@red.ujaen.es

ORCID 0009-0003-3920-3112

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. CONTEXTUALIZACIÓN
3. UTILIDAD PRÁCTICA DE LA CIBER-PSICOLOGÍA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
4. RETOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS
5. CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFÍA
7. WEBGRAFÍA
8. FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

EXTRACTO:

El campo de la salud psíquica (mental) en general, y de la población trabajadora en particular ni queda ni puede quedar al margen de las tecnologías más emergentes. Justamente, de la integración entre tecnología y psicología surge la “ciber-psicología” una disciplina cuyo objeto es utilizar los últimos avances tecnológicos para favorecer los procesos de cambio clínico, así como promover el bienestar emocional y el desarrollo personal en la población a través del uso de tecnología positiva y promoción de una salud inteligente. Trasladada al ámbito empresarial, se convierte en “ciber-psicología laboral”, un enfoque que incorpora Inteligencia Artificial y Realidad Virtual a la prevención y gestión de los riesgos psicosociales. Estas tecnologías permiten identificar factores de riesgo con mayor precisión, diseñar intervenciones personalizadas y optimizar la eficacia de los programas preventivos basados en la evidencia consolidándose como aliados prometedores para proteger la salud psicosocial de las personas trabajadoras y reforzar la seguridad organizacional.

Palabras claves: Ciberpsicología, prevención, riesgos psicosociales, Inteligencia Artificial y Realidad Virtual.

ABSTRACT:

The field of mental health in general—and that of the working population in particular—neither remains nor can remain outside the scope of emerging technologies. From the integration of technology and psychology emerges cyberpsychology, a discipline aimed at leveraging the latest technological advances to support clinical change processes, as well as to promote emotional well-being and personal development through the use of positive technologies and the fostering of intelligent health. When applied to the organizational context, it evolves into occupational cyberpsychology, an approach that incorporates Artificial Intelligence (AI) and Virtual Reality (VR) into the prevention and management of psychosocial risks. These technologies enable more precise identification of risk factors, the design of personalized interventions, and the optimization of the effectiveness of evidence-based prevention programs, positioning themselves as promising tools to protect the psychosocial health of workers and to strengthen organizational safety.

Keywords: Cyberpsychology, prevention, psychosocial risks, Artificial Intelligence, and Virtual Reality.

1. INTRODUCCIÓN

Las innovaciones científicas y tecnológicas siempre implican alteraciones, pero no todos los avances tienen la capacidad de transformar la vida económica y social. Los fenómenos de desarrollo tecnológico que tienen tal cualidad, conllevan un cambio de paradigma por la forma de trabajar y de producir que modifica la sociedad entera, como el que en su época supuso la Primera Revolución Industrial.¹

Actualmente, la tecnología de desarrollo digital conlleva ese carácter de transformación y ruptura con el pasado aportando avances de envergadura y suponiendo un verdadero cambio disruptivo. Al igual que la esfera de la vida social está transformando su “*modus operandi*” por la irrupción de las nuevas tecnologías, el mundo del trabajo se está enfrentando a grandes cambios con el advenimiento de una nueva serie de herramientas comúnmente conocidas como inteligencia artificial (IA) y realidad virtual (RV).

Por ende, el factor clave de todo este desarrollo tecnológico digital radica en la aplicación de la IA a un número creciente de nuevos productos y servicios. Como señaló la Comisión Europea en 2018² *“lejos de ser ciencia-ficción, la inteligencia artificial (IA) forma parte de nuestras vidas”*. *“La IA, además de facilitarnos la vida, nos está ayudando a resolver algunos de los principales retos a los que se enfrenta nuestro mundo: desde el tratamiento de enfermedades crónicas o la reducción de las tasas de mortalidad en los accidentes de tráfico hasta la lucha contra el cambio climático o la previsión de las amenazas a la ciberseguridad”*.

Sin duda, estamos siendo testigos de un cambio profundo en la manera en que vivimos, impulsado por los constantes avances tecnológicos. El uso de herramientas digitales para el desempeño laboral ha generado que muchos profesionales permanezcan conectados permanentemente a sus tareas mediante dispositivos como teléfonos inteligentes, servicios en la nube, correos electrónicos o aplicaciones de mensajería. Estas tecnologías móviles representan un recurso valioso para las organizaciones, ya que favorecen la eficiencia y la productividad. No obstante, junto a las ventajas evidentes, también aparecen importantes retos. Entre ellos destacan los problemas relacionados con la seguridad y la privacidad, así como la dificultad para separar la vida personal del ámbito profesional. Esto provoca la desaparición de la frontera entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, lo que puede generar riesgos tanto físicos como psicológicos en los trabajadores.³

No es de extrañar pues, que en el ámbito laboral se ha de resolver problemáticas relacionadas con el uso de estas herramientas digitales. De este modo, nace la psicología digital o ciber-psicología para estudiar los fenómenos psicológicos que surgen de la interacción humana con la tecnología digital. Es un campo fascinante y en constante evolución, que explora la intersección entre psicología y tecnología digital,

¹ Kemp, T. (1979)

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2018).

³ Vallecillo Gámez, M.R. (2020)

a la vez que analiza la influencia de estas en el comportamiento, las emociones, la cognición y las relaciones sociales.⁴

Por tanto, la ciber-psicología surge como respuesta a la transformación digital que redefine nuestras formas de interactuar, aprender y comunicarnos. La generación Z, nativa digital, demanda enfoques psicológicos adaptados a entornos virtuales. Su relación con la tecnología exige nuevas estrategias de intervención y aprendizaje. Esto plantea preguntas no solo sobre el “por qué”, sino también el “cómo” y el “para qué” del conocimiento en contextos digitales.⁵

Sin duda, las redes sociales se han convertido en un fenómeno tecnológico en la vida en sociedad. Nos encontramos ante un entorno que comúnmente considera estos espacios virtuales como lugares sociales cotidianos⁶, ocasionando efectos relevantes en la esfera jurídica. Pero esta actividad puede ser muy arriesgada en determinados contextos, afectando tanto a la empresa, a los compañeros de trabajo o, incluso, a la propia persona del empleador.

En términos generales, se puede entender una red social como un conjunto de individuos conectados entre sí con el fin de desarrollar una actividad en común.⁷ A lo largo de la historia, los seres humanos han creado diferentes formas y mecanismos para interactuar con otros. Por naturaleza, la persona es un ser social, y por ello la creación de espacios de interacción —incluso en entornos virtuales— ha impulsado un crecimiento notable en las maneras habituales de comunicarse.⁸ Estas plataformas no solo funcionan como complemento, sino que en ocasiones llegan a reemplazar los canales tradicionales de interacción.⁹

Indudablemente, la importancia de la ciber-psicología radica en hacer que internet, las redes sociales y los distintos medios de comunicación sean seguros para los empleados y que se haga un uso responsable de los mismos; ya que los trabajadores, en muchas ocasiones, experimentan diferentes emociones -algunas negativas- como la desconexión social, la ansiedad o el estrés; emociones que deterioran el desarrollo emocional y mental del ser humano y que afectan inevitablemente al desempeño del trabajo.¹⁰

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1. Delimitación conceptual de la ciber-psicología.

Internet ha transformado la forma en que nos comunicamos, aprendemos y socializamos, tanto los emigrantes digitales—aquellos que llegaron a conocer un mundo desconectado-, como los nativos que no han conocido otra cosa que la vida

⁴ HerreraLópez, M. H., Romera Félix, E. M. y Ortega Ruiz, R. (2021).

⁵ Palacios Pérez, H. B., Parra Abarca, J., y Baldivia Noyola, P. (2022).

⁶ Chauca Salas, M. H. (2023).

⁷ Rico Carrillo, M. (2012)

⁸ Aragüez Valenzuela, L. (2025)

⁹ González Biedma, E. (2019)

¹⁰ Chaves Muñoz, G. V. (2025)

en las redes. Resulta, por tanto, cada vez más relevante estudiar las motivaciones y los comportamientos que desarrollamos mientras usamos la tecnología, algo que ya forma parte de todos los aspectos de nuestras vidas, especialmente desde la llegada de los teléfonos inteligentes que han permitido que accedamos a internet en cualquier momento y desde cualquier lugar.¹¹ En este contexto aparece la Ciber-Psicología como una de las ramas más jóvenes de la psicología, surgida de la necesidad de entender cómo afecta la tecnología a los individuos y de cómo van cambiando estos en función de un uso más o menos extensivo de los nuevos desarrollos.¹² Por lo tanto, este término examina cómo las tecnologías digitales afectan a la identidad, la comunicación, las relaciones, el comportamiento y la percepción de la realidad, explorando la interacción entre la mente humana y el ciberespacio.¹³

En el ámbito laboral, el campo de la salud mental de la población trabajadora no puede quedar al margen de la de las tecnologías más emergentes, sobre todo desde el momento en que estas se han empezado a consolidar como recursos cada vez más habituales en el diagnóstico, la prevención, el estudio y el tratamiento de los trastornos psicológicos. Así, la inmersión tecnológica en la salud psicosocial aplicada a la prevención de riesgos laborales comienza a adquirir una denominación específica, cada vez más extendida, llamada por algunos sectores científicos “psicología cibernética en el trabajo” o “Ciber-Psicología laboral”, que se convierte en una nueva manifestación o incursión, en los entornos de trabajo, de un campo emergente la “Ciber-Psicología”.

Tal y como expresa el psicólogo John Suler, creador del término de Ciber-Psicología, esta debe orientarse fundamentalmente al empoderamiento de las personas, con el objetivo de transformar los entornos digitales en espacios más seguros, saludables y constructivos.¹⁴ En este sentido, su propósito principal consiste en proporcionar evidencia de carácter científico y técnico que contribuya al desarrollo del bienestar psicosocial en contextos digitales, especialmente en el ámbito laboral.

Esta disciplina surge como respuesta a una realidad social cada vez más determinada por la tecnología, y se posiciona como un campo multidisciplinario en el que confluyen diversas áreas del conocimiento —como el Derecho del Trabajo, la Psicología, la Informática o la Economía— para abordar de manera integral la prevención y mitigación de riesgos psicosociales en el entorno laboral. Por ello, se trata de un campo emergente que continúa expandiéndose en múltiples aplicaciones profesionales y académicas.

2.2. Antecedentes y estado actual de la materia.

La Ciber-Psicología ha experimentado un crecimiento exponencial en las últimas décadas, conforme la tecnología digital se ha ido integrando en nuestro día a día. En sus inicios, esta disciplina se centró en estudiar los efectos psicológicos de utilizar internet y los primeros videojuegos. En 1948, Norbert Wiener introduce conceptos

¹¹ <https://telos.fundaciontelefonica.com/?pdf=13668>

¹² De la Serna, J. M. (2018)

¹³ Suler, J.R. (2023)

¹⁴ Suler, J.R. (2023)

clave como *feedback* y homeostasis, base del término “ciber”.¹⁵ En la década de los 70, el cambio tecnológico se empieza a encuadrar en estudios¹⁶ interesados por los efectos sociales de las innovaciones tecnológicas. Lejos de concebir la tecnología como una variable independiente, este tipo de enfoque situaba el fenómeno tecnológico con problemáticas sociales más amplias. En la década de los 90, se analiza cómo la tecnología afecta a contextos socioeconómicos y al tejido empresarial¹⁷ y se explora el ciberespacio como una mente comunitaria. Asimismo, esta investigación empezaba a apreciar “una creciente preocupación por el estudio de las relaciones entre la tecnología y la subjetividad, la historia de las tecnologías en el marco de la disciplina, la crisis del yo en la sociedad de la información y, entre otros temas de interés, los efectos neuropsicológicos de los multimedia, la adicción a la Internet y la fobia a los ordenadores”.

En los 2000, con el avance de las tecnologías de la información y la comunicación, la ciber-psicología ha ampliado su ámbito de estudio para abarcar fenómenos como la identidad en línea, las relaciones sociales en entornos virtuales, los trastornos mentales relacionados con la tecnología y el impacto psicológico en redes sociales. En el año 2007, se publica la revista académica “*Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*” publicada por la Universidad de Masaryk. La revista se centra en la investigación de las ciencias sociales sobre el ciberespacio y aporta reflexiones sobre el impacto de Internet en las personas y en la sociedad.¹⁸ En 2009, se publica el libro “*Internet Psychology*”¹⁹ que explora los aspectos psicológicos del comportamiento en línea. En 2018, la British Psychological Society, lanza una sección de ciber-psicología²⁰ y publica una *newsletter* especializada en la materia.

A partir de 2010, con la masificación de los teléfonos inteligentes, la inteligencia artificial y las plataformas sociales, la ciber-psicología amplió su campo de estudio incorporando temas como: la influencia de los algoritmos en la toma de decisiones, el impacto psicológico de la hiperconectividad y el FOMO (miedo a quedarse fuera), las implicaciones del trabajo remoto y el nomadismo digital en la salud mental y la realidad virtual (RV) e inteligencia artificial (IA)²¹. Además, este mismo año se publica la revista científica “*CyberPsychology, Behavior and Social Networking*”²² dirigida por la Dra. Brenda K. Wiederhold, que se convirtió en una plataforma fundamental para la difusión de investigaciones empíricas en este campo.

Tras el COVID-19 la ciber-psicología se ha convertido en una herramienta indispensable para comprender los desafíos psicosociales derivados de la transformación digital acelerada. La expansión del teletrabajo, el aumento del nomadismo digital y el uso intensivo de dispositivos conectados han potenciado

¹⁵ Rajsbaum, S. y Morales, E. (2016)

¹⁶ Lerner, R. Ya (1972)

¹⁷ Gordo López, A.J. y Parker, I. (1999)

¹⁸ <https://cyberpsychology.eu/>

¹⁹ Joinson, A. N. (2012)

²⁰ <https://explore.bps.org.uk/content/bpspag/1/107/12>

²¹ Greenfield, P. M. (2014)

²² Wiederhold, B. K., & Wiederhold, M. D. (2007).

fenómenos como el tecnoestrés, la tecnofatiga, la infoxicación (sobrecarga de información), y la fragmentación de la identidad digital. La exposición prolongada a pantallas, la hiperconectividad y la presión de estar continuamente disponibles generan impactos significativos en la salud mental, incluyendo ansiedad, estrés y depresión, factores que constituyen una línea de problemas de salud muy difundidos en la población mundial, en general, y trabajadora, en particular, sobre los que se alerta desde hace décadas.²³ No por casualidad, la Organización Mundial de la Salud (OMS), como recordaba, la profesora Margarita Miñarro²⁴, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁵, para el mundo del trabajo, llevan hablando de ellos como la principal causa de bajas laborales en los países más desarrollados y la segunda en los países en desarrollo.

En suma, la irrupción de tecnologías como la inteligencia artificial generativa, la realidad aumentada, los entornos inmersivos y la gamificación algorítmica ha abierto nuevas líneas de investigación. Por ejemplo, se están estudiando los efectos de las interacciones emocionales con agentes virtuales, la percepción de la realidad mediada por algoritmos, o los cambios en la empatía y autorregulación emocional en entornos digitales²⁶. Estos estudios son esenciales para entender no solo los riesgos emergentes, sino también para proponer estrategias de bienestar digital, alfabetización emocional en redes y diseño ético de plataformas digitales

La ciber-psicología contemporánea también se integra activamente en entornos laborales, educativos y sanitarios, abordando temas como la adicción a redes sociales, el aislamiento digital, el ciberacoso laboral, la fatiga por videoconferencia (*Zoom Fatigue*), y la disminución de la productividad cognitiva en entornos saturados de estímulos digitales²⁷. En este sentido, la disciplina no solo se enfoca en la detección de riesgos, sino que también propone herramientas para la adaptación positiva al entorno tecnológico y la promoción de una relación saludable con lo digital.

En la actualidad, diferentes trabajos de investigación, como los realizados por la doctora Julie Ancis de la Universidad de New Jersey, ofrecen una visión general y una introducción a la disciplina de la Ciber-psicología. En uno de sus estudios²⁸, analiza cinco áreas principales que he identificado a través de una extensa revisión de más de 400 textos y artículos relevantes para el campo de la Ciber-psicología. Estas áreas son: 1) el comportamiento y la personalidad en línea; 2) el uso de las redes sociales y la implicación psicológica; 3) el juego y la ludopatía; 4) la telepsicología; 5) la Realidad Virtual (RV), la Inteligencia Artificial (IA) y sus aplicaciones.

Cada una de estas áreas aborda fenómenos altamente actuales, como la construcción de identidades digitales, la ansiedad por validación social en redes, las adicciones al juego online, y los efectos psicológicos de la gamificación. También

²³ González-López, M. J., Fernández-Castillo, A., y Gutiérrez-Provecho, L. (2022).

²⁴ Miñarro Yanini, M. (2021)

²⁵ OIT (2016)

²⁶ O’Keeffe, G. S. y Clarke-Pearson, K. (2022).

²⁷ Bailenson, J. N. (2021).

²⁸ Ancis, J. R. (2020).

destacan el auge de la tele-psicología, especialmente tras la pandemia, y las oportunidades terapéuticas que ofrecen la Realidad Virtual y la Inteligencia Artificial. En conjunto, estas áreas permiten comprender los desafíos psicológicos del presente digital y consolidan la ciber-psicología como una disciplina esencial para el bienestar mental en la era tecnológica.

3. UTILIDAD PRÁCTICA DE LA CIBER-PSICOLOGÍA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

3.1. Ciber-psicología laboral: El uso de la Inteligencia artificial y de la Realidad Virtual como herramientas para el tratamiento de riesgos psicosociales.

Como reconoció la Comisión Europea a través del nuevo marco comunitario de seguridad y salud en el trabajo 2021-2027²⁹ la transformación digital ya está teniendo un fuerte impacto en la salud y seguridad en el trabajo, y este efecto será aún mayor en el futuro cercano. Los nuevos modelos laborales, como el trabajo a distancia y el “nomadismo digital” (incluso a nivel internacional), están cambiando las condiciones laborales y exigirán soluciones actualizadas para prevenir riesgos y cuidar la salud de los trabajadores. No se trata solo de riesgos psicológicos o ergonómicos, sino también de posibles nuevos riesgos biológicos.³⁰

La Comisión Europea reconoce que las condiciones de empleo y de trabajo vinculadas a la digitalización de los entornos diluyen los límites tradicionales ya existentes entre trabajo y vida privada. Si a ello le añadimos otras tendencias vinculadas al trabajo a distancia como la conectividad permanente, el aislamiento social y el aumento del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, los riesgos psicosociales y ergonómicos asumen un protagonismo preocupante. Conocedora de esta situación, la Comisión presentó una iniciativa legal para mejorar las condiciones laborales de las personas que trabajan a través de plataformas digitales³¹ cuyo objetivo velar por unas condiciones de trabajo adecuadas, también en relación con la salud y la seguridad, de todas las personas que trabajen a través de plataforma.

En este entorno, la tecnología digital conlleva riesgos para los trabajadores, pero, también puede mostrarse como una fuente protectora para combatir los peligros que afectan al bienestar psicosocial de los empleados, gracias a “la ciber-psicología laboral”. Esta es una herramienta a tener en cuenta en el tratamiento de patologías de salud mental vinculadas a los riesgos psicosociales en el trabajo. De esta forma, se hace posible la aplicación de las nuevas tecnologías en la salud psicosocial de los trabajadores a través de su inclusión en las técnicas de prevención de riesgos laborales.

El Convenio 190 de la OIT³² sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo ya reconocía el derecho de toda persona a un mundo laboral libre de violencia

²⁹ Marco Estratégico de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021-2027

³⁰ Molina Navarrete, C. (2021)

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6605

³² Convenio sobre la violencia y el acoso núm. 190 (2019)

y acoso, estableciendo la obligación de los Estados de adoptar medidas para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo; promoviendo una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad humana. En este sentido, el uso de la Ciber-psicología laboral, y más concretamente de la inteligencia artificial (IA) y la realidad virtual (RV), se postulan como factores claves en la consecución del objetivo perseguido por el Convenio. En este contexto, la IA puede ser muy útil para prevenir riesgos en el lugar de trabajo, ya que puede mejorar la capacidad de las empresas para identificar y abordar los riesgos laborales y proteger a los trabajadores³³. Por su parte, la RV permite trasladar a las personas trabajadoras a las situaciones de las que procede el riesgo, mediante la creación de entornos virtuales inmersivos. Entre sus ventajas encontramos: inmersión y realismo, flexibilidad, seguridad o incluso costes reducidos si los comparamos con la inversión que requieren las simulaciones reales.³⁴

En la actualidad, la adopción del Reglamento UE en materia de inteligencia artificial³⁵ se encuentra en buena medida relacionado con la prevención de riesgos psicosociales en los entornos laborales. En este sentido, establece una jerarquía de riesgos en función del uso de la IA y sobre las categorías detectadas, estableciendo unas u otras obligaciones para estos sistemas en función de su mayor o menor peligrosidad. Ello puede tener una importante repercusión en la prevención de riesgos psicosociales pues ayuda a garantizar que los sistemas con mayor riesgo para la salud mental y emocional de los trabajadores sean objeto de un control y vigilancia más intensos. Así, los sistemas de IA que se utilizan para la vigilancia o la evaluación del rendimiento pueden generar estrés, ansiedad y sentimientos de desconfianza, por lo que deben ser objeto de un control más exhaustivo.

Este Reglamento exige que los sistemas de IA sean transparentes y explicables (Título IV). La transparencia y la aplicabilidad son importantes para la prevención de riesgos psicosociales en el trabajo porque permiten a los trabajadores comprender mejor cómo funciona la IA y cómo les afecta. Esto puede ayudar a reducir la ansiedad y la desconfianza, y a aumentar la aceptación de la IA en el lugar de trabajo.

En definitiva, el Reglamento proporciona el marco legal base que regula el diseño, utilización y supervisión de IA crítica, protegiendo no solo aspectos físicos y técnicos, sino también el bienestar emocional y cognitivo de las personas que interactúan con estas tecnologías. Desde la ciber-psicología, estos mecanismos son esenciales para prevenir, medir y gestionar impactos psicosociales y emocionales en entornos laborales mediados por IA o RV.

3.2. Casos prácticos en entornos corporativos.

La psicología se encuentra sólidamente integrada dentro del marco normativo del sistema de prevención de riesgos laborales. Así lo establece el Anexo VI del

³³ Aguilar Del Castillo, M. D. C. (2020)

³⁴ Ibarra Berrocal, I. J., Ojados González, D., Martín Górriz, B., Macián Morales, Á., Adolfo Salcedo, G., y Miguel Hernández, B. (2018)

³⁵ DOUE núm. 1689, de 12 de julio de 2024, páginas 1 a 144 (144 págs.)

Reglamento de los Servicios de Prevención³⁶, donde se reconoce explícitamente su papel como disciplina esencial para la evaluación y gestión de riesgos psicosociales en el ámbito del trabajo. Esta inclusión ha otorgado a la psicología el estatus de ciencia aplicada y tecnológica, cuya utilidad práctica se manifiesta en múltiples ámbitos vinculados a la seguridad, la salud mental y el bienestar de los trabajadores. Dentro de esta rama, nace como se ha descrito con anterioridad la ciber-psicología, cuya utilidad en el ámbito de la prevención de riesgos laborales es cada vez más evidente, especialmente en lo que respecta a la prevención de riesgos psicosociales que surgen en contextos de trabajo mediados por tecnología. Su uso en entornos laborales se puede evidenciar a través de múltiples aplicaciones innovadoras que abordan problemáticas contemporáneas:

Los trabajadores más jóvenes, especialmente en teletrabajo o entornos híbridos, pueden desarrollar patrones de uso inadecuado de tecnología (dopamina digital, multitarea constante, fatiga informática), lo que puede traducirse en estrés, insomnio o problemas de rendimiento. El programa Psicolan³⁷ impulsado por la Fundación Laboral San Prudencio en colaboración con el Laboratorio-Observatorio de Riesgos Psicosociales de Andalucía (LARPSICO)³⁸ es un servicio psicoemocional integral para personas trabajadoras que aborda problemas no clínicos como estrés, ansiedad, insomnio, duelos o crisis vitales. Funciona mediante la detección preventiva y evaluación temprana de riesgos psicosociales, la intervención inmediata (online o presencial) por parte de psicólogos especializados y el seguimiento personalizado para minimizar recaídas y facilitar la reincorporación al trabajo.

Las terapias online con realidad virtual han demostrado eficacia en reducir el estrés, la ansiedad y el burnout laboral. En este contexto, Mutua Universal ha desarrollado una herramienta³⁹ innovadora que emplea realidad virtual para tratar trastornos de estrés postraumático derivados de accidentes laborales, los cuales pueden afectar tanto el desempeño diario como el bienestar general de los trabajadores. Esta solución tecnológica tiene como objetivo aumentar la efectividad del tratamiento psicológico, acortar los tiempos de recuperación y reducir las ausencias laborales, facilitando así la reincorporación al entorno laboral y una mejora en la calidad de vida del empleado. La intervención se realiza mediante el uso de gafas de realidad virtual equipadas con un smartphone que simula escenarios generadores de ansiedad. Además, sensores biométricos recogen información sobre las reacciones del paciente, lo que permite al profesional de salud observar su respuesta fisiológica en tiempo real.

Organizaciones como Ludus Tech⁴⁰ y el grupo ADMIRABLE⁴¹ de la Universidad de Burgos (UBU) desarrollan soluciones de realidad virtual (RV) orientadas a la

³⁶ BOE núm. 27, de 31/01/1997.

³⁷ <https://www.lafundacion.com/psicolan/>

³⁸ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/iaprl/areas/investigacion/larpsico.html>

³⁹ <https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/Mutua-Universal-im-plant-la-realidad-virtual-en-los-tratamientos-psicologicos>

⁴⁰ <https://www.ludusglobal.com/>

⁴¹ <https://investigacion.ubu.es/grupos/1817/detalle>

prevención de riesgos laborales. Ludus Tech, con su plataforma “*Ludus Global*”⁴², permite simular tareas de alto riesgo (trabajos en altura, manejo de extintores, ergonomía, espacios confinados, operaciones logísticas), incrementando la retención del aprendizaje del alrededor de 80 % frente al 20 % que se logra con métodos teóricos tradicionales. Por su parte, el grupo ADMIRABLE, ha desarrollado la herramienta “*Virtual Risk Prevention*”⁴³ que combina RV e IA para entrenar cognitivamente y emocionalmente al personal en entornos industriales simulados (espacios confinados, líneas de producción, emergencias).

Las Nuevas Tecnologías de Relación, Información y Comunicación (NTRIC), así como las redes en línea, propician nuevas formas de acoso en el trabajo (ciberacoso) que emergen como un riesgo psicosocial a incluir en los sistemas de gestión de las empresas.⁴⁴ La Ciber-psicología proporciona marcos de análisis y estrategias de intervención específicas para abordar esta problemática. El programa Prev@civ⁴⁵, creado por la investigadora Jessica Ortega Barón, ha sido desarrollado originalmente para prevenir el ciberacoso entre adolescentes, se ha propuesto como modelo extrapolable al ámbito laboral, adaptando su enfoque a dinámicas organizacionales y canales corporativos de comunicación (como el correo electrónico, chats internos o redes colaborativas). Este programa consta de diez sesiones distribuidas en tres módulos, con propuestas de actividades creativas. El primero se centra en informar a los adolescentes sobre estas problemáticas a través de explicaciones, juegos o dinámicas que les permitan detectar si están siendo víctimas o agresores y sean conscientes de que este comportamiento no es correcto y provoca daños. La segunda etapa pone el foco en las consecuencias psicológicas y legales, mientras que la tercera parte busca implicar a los adolescentes para que desarrollen un papel activo, que no se muestren pasivos como meros observadores, que no lo toleren hacia los compañeros y que ayuden a la víctima.

En definitiva, estos programas representan cómo la Ciber-psicología aplicada se posiciona como disciplina estratégica en prevención de riesgos laborales en entornos digitales de alta complejidad, desde intervenciones socioemocionales (PsicoLan y terapias online de Mutua Universal) hasta entrenamientos virtuales experienciales (Ludus Tech, Virtual Risk Prevention), pasando por programas de protección digital (Prev@civ). En conjunto, estas prácticas contribuyen de manera decisiva a la construcción de entornos de trabajo más seguros, resilientes y centrados en el bienestar integral de las personas, respondiendo a las demandas del presente y anticipando los desafíos del futuro laboral.

4. RETOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS

⁴² <https://www.ludusglobal.com/>

⁴³ <https://www.ubu.es/advanced-data-mining-research-and-bioinformatics-learning-admirable/la-ubu-transforma-la-seguridad-laboral-virtual-risk-prevention-entra-en-accion-fuente-correo-de-burgos>

⁴⁴ Molina Navarrete, C. (2019)

⁴⁵ <https://pdabullying.com/es/resource/programa-prev@cib>

4.1. Limitaciones actuales y barreras de adopción.

El uso de la ciber-psicología en el ámbito laboral está anclado a herramientas como la inteligencia artificial y la realidad virtual; instrumentos que ante el marco normativo comunitario y nacional, presentan desafíos éticos en su aplicación. La inteligencia artificial se nutre de datos, por lo que resulta necesario disponer de una legislación que garantice su aplicación de manera justa, evitando discriminaciones, las cuales se producen por su propio sistema algorítmico. Al trabajar con una gran cantidad de información, esta debe procesarse con algoritmos y procesos automatizados que no garanticen la ausencia de discriminación debido a determinados sesgos de selección.

En esta línea, se debe mencionar el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores (ET)⁴⁶, el cual establece que *“Se entenderán nulos y sin efecto [...] en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español.”*

Asimismo, el artículo 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales⁴⁷ prohíbe que los datos relativos a la vigilancia de la salud sean utilizados con fines discriminatorios, ni en perjuicio del trabajador. Con la integración de la inteligencia artificial en la prevención de riesgos laborales, se plantea la necesidad de conocer si será posible -o no- garantizar la ausencia de discriminación.

Otra de las limitaciones de la inteligencia artificial ligada a la ciber-psicología es la privacidad ligada a la vigilancia. La IA puede utilizarse para prevenir accidentes de trabajo o evaluar entornos laborales, no obstante, esta característica es posible gracias al monitoreo de manera constante a través de cámaras o sensores, lo cual puede resultar invasivo para la privacidad de los trabajadores. En este sentido, el artículo 20.3 ET⁴⁸ pone énfasis en la obligación del empresario para garantizar respeto hacia la dignidad de los trabajadores usando medidas que vigilen y controlen el cumplimiento de las obligaciones laborales.

En línea con lo expuesto, el Tribunal Constitucional se pronuncia en una sentencia⁴⁹ en la cual se enjuiciaba un despido por incumplimiento laboral constatado mediante imágenes captadas por un sistema instalado para garantizar la seguridad y controlar los accesos a la empresa. En la Sentencia, se clarifica que la información respecto a la existencia de medios de grabación no resulta suficiente para legitimar su uso como medida de control empresarial. No obstante, existen diversas sentencias⁵⁰ en

⁴⁶ BOE núm. 255, de 24/10/2015

⁴⁷ BOE núm. 269, de 10/11/1995.

⁴⁸ BOE núm. 255, de 24/10/2015

⁴⁹ Sentencia Constitucional Nº 29/2013, Tribunal Constitucional

⁵⁰ Sentencia 39/2016, de 3 de marzo de 2016, Tribunal Constitucional; Sentencia 654/2017, Tribunal Supremo

las que se considera que no se vulnera el derecho a la protección de datos personales, siempre que el trabajador conozca la existencia de cámaras de videograbación en su entorno laboral, aunque hayan sido instaladas con otros fines.

Todo lo relativo con la “prueba de videovigilancia” y la justificación del despido disciplinario, fundado en ella, es una cuestión jurídica extremadamente compleja, tanto en sus premisas de partida como por el carácter proteiforme de los casos objeto de controversia que han de ser resueltos en sede judicial en el marco de un sistema multinivel de garantías jurisdiccionales⁵¹. En los últimos años, la doctrina jurisprudencial se ha pronunciado en diversas ocasiones admitiendo el uso de cámaras de videovigilancia para el control de la actividad laboral, admitiendo el despido disciplinario procedente basado en imágenes captadas. En concreto, la STS 3789/2021⁵²; STS 362/2022⁵³; STS 1233/2022⁵⁴, entre otras. Este año, el Tribunal Supremo en la STS 23/2025⁵⁵ vuelve a clarificar el deber de información del uso de dispositivos de en el lugar de trabajo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁵⁶.

El proceso se inició cuando D.^a Teodora, quien trabajaba en el establecimiento de Donostia, fue despedida tras haber simulado devoluciones de prendas de forma fraudulenta, utilizando procedimientos que contravenían claramente las normas de seguridad establecidas en la empresa. A pesar de que en primera instancia el Juzgado de lo Social n.º 2 de Donostia había fallado a favor de la empresa, la trabajadora impugnó la decisión ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que revocó la sentencia inicial y declaró nula el despido, citando la ilicitud del uso de la videovigilancia.

La empresa presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que ha analizado si el deber de información sobre el uso de dispositivos de videovigilancia fue cumplido y si se respetaron las normas referentes a la intimidad y protección de datos de los trabajadores. En este contexto, el Tribunal ha confirmado que, a pesar del fallo contradictorio del Tribunal Superior de Justicia, en este caso se cumplió el deber de informar a los trabajadores sobre el sistema de videovigilancia, dado que las cámaras estaban instaladas de manera visible y su uso había sido comunicado correctamente.

Un aspecto clave de la resolución del Tribunal Supremo refiere al supuesto de que las cámaras de videovigilancia fueron utilizadas para comprobar un hecho concreto —en este caso, el fraude de D.^a Teodora— y que no se trató de una medida encubierta o general de control. Por el contrario, el Tribunal ha sostenido que la vigilancia fue la única manera efectiva de validar los indicios razonables de mala conducta por parte

⁵¹ Monereo Pérez, J. L. (2025)

⁵² Sentencia 3789/2021, Tribunal Supremo.

⁵³ Sentencia 362/2022, Tribunal Supremo.

⁵⁴ Sentencia 1233/2022, Tribunal Supremo.

⁵⁵ Sentencia 23/2025, Tribunal Supremo.

⁵⁶ BOE núm. 294, de 06/12/2018.

de la empleado, resaltando que el uso de grabaciones en este contexto no solo es válido sino necesario cuando se trata de asegurar la integridad de las operaciones de la empresa.

El fallo establece, además, que la necesidad de la intervención de las cámaras se justifica en este caso, pues el control no era general, sino específico y orientado a verificar la existencia de un fraude, lo que es admisible incluso bajo el marco de protección de datos. El Tribunal ha enfatizado que, en situaciones donde existe sospecha de actividad ilícita, la legalidad del uso de video vigilancia se ve respaldada por la necesidad de proteger los intereses de la empresa.

En línea con esta sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto “López Ribalda”⁵⁷, ya consideró en 2019 que si la empresa tenía sospechas “razonables” de que existía un incumplimiento laboral grave del trabajador que conducían a irregularidades graves a la empresa, la grabación con cámaras de videovigilancia para constatar dichas sospechas se encuentra justificada, incluso si las cámaras se encuentran ocultas.

En definitiva, a pesar de los avances jurisprudenciales que avalan, bajo ciertas condiciones, el uso de tecnologías como la videovigilancia en entornos laborales, persiste la necesidad de establecer criterios claros, transparentes y proporcionados que aseguren el uso ético y legal de estas herramientas. La legislación vigente, como el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Protección de Datos, ofrece un marco de protección, pero su correcta aplicación requiere de una actuación responsable por parte de las empresas, así como de un conocimiento adecuado por parte de los trabajadores.

4.2. Nuevas líneas de investigación e innovación tecnológica.

Como expresa, Julie Ancis en una entrevista⁵⁸ realizada en 2023, *“la ciberpsicología se convertirá en una disciplina puntera en los ámbitos de la educación e investigación. La aplicación de la ciberpsicología tendrá un gran alcance en una mirada de contextos como la educación, la sanidad, la gestión de la productividad, la seguridad y la práctica psicológica”*. De hecho, a medida que las tecnologías emergentes continúan evolucionando e integrándose en la vida cotidiana, aparecerán nuevos fenómenos que requerirán un análisis profundo. Uno de los ámbitos clave será el impacto de la digitalización y la automatización en el entorno laboral. Se abrirán interrogantes sobre cómo se transformarán los empleos del futuro y qué habilidades serán esenciales para adaptarse a esos cambios.

En el ámbito laboral, las organizaciones tendrán la necesidad de contar con un equipo especializado de psicólogos que creen nuevas formas de interactuar con la tecnología y con la información facilitando una interacción con el mundo digital más ágil, ética, que propicie, en última instancia, el bienestar para los empleados. En este sentido, aparecen nuevas áreas en las que los psicólogos se están especializando

⁵⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2019). STEDH (Gran Sala) de 17 de octubre de 2019 (números 1874/13 y 8567/13) (asunto López Ribalda II).

⁵⁸ <https://cuadernosdeseguridad.com/2023/03/julie-ancis-ciberpsicologia/>

generativamente y aportando un valor profesional específico a las empresas⁵⁹:

En el ámbito del análisis de datos aplicado a recursos humanos, el uso de herramientas de *People Analytics* permite anticipar y prevenir ciertos comportamientos en el entorno laboral mediante el procesamiento masivo de información (*Big Data*). Esta tecnología ya se utiliza, por ejemplo, para prever necesidades futuras de personal o para identificar perfiles profesionales con alta probabilidad de éxito en procesos de selección.

Por otro lado, las denominadas *herramientas digitales de recursos humanos* (*Digital HR Tools*) están diseñadas para realizar un seguimiento integral del recorrido laboral de cada persona dentro de la organización, conocido como *Employee Journey*. Esto abarca desde la candidatura inicial y la integración en la empresa hasta el desarrollo profesional, la evaluación del rendimiento y el reconocimiento. Estas soluciones no se limitan a digitalizar procesos, sino que transforman prácticas con un fuerte componente psicológico como la evaluación, la selección y la promoción del talento.

En cuanto al aprendizaje organizacional, el enfoque de *Agile Learning* propone nuevas formas de adquirir conocimientos dentro de entornos virtuales. Este modelo promueve experiencias de aprendizaje ágiles, personalizadas e interactivas, empleando herramientas innovadoras como la gamificación o la realidad virtual para mejorar la formación, facilitar el cambio organizacional y fortalecer la conexión con la cultura de empresa.

También está cobrando protagonismo la mejora de la *experiencia del empleado* (*People Experience*), un aspecto cada vez más vinculado a la construcción de una marca empleadora atractiva (*Employer Branding*). En este sentido, tanto la experiencia del candidato durante el proceso de selección como la vivencia diaria del trabajador dentro de la empresa se consideran elementos clave para atraer y retener talento cualificado.

Finalmente, el concepto de *Human Tech* hace referencia a la evolución de las relaciones entre las personas y la tecnología. Este enfoque se centra en cómo interactúan los seres humanos con las máquinas dentro del entorno laboral, planteando nuevos retos y oportunidades en la gestión del trabajo y el diseño de las organizaciones del futuro.

Por otro lado, la integración de tecnologías emergentes con la IA o la RV no solo automatiza tareas rutinarias, sino que también exige nuevas capacidades técnicas y adaptativas. Esto implica que los trabajadores necesiten adquirir habilidades digitales, pensamiento crítico y flexibilidad para interactuar con máquinas inteligentes.⁶⁰ En suma, esto generará nuevas categorías profesionales orientadas a la interacción humanomáquina que demandarán competencias como la inteligencia emocional, creatividad, pensamiento crítico y adaptabilidad.

Consecuentemente, herramientas tecnológicas como la terapia a distancia y la realidad virtual están adquiriendo cada vez mayor relevancia en la intervención de diversos problemas psicológicos, como la ansiedad, el estrés, las fobias, el ciberacoso, las adicciones y otros trastornos mentales. De esta forma, el entorno digital

⁵⁹ Aranda, M. I. (2018)

⁶⁰ Kraus, S., Ferraris, A., y Bertello, A. (2023).

—incluyendo el metaverso— junto con elementos como los algoritmos, el Big Data y la inteligencia artificial, podrían dejar de representar únicamente factores de riesgo para convertirse en aliados en la promoción del bienestar físico, mental y social. A su vez, frente al aumento de la ciberdelincuencia, comienzan a consolidarse disciplinas y tecnologías orientadas a la ciberseguridad, también aplicadas al entorno laboral.

Ya existen experiencias que demuestran la viabilidad de estas soluciones, tanto fuera del ámbito laboral —por ejemplo, en la protección de jóvenes frente a los riesgos psicosociales derivados de su exposición constante al entorno digital⁶¹— como dentro del mundo del trabajo. Un ejemplo destacado es el proyecto *Psicolan* de la Fundación San Patricio, ya mencionado con anterioridad, que aborda la salud mental en entornos profesionales desde una perspectiva innovadora.

5. CONCLUSIONES

En definitiva, la ciber-psicología se presenta como una disciplina emergente que está ganando relevancia en el ámbito laboral, especialmente a raíz de los profundos cambios provocados por la pandemia de COVID-19. El impulso de las modalidades de trabajo a distancia, híbrido y digital ha acelerado la necesidad de comprender cómo las tecnologías afectan la conducta, la salud mental y el bienestar de los trabajadores.

El teletrabajo puede mejorar el bienestar de las personas empleadas, porque les facilita atender razones personales (ej. conciliación de la vida laboral y familiar, formativas, etc.) es una evidencia. De ahí que sea reivindicada esta opción de trabajo por un número cada vez mayor de personas empleadas, e incluso puede ser una magnífica oportunidad de encontrar un empleo. No obstante, como toda actividad laboral, también el teletrabajo representará una fuente de riesgos, generales y específicos, sino se realiza con las condiciones adecuadas. El nuevo marco estratégico sobre seguridad y salud en el trabajo 2021-2027⁶² es inequívoco. Tras recordar el alto porcentaje de personas teletrabajadoras en pandemia, llama la atención sobre el riesgo que esta forma de trabajo genera para “difuminar las barreras tradicionales existentes entre el trabajo y la vida privada”. Si a ello se suma otros factores relacionados con el teletrabajo, como la conectividad permanente, la falta de interacción social (aislamiento) y el uso intensivo de las TIC “da un impulso adicional a los riesgos psicosociales (y ergonómicos)”. En este contexto, la ciber-psicología no solo analiza estas transformaciones, sino que ofrece herramientas concretas para mejorar la adaptación, la productividad y la prevención de riesgos psicosociales.

En términos prácticos, ya se han documentado experiencias exitosas en la aplicación de tecnologías vinculadas a la ciber-psicología, como el uso de realidad virtual, inteligencia artificial y plataformas digitales para el tratamiento del estrés, la ansiedad o la fatiga laboral. Estas herramientas han demostrado su eficacia en programas de prevención en empresas, permitiendo intervenciones más personalizadas, accesibles y efectivas. Iniciativas como el uso de entornos virtuales para simular

⁶¹ <https://www.unir.net/actualidad/investigacion/unir-disena-un-programa-de-prevencion-multirriesgos-de-internet-safety-net/>

⁶² Marco Estratégico de la UE sobre seguridad y salud en el trabajo 2021-2027

situaciones de estrés o la terapia online aplicada en entornos laborales son muestras claras del potencial transformador de esta disciplina.

Sin embargo, la adopción de tecnologías vinculadas a la ciber-psicología aún enfrenta barreras importantes que no pueden ser ignoradas. Una de las principales preocupaciones se relaciona con la privacidad de los datos personales, especialmente cuando se recopila información sensible sobre el estado emocional, cognitivo o conductual de los trabajadores a través de plataformas digitales, sensores biométricos o sistemas de IA. Además, el uso de algoritmos en procesos de selección, evaluación de desempeño o monitoreo continuo puede generar sesgos automatizados que perpetúan discriminaciones de género, edad o condición socioeconómica, afectando gravemente la equidad laboral.

Desde la perspectiva de la ciber-psicología, estos desafíos éticos no solo deben ser abordados desde lo legal, sino también desde un marco de intervención psicológica que promueva la transparencia, el consentimiento informado y el bienestar digital. Es imperativo establecer regulaciones claras que garanticen el uso responsable de la tecnología en entornos laborales, así como impulsar una mayor formación ética, técnica y psicológica en los profesionales que diseñan, implementan o supervisan estas herramientas. Solo así se podrá asegurar que el avance tecnológico no comprometa la integridad psicológica de los individuos, sino que actúe como facilitador de entornos laborales más justos y saludables.

Pese a estos desafíos, el futuro de la ciber-psicología en el entorno laboral es prometedor. Esta disciplina está llamada a ser una pieza clave en el diseño de nuevos perfiles profesionales y en la evolución de las competencias digitales. Contribuirá no solo a una mejor adaptación de los trabajadores a entornos cada vez más tecnológicos, sino también a la creación de empleos centrados en la interacción humano-máquina, el bienestar digital y la seguridad psicosocial.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar del Castillo, M. D. C. (2020). *El uso de la inteligencia artificial en la prevención de riesgos laborales*. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo. Vol. 8, n°1, 2020, págs. 262-293

Ancis, J. R. (2020). *The age of cyberpsychology: An overview*. *Technology, Mind, and Behavior*, 1(1). Disponible online: <https://tmb.apaopen.org/pub/2yn6jhyv/release/1>

Aragüez Valenzuela, L. (2025). *Libertad de expresión vs. redes sociales: la actividad en redes de la persona trabajadora como causa de despido disciplinario en la doctrina judicial*. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum, 15: 159-185.

Aranda, M. I. (2018). *Psicología del trabajo digital: Retos y soluciones diferenciales*. Capital Humano (n.º 336). Factor Humà. Disponible online:

<https://factorhuma.org/attachments/article/13800/c522-psicologia-del-trabajo-digital-retos-y-soluciones-diferenciales.pdf>

Bailenson, J. N. (2021). Nonverbal overload: A theoretical argument for the causes of Zoom fatigue. *Technology, Mind, and Behavior*, 2(1). Disponible online :

<https://tmb.apaopen.org/pub/nonverbal-overload/release/2>

Chauca Salas, M. H., *Límites de la libertad de expresión y uso de redes sociales en el ámbito del trabajo*. Revista de direito do trabalho, proceso do trabalho e direito da seguridade social, vol. 10, núm. 2, 2023, pág. 8.

Chaves Muñoz, G. V. (2025). *Psicología en la era digital: IA y otras tecnologías aplicadas* (1.^a ed.) [eBook]. Ecoe Ediciones. ISBN 9789585084674

De la Serna, J. M. (2018). *CiberPsicología: Relación entre mente e Internet*. Babelcube Inc. Disponible online: [CiberPsicologia-Relacion-entre-Mente-e-Internet.pdf](#)

González Biedma, (2019) *Uso de redes sociales y control empresarial*. Temas Laborales, núm. 150/2019, pág. 112.

González-López, M. J., Fernández-Castillo, A., & Gutiérrez-Provecho, L. (2022). Technostress in the digital workplace: A systematic review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(5), 2786.

Gordo López, A.J. y Parker, I. (1999). *Cyberpsychology*, 25-41. Basingstoke : MacMillan.

Greenfield, P. M. (2014). *Mind and media: The effects of television, video games, and computers*. Psychology Press. Disponible online: <https://psycnet.apa.org/record/2015-00286-000>

HerreraLópez, M. H., Romera Félix, E. M. & Ortega Ruiz, R. (2021). *El ciberrumor y cybergossip en Colombia: una reflexión desde la ciber-psicología y las ciencias sociales computacionales*. Informes Psicológicos, 21(2), 259–280.

Ibarra Berrocal I., Ojados González D., Martin-Gorritz, B., Macian A., Salcedo G., Miguel, Beatriz. (2018) *Realidad virtual inmersiva para la prevención de riesgos laborales*. ASTURIAS PREVENCIÓN Revista del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, Vol- 31, p.60-63.

Joinson, A. N. (2012). *The Oxford Handbook of Internet Psychology*. Oxford University Press. Disponible online: <https://academic.oup.com/edited-volume/28185>

Kemp, T. (1979). *La Revolución Industrial en la Europa del Siglo XIX*. Editorial Fontanella. Disponible online: <https://cristoraul.org/SPANISH/sala-de-lectura/Historia-universal/LaRevolucionIndustrialEnLaEuropaDelSigloXIX.pdf>

Kraus, S., Ferraris, A., y Bertello, A. (2023). *The future of work: How innovation and digitalization reshape the workplace*. Journal of Innovation & Knowledge, 8(4), Article 100438. Disponible online: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100438>

Lerner, R.Ya. (1972). Fundamentals of Cybernetics. Disponible Online: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4684-1704-3>

Miñarro Yanini, M. (2021). *La «huella psicosocial» de la COVID-19 en la población trabajadora: conclusiones y aprendizajes*. Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF, (461–462), 143–164. Disponible online: <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2464>

Molina Navarrete, C. (2019). *El Ciberacoso En El Trabajo: Cómo identificarlo,*

prevenirlo y erradicarlo en las empresas. (Colección Temas La Ley). Wolters Kluwer España. ISBN 978-84-9020-868-7

Molina Navarrete, C. (2021). *Inmersión tecnológica y bienestar psicosocial: la “ciber-psicología aplicada”, ¿nueva rama de prevención de riesgos laborales?*. Boletín cuatrimestral LARPSICO #03/2021 (septiembre-diciembre 2021): Nuevas claves para la salud psicosocial en las organizaciones. Junta de Andalucía. Disponible online: [https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inlinefiles/2022/09/Boletin_003_21_\(septiembre_diciembre_2021\)_LARPSICO.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inlinefiles/2022/09/Boletin_003_21_(septiembre_diciembre_2021)_LARPSICO.pdf)

Monereo Pérez, J. L. (2025). *Deber de información del uso de dispositivos de vigilancia y sistema de garantías de los derechos a la protección de datos personales y derechos digitales. De nuevo sobre la prueba de videovigilancia.* Revista de Jurisprudencia Laboral (RJL), 3, 10-17. Disponible online: https://doi.org/10.55104/RJL_00623

O’Keeffe, G. S. y Clarke-Pearson, K. (2022). *The impact of social media on children, adolescents, and families.* Pediatrics, 149(1).

Palacios Pérez, H. B., Parra Abarca, J., y Baldivia Noyola, P. (2022). *Psicología digital: reflexiones sobre estudio el comportamiento humano en la era de las tecnologías de la información.* Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 6 (6), 9254-9268. Disponible online: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.4068

Rajsbaum, S. y Morales. E (2016). *Norbert Wiener y el origen de la cibernética.* Academia Mexicana de Ciencias. Disponible online: https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/67_1/PDF/Presentacion.pdf

Rico Carrillo, M. (2012). *El impacto de Internet y las redes sociales en el derecho a la libertad de expresión.* Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política, vol. 19, núm. 3, 2012, pág. 334

Suler, J. R. (2023). *The Psychology of Cyberspace: The Classic Text*. Rider University. Disponible online: <https://www.johnsuler.com/pdfs/psycyber.pdf>

Vallecillo Gámez, M.R. (2020). El derecho a la desconexión digital: perspectiva comparada y riesgos asociados. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, ISSN-e 2282-2313, Vol. 8, N° 1, págs. 210-238. Disponible online: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7306920>

Wiederhold, B. K., & Wiederhold, M. D. (2007). *CyberPsychology, Behavior, and Social Networking.* Mary Ann Liebert, Inc. Disponible online: https://www.researchgate.net/publication/280580737_CyberPsychology_Behavior_Social_Networking_Special_Issue_on_VR_and_PTSD

7. WEBGRAFÍA

Fundación Telefónica (2025) *La psicología al servicio de la ciberseguridad.* Disponible online: <https://telos.fundaciontelefonica.com/?pdf=13668>

Masaryk University. (s. f.). *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace.* Cyberpsychology. Disponible online: <https://cyberpsychology.eu/>

British Psychological Society. (2018). *Cyberpsychology: A field lacking theoretical foundations*. BPS Explore. Disponible online: <https://explore.bps.org.uk/content/bpspag/1/107/12>

OIT (2016). *Estrés en el trabajo: un reto colectivo*. Disponible online: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_466549.pdf

European Commission. (2021). *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*. European Commission. Disponible online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605

Fundación Laboral San Prudencio. (s. f.). *PsicoLan: cuida la salud psicoemocional de las personas trabajadoras*. La Fundación. Disponible online: <https://www.lafundacion.com/psicolan/>

LaboratorioObservatorio de Riesgos Psicosociales de Andalucía (LARPSICO). (s.f.). Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. Disponible online: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/iaprl/areas/investigacion/larpsico.html>

Mutua Universal (2017). *Mutua universal implanta la realidad virtual en los entornos tratamientos psicológicos*. Temas de asistencia sanitaria y salud. Disponible online: <https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/Mutua-Universal-implanta-la-realidad-virtual-en-los-tratamientos-psicologicos>

Ludus Global (s.f.) Disponible online: <https://www.ludusglobal.com/>

Universidad de Burgos (s.f.). *Grupo Admirable*. Disponible online: <https://investigacion.ubu.es/grupos/1817/detalle>

Junta de Castilla y León; Universidad de Burgos, Grupo ADMIRABLE. (2023). *La UBU transforma la Seguridad Laboral: Virtual Risk Prevention entra en acción*. Disponible online: <https://www.ubu.es/advanced-data-mining-research-and-bioinformatics-learning-admirable/la-ubu-transforma-la-seguridad-laboral-virtual-risk-prevention-entra-en-accion-fuente-correo-de-burgos>

PDA Bullying Plataforma. (s. f.). *Programa Prev@cib*. Disponible online: <https://pdabullying.com/es/resource/programa-prev%40cib>

Cuadernos de Seguridad. (2023). Entrevista a Julie Ancis: “La ciberpsicología se convertirá en una disciplina puntera”. Disponible online: <https://cuadernosdeseguridad.com/2023/03/julie-ancis-ciberpsicologia/>

Safety.Net (2021). *A pilot study on a multirisk internet prevention program*. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(8), 4249. Disponible online: <https://doi.org/10.3390/ijerph18084249>

8. FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2018).

Inteligencia Artificial para Europa.

European Commission. (2021). *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027: Seguridad y salud en el trabajo en un mundo laboral en transformación* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Organization for International Labour Standards. (2019). *Convention No. 190 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work*. International Labour Organization

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). «DOUE» núm. 1689, de 12 de julio de 2024, páginas 1 a 144 (144 págs.)

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. BOE núm. 27, de 31/01/1997

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. BOE núm. 255, de 24/10/2015.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, de 10/11/1995.

Sentencia Constitucional N° 29/2013, Tribunal Constitucional, Sala Primera, Rec Recurso de amparo 10522/2009 de 11 de Febrero de 2013.

Sentencia 39/2016, Tribunal Constitucional, Recurso de amparo 7222/2013 de 8 de abril de 2016.

Sentencia 654/2017, Tribunal Supremo, Sala de lo Social. Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina 3331/2015 del 31 de Enero de 2017.

Sentencia 3789/2021, Tribunal Supremo, Sala de lo Social. Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina 3715/2018, del 13 de Octubre de 2021.

Sentencia 362/2022, Tribunal Supremo. Sala de lo Social. Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina 4468/2018, del 25 de Enero de 2022.

Sentencia 1233/2022, Tribunal Supremo. Sala de lo Social. Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina 1288/2020, del 30 de Marzo de 2022.

Sentencia 23/2025, Tribunal Supremo. Sala de lo Social. Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina 5248/2023 del 14 de enero de 2025.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. BOE núm. 294, de 06/12/2018.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2019). STEDH (Gran Sala) de 17 de octubre de 2019 (números 1874/13 y 8567/13) (asunto López Ribalda II).

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

LA SUPERVISIÓN ALGORÍTMICA DEL TRABAJO Y SUS IMPLICACIONES EN LOS DERECHOS LABORALES: HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN EL CONTRATO DE TRABAJO

CARLOS JOSÉ MARTÍNEZ MATEO

Profesor Titular de Universidad

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

carlomatt@uma.es

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0263-650X>

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. EL CONTRATO DE TRABAJO FRENTE A LA SUPERVISIÓN ALGORÍTMICA
3. DERECHOS LABORALES EN RIESGO POR EL USO DE IA
4. HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN EL CONTRATO DE TRABAJO
5. CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

La IA (inteligencia artificial) está marcando un antes y un después en la gestión y supervisión del trabajo, cambiando profundamente el marco las relaciones laborales contemporáneas. Esta supervisión algorítmica in crescendo, caracterizada por el uso de herramientas automatizadas para asignar tareas, controlar el rendimiento, evaluar la productividad o incluso adoptar decisiones disciplinarias, plantea problemas subyacentes y serios desafíos a los principios tradicionales del Derecho del Trabajo. El presente estudio examina dos cuestiones fundamentales: la primera, relativa al impacto de estas tecnologías el contenido del contrato laboral, especialmente en lo relativo a la intimidad, la transparencia, la dignidad del trabajador y la garantía de no discriminación, y una segunda donde, se analizan los límites jurídicos que deben imponerse al uso de la inteligencia artificial cada vez más usada por las personas¹ y por ende, en el entorno laboral y la necesidad de una regulación que asegure un equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección efectiva de los derechos fundamentales del trabajador. Todo ello, a través de una revisión crítica del marco normativo vigente con especial atención al Reglamento General de Protección de Datos, el Estatuto de los Trabajadores y la reciente normativa europea sobre plataformas digitales, se propone una reinterpretación garantista del contrato de trabajo en la era digital.

1. INTRODUCCIÓN

La revolución digital en el ámbito laboral constituye uno de los fenómenos más relevantes de las últimas décadas. Este fenómeno, ha terminado afectando a los negocios tradicionales que no han podido adaptarse a la aplicación de la digitalización de los procesos sucumbiendo a favor de otras empresas que sí se han adaptado integrando en sus procesos productivos a través de nuevas infraestructuras TIC (que favorecen el tráfico o flujo de datos), la adquisición de nuevas tecnologías de producción y por último demandando o recalificando a trabajadores, extendiéndose a lo largo de la cadena de las distintas actividades económicas². En este último inciso y a diferencia de las anteriores, es en esta última revolución industrial, donde encontramos el mayor activo que sirve como motor de esta: las personas, que son las que lo hacen todo posible con su aporte innovador por optimizar los procesos tecnológicos disponibles³. La digitalización está cambiando no solo la producción industrial, sino también el modo de organizar la participación política y social, y la prestación de servicios por parte de los Estados. Como indica GOERLICH, “los cambios

¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el sector donde está más presente, como no podía ser de otra manera, es en el de las TIC (27,33%), seguido del de la información y las telecomunicaciones (26,65%), mientras que, como contrapunto, encontramos el sector de la construcción (3,77%). RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R.: “Deber de transparencia y límites de la inteligencia artificial en las relaciones laborales”, Trabajo y Derecho, núm. 102, 2023.

² Más ampliamente MARTÍNEZ MATEO. C.J. “El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial” / coord. Por GUINDO MORALES.S, ORTEGA LOZANO,P.G. 2023, ISBN 9788419773814, pág. 348

³ Rescatado de: <https://www.insst.es/documents/94886/175994/N%C3%bamero+94+%-28versi%C3%b3n+pdf%29.pdf>.

cuantitativos o cualitativos, en el mercado de trabajo, no pueden en definitiva, dejar de repercutir en el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema de protección social”⁴.

El uso de inteligencia artificial, big data⁵ y sistemas de aprendizaje automático, ha transformado de manera sustantiva la organización del trabajo y, en particular, las formas en que el empresario ejerce su poder de dirección. Si en el modelo fordista clásico la organización del trabajo descansaba sobre la figura visible del empresario o de sus representantes jerárquicos, en el contexto actual asistimos a la consolidación de un nuevo modelo donde los algoritmos son los que “desempeñan un papel importante, no solo en la identificación de patrones útiles en conjuntos de datos, sino también a la hora de tomar decisiones que dependen de dichos patrones sin límite de extensión y sin sufrir demoras ocupan el lugar central en la gestión de la fuerza de trabajo”⁶.

El fenómeno de la supervisión algorítmica del trabajo se presenta como una herramienta de eficiencia y optimización, pero también como un mecanismo de control que intensifica la subordinación del trabajador y erosiona las bases clásicas del contrato laboral. La autonomía de la voluntad, la buena fe contractual y el equilibrio de prestaciones, principios que han sido piedra angular del Derecho del Trabajo, se ven cuestionados por un entorno digital caracterizado por la opacidad, la asimetría informativa y la automatización de decisiones que inciden directamente en la vida laboral de las personas. La relación laboral, ya de por sí marcada por la desigualdad estructural entre las partes, se ve ahora atravesada por un nuevo factor de desequilibrio: el poder tecnológico.

La supervisión algorítmica no solo mide la productividad, sino que condiciona la asignación de tareas, el reparto de incentivos, la evaluación del rendimiento e incluso la permanencia del trabajador en el puesto. Es por ello por lo que, el algoritmo se configura como un nuevo centro de poder empresarial que desdibuja la figura tradicional del empleador, hasta el punto de que algunos autores han hablado del “empleador invisible”. Esta metamorfosis pone de relieve la necesidad de estudiar los fundamentos del contrato de trabajo para evitar que quede reducido a un simple mecanismo de adhesión a sistemas opacos que deciden unilateralmente sobre la vida laboral de las personas.

No se trata, sin embargo, de negar el potencial transformador de la digitalización ni de situarse en una posición de rechazo ante el progreso tecnológico, sino que se evidencia que la historia del Derecho del Trabajo muestra que este siempre ha surgido como respuesta a los cambios económicos y productivos, desde la revolución industrial hasta la globalización. En este sentido, el Derecho del Trabajo, concebido como “(...)

⁴ GOERLICH PESET, J. M.ª: “Digitalización, Robotización y protección social”, *Revista Teoría y Derecho*, núm.23, 2018, pág.110.

⁵ El *big data* (referido a la recopilación, análisis y acumulación constante de grandes cantidades de datos procedentes de diferentes fuentes y objeto de un tratamiento automatizado). Mecanismo amparado bajo la fórmula de las 3 V: volumen, variedad y velocidad. Véase. SEVILLANO PÉREZ, F.: “Big data”, *Revista Economía Industrial*, núm. 395, 2015, p. 77.

⁶ Vid. ASQUERINO LAMPARERO, M.J.: “Algoritmos, procesos de selección y reputación digital: una mirada antidiscriminatoria”, *Documentación Laboral*, núm. 126, vol. II, p. 122

un Derecho desigual, protector, creado para compensar una desigualdad real en la relación laboral”⁷, se encuentra ante el reto de incorporar a la supervisión algorítmica a su marco jurídico de función protectora, evitando que la innovación tecnológica se traduzca en precarización y vulneración de derechos.

En este contexto, el hecho de dirigirnos a un nuevo equilibrio en el contrato de trabajo implica que no basta con aplicar mecánicamente las normas existentes, pues estas fueron diseñadas para un contexto en el que la dirección empresarial se ejercía de manera visible y personal. La irrupción de algoritmos que actúan de forma autónoma exige una reinterpretación de los principios contractuales, así como la creación de nuevos mecanismos de control y transparencia. La buena fe contractual debe traducirse en obligaciones reforzadas de explicar el funcionamiento de los algoritmos; la autonomía de la voluntad debe garantizarse mediante una información clara y comprensible que permita al trabajador consentir de manera real y no ficticia; y el equilibrio de prestaciones requiere un control efectivo de que las métricas y criterios algorítmicos no generen desigualdades o discriminaciones encubiertas.

La relevancia de este debate se acentúa en comunidades como Andalucía, donde el peso de sectores económicos vinculados a la agricultura intensiva, la hostelería, el turismo, la logística y el reparto a domicilio hace que la supervisión algorítmica tenga una incidencia directa en la vida de miles de trabajadores. La presencia mayoritaria de migrantes en algunas de estas actividades incrementa los riesgos de discriminación y precarización, al exponer a estos colectivos a sesgos algorítmicos y a sistemas de puntuación digital que condicionan su acceso y permanencia en el empleo. En este sentido, la cuestión no es abstracta, sino que se manifiesta en problemas concretos de exclusión, desigualdad y falta de tutela de derechos.

El marco normativo español y europeo ha comenzado a reaccionar ante estos desafíos. El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea reconoce el derecho a no ser objeto de decisiones exclusivamente automatizadas y exige transparencia en el tratamiento de datos personales. La Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales incorpora límites específicos al control empresarial mediante dispositivos tecnológicos. La Ley Rider, aprobada en 2021, ha supuesto un hito al reconocer el derecho de los representantes de los trabajadores a ser informados sobre los algoritmos que inciden en las condiciones laborales. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, en casos como Glovo, y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto Uber, ha afirmado que los algoritmos ejercen poder de dirección y, por tanto, configuran una auténtica relación laboral.

1.1. Concepto y clasificación de la supervisión algorítmica

La irrupción de la inteligencia artificial en el ámbito laboral ha transformado radicalmente las formas de organización y control de la prestación de servicios. La denominada supervisión algorítmica del trabajo puede entenderse como el empleo

⁷ ALONSO OLEA, M. / CASAS BAAMONDE, M.E.. “Derecho del Trabajo”, 26ª edición, Civitas, Madrid 2009.p.501

de técnicas basadas en inteligencia artificial (IA), big data y aprendizaje automático (machine learning) que permiten organizar, dirigir y evaluar el desempeño de los trabajadores a través de sistemas automatizados. No se limita, por tanto, a la simple medición de la productividad, sino que abarca ámbitos mucho más amplios, como la asignación de tareas, la evaluación del rendimiento, la planificación de turnos e incluso la fijación de incentivos o sanciones.

El elemento diferenciador de esta forma de control es la automatización de la toma de decisiones empresariales, que en muchos casos desplaza al juicio humano⁸. Así, los algoritmos no solo registran datos objetivos, sino que procesan grandes volúmenes de información para generar perfiles, establecer predicciones de comportamiento y condicionar el futuro de la relación laboral. En este sentido, el algoritmo deja de ser un mero instrumento técnico para convertirse en un nuevo centro de poder en la relación de trabajo, con capacidad de condicionar profundamente el equilibrio contractual.

Desde una perspectiva funcional, cabe distinguir tres categorías principales:

A- La Supervisión algorítmica directa, orientada al control inmediato de la actividad del trabajador mediante indicadores de tiempo, productividad o geolocalización. Es el caso paradigmático de las aplicaciones de reparto a domicilio, en las que cada movimiento del repartidor queda registrado y valorado.

B- La Supervisión algorítmica indirecta, enfocada en la predicción de conductas laborales futuras a través de sistemas de minería de datos. Se trata de algoritmos que anticipan la probabilidad de absentismo, la fiabilidad de un empleado o su propensión a permanecer en la empresa, basándose en su historial y en patrones estadísticos extraídos de grandes bases de datos.

C- La Supervisión híbrida, que combina la decisión humana con la intervención algorítmica. El sistema propone opciones (por ejemplo, qué trabajador debe ascender o qué empleado es más “eficiente”), y el directivo se limita a validar la recomendación, generándose un fenómeno de dependencia tecnológica que en la práctica puede reducir la autonomía empresarial a un papel secundario.

El principal problema jurídico que suscita esta supervisión es la aparición del llamado “empleador invisible”: el empresario se diluye tras un entramado tecnológico opaco, de difícil comprensión para el trabajador, que desconoce los criterios exactos que determinan la asignación de sus tareas, su evaluación o sus posibilidades de promoción. Se produce, por tanto, una profunda asimetría informativa, que cuestiona la vigencia de los principios clásicos del contrato de trabajo: autonomía de la voluntad, buena fe y equilibrio de prestaciones. Este fenómeno no ha pasado desapercibido para el legislador ni para los tribunales, por lo que frente a esta situación el Ordenamiento jurídico posee tres referentes esenciales a señalar:

⁸ Los procedimientos automatizados suelen considerarse fríos o inhumanos. Véase. RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “Gestión laboral algorítmica y poder de dirección: ¿hacia una participación de los trabajadores más intensa?”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 45, 2022, p. 160.

1º El Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD), cuyo artículo 22 reconoce el derecho de todo individuo a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados, incluida la elaboración de perfiles, salvo supuestos excepcionales. Asimismo, impone obligaciones de transparencia sobre la lógica utilizada por los algoritmos y reconoce el derecho a la intervención humana en tales procesos.

2º La Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD), que en sus artículos 87 a 91 establece límites específicos al uso de tecnologías de control digital en el ámbito laboral, exigiendo proporcionalidad, información previa y respeto a la dignidad de los trabajadores, especialmente en casos de videovigilancia y geolocalización.

3º Real Decreto-ley 9/2021, conocido como “Ley Rider”, que introdujo en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores la obligación empresarial de informar a los representantes de los trabajadores sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos que inciden en las condiciones laborales, en el acceso y en el mantenimiento del empleo. Esta norma supuso un reconocimiento expreso de la incidencia de la inteligencia artificial en las relaciones laborales y la necesidad de transparencia sindical.

En cuanto a la jurisprudencia, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de septiembre de 2020 caso Glovo, declaró la laboralidad de los repartidores precisamente porque el algoritmo ejercía las funciones típicas del poder de dirección empresarial, determinando horarios, precios y asignación de pedidos. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto Asociación Profesional Elite Taxi vs Uber Systems Spain, C-434/15, de 2017) calificó a Uber como prestador de servicios de transporte, al constatar que la plataforma controlaba la actividad de los conductores mediante algoritmos. Finalmente, el Tribunal Constitucional español ha recordado en varias resoluciones (entre ellas, STC 39/2016) que el control empresarial sobre el trabajador debe someterse siempre a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, lo que resulta plenamente trasladable a los sistemas algorítmicos. De este modo, la supervisión algorítmica plantea un desafío multidimensional: técnico, porque introduce un poder de control más intenso y continuo que nunca; jurídico, porque difumina la figura del empresario y dificulta la tutela efectiva de derechos fundamentales; y social, porque afecta de manera especial a colectivos vulnerables que carecen de medios para cuestionar decisiones automatizadas. En consecuencia, se impone la necesidad de volver a analizar el marco jurídico del contrato de trabajo y reforzar las garantías de transparencia, participación sindical y tutela judicial, con el fin de evitar que la digitalización erosione los derechos básicos de los trabajadores.

1.2. La cuestión de las plataformas digitales, teletrabajo y trabajo gestionado por algoritmos

El fenómeno de la supervisión algorítmica encuentra su máxima expresión en el ámbito de las plataformas digitales de trabajo y en las nuevas modalidades de prestación laboral mediadas por tecnologías digitales. Estas transformaciones han dado lugar a un modelo organizativo en el que el algoritmo no solo complementa la función

directiva del empresario, sino que la sustituye en gran medida, configurándose como un auténtico instrumento de gestión integral de la relación de trabajo. Sin embargo, este proceso de automatización y digitalización, que avanza con rapidez en sectores muy diversos desde la selección de personal, los riesgos jurídicos de la contratación automatizada⁹ hasta la organización de turnos, el control de rendimiento o incluso la terminación del contrato, no ha ido acompañado de un desarrollo normativo específico que garantice la tutela efectiva de los derechos laborales.

En el caso de las plataformas digitales por ejemplo: Uber, Glovo, Deliveroo, Amazon Flex, entre otras, el sistema algorítmico asigna pedidos o servicios, establece precios dinámicos, determina tiempos de ejecución y evalúa el rendimiento de los trabajadores en tiempo real. La relación contractual queda así fuertemente condicionada por la reputación digital o las puntuaciones que el sistema asigna, lo que genera una dependencia laboral que cuestiona el mito de la supuesta autonomía del trabajador de plataforma. La figura del empresario queda desplazada por el diseño algorítmico, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un “empleador algorítmico”.

En paralelo, el teletrabajo y las modalidades híbridas han acelerado la implantación de softwares de monitorización a distancia, que permiten controlar la productividad mediante la contabilización de horas de conexión, el registro de pulsaciones de teclado, capturas periódicas de pantalla o incluso el análisis de voz y expresiones faciales en reuniones virtuales. Estas herramientas, amparadas en la necesidad de garantizar el rendimiento, introducen riesgos evidentes de invasión de la intimidad y de intensificación del control.

A la hora de tratar el contenido del marco normativo español es significativo que haya intentado responder a estos desafíos con instrumentos específicos. A nivel interno la Ley 10/2021, de trabajo a distancia, que reconoce el derecho del trabajador a la intimidad y a la desconexión digital, así como la obligación empresarial de garantizar que los sistemas de control sean proporcionales y transparentes (art. 22), el Real Decreto-ley 9/2021¹⁰ (“Ley Rider”¹¹), que presume la laboralidad en los repartidores de plataformas y establece un derecho de información reforzado sobre los algoritmos que afectan a las condiciones de trabajo, el Estatuto de los Trabajadores (ET), que en su art. 20 bis, incorporado por la LOPDGDD¹², reconoce derechos específicos de los trabajadores frente a dispositivos digitales y frente al tratamiento de datos personales.

⁹ Más ampliamente, SERRANO FALCON C. “Proceso de contratación, política de empleo y uso de algoritmos”, dentro del volumen *Discriminación algorítmica en el ámbito laboral: perspectiva de género e intervención* (Aranzadi, 2022).

¹⁰ FERNÁNDEZ NIETO. L.A. Más allá de la “Ley Rider”. Fraude y precariedad laboral multisectorial

Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 9927, 2021.

¹¹ 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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

¹² Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

A nivel europeo, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) sigue siendo el referente esencial, al establecer en su artículo 22 límites a la toma de decisiones exclusivamente automatizadas y al consagrar el derecho a obtener información clara sobre la lógica utilizada por los sistemas algorítmicos. Además, en diciembre de 2021 la Comisión Europea presentó la Propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas, actualmente en tramitación, que introduce criterios de presunción de laboralidad y obligaciones de transparencia algorítmica.

La jurisprudencia ha desempeñado un papel decisivo en la clarificación de estas cuestiones. El Tribunal Supremo español, en su Sentencia de 25 de septiembre de 2020 (caso Glovo), declaró que los repartidores eran trabajadores asalariados, dado que el algoritmo fijaba las condiciones esenciales de la prestación: tarifas, asignación de pedidos y penalizaciones. Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto *Uber Spain* (C-434/15, 2017), subrayó que la empresa ejercía control sobre los conductores, lo que impedía considerarla como mera intermediaria. Más recientemente, algunos tribunales de justicia de comunidades autónomas han confirmado esta línea, reafirmando que la dirección algorítmica constituye poder empresarial y no mera coordinación tecnológica.

El teletrabajo ha sido objeto de controversias judiciales en torno a la validez de sistemas de control excesivamente invasivos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 39/2016, relativa a videovigilancia en el trabajo) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso *Barbulescu vs. Rumanía*, 2017) ha sentado la exigencia de proporcionalidad, transparencia y respeto a la intimidad, principios extrapolables a las tecnologías de monitorización digital en remoto.

Desde un punto de vista social, estas nuevas modalidades han generado efectos diferenciales en determinadas comunidades, como Andalucía, donde las plataformas digitales han encontrado un terreno fértil en sectores de alta rotación laboral — hostelería, turismo, logística, reparto a domicilio— y donde el teletrabajo se ha implantado de forma desigual, con mayor penetración en actividades cualificadas urbanas y escasa presencia en el sector agrícola. En todos los casos, la supervisión algorítmica intensifica el poder de dirección empresarial y acentúa la precarización de colectivos vulnerables, en especial los trabajadores migrantes que encuentran en estas plataformas su principal salida laboral.

Por ello, tanto las plataformas digitales como el teletrabajo configuran escenarios donde el algoritmo ejerce un papel central en la gestión de la relación laboral. Este fenómeno cuestiona las categorías jurídicas tradicionales y obliga a estudiar el contrato de trabajo desde nuevas claves: la transparencia en los sistemas automatizados, la proporcionalidad en el control, la protección de la intimidad y el reforzamiento del papel de la negociación colectiva frente a decisiones empresariales invisibles pero determinantes.

1.3. La realidad andaluza y los sectores afectados

El impacto de la supervisión algorítmica en el mundo laboral, como es sabido, no se distribuye de manera homogénea en el territorio español. Andalucía,

por sus características socioeconómicas, demográficas y productivas, constituye un laboratorio privilegiado para observar los efectos de la digitalización y el control automatizado sobre el empleo. Con una población activa amplia, pero con tasas de desempleo estructuralmente superiores a la media nacional, y con un tejido productivo dominado por sectores de baja y media cualificación, la región presenta un terreno particularmente sensible para la expansión de sistemas de organización laboral basados en algoritmos.

1.3.1. Sectores productivos más afectados

- Agricultura y agroindustria

Andalucía concentra una parte significativa de la producción agrícola de España y Europa, en especial en cultivos intensivos como el olivar, los invernaderos de Almería y la fresa de Huelva. En este sector, los algoritmos han comenzado a utilizarse tanto en la planificación del trabajo (gestión de campañas, organización de cuadrillas) como en el control de productividad. Herramientas de geolocalización, sensores de campo y dispositivos móviles permiten monitorizar tiempos de trabajo y rendimiento por hectárea.

El problema se agudiza en un sector donde la mano de obra migrante es mayoritaria y en muchos casos se encuentra en situación de vulnerabilidad jurídica y social. Los algoritmos pueden convertirse en instrumentos de discriminación indirecta, asignando menos turnos o peores condiciones a trabajadores en función de patrones de comportamiento vinculados a la disponibilidad o la movilidad, sin que exista posibilidad real de impugnación¹³.

- Hostelería y turismo

Andalucía, como principal destino turístico de España, concentra un número muy elevado de empleos en la hostelería y el turismo, sectores donde la digitalización ha introducido plataformas de reservas, gestión de alojamientos y reparto de comida a domicilio. En este contexto, la supervisión algorítmica se manifiesta de dos formas:

A En el ámbito interno de los establecimientos, mediante softwares de recursos humanos que optimizan la asignación de turnos, controlan horarios y valoran el rendimiento de camareros, recepcionistas o personal de limpieza.

B En el ámbito externo, a través de las plataformas de reparto de comida (Glovo, Uber Eats, Just Eat), donde los algoritmos deciden la asignación de pedidos y la retribución dinámica. La aplicación de la Ley Rider (RDL 9/2021) ha tenido aquí un impacto directo, al imponer la presunción de laboralidad y el derecho a la transparencia algorítmica.

- Logística, transporte y última milla

¹³ Aquí resulta aplicable el marco normativo antidiscriminatorio de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el artículo 14 de la Constitución Española, que obliga a garantizar la igualdad en el acceso y desarrollo del empleo, con independencia de nacionalidad o género.

El crecimiento del comercio electrónico ha multiplicado la necesidad de servicios logísticos y de reparto en grandes áreas urbanas como Sevilla, Málaga y Granada. En este sector, el algoritmo se convierte en el núcleo del poder de dirección empresarial, pues organiza rutas, controla tiempos de entrega y evalúa la fiabilidad del trabajador en función de métricas digitales.

Un ejemplo lo constituye Amazon Flex, que funciona en Andalucía como en otras comunidades, asignando turnos y paquetes a repartidores autónomos mediante aplicación móvil. El Tribunal Supremo español, en línea con el caso Glovo, podría en el futuro tener que pronunciarse sobre la laboralidad en estos modelos¹⁴.

-Servicios a domicilio y cuidados

En el sector de cuidados y servicios domésticos, en expansión en ciudades andaluzas debido al envejecimiento poblacional, han surgido plataformas digitales que intermedian entre familias y cuidadores. Aquí, la supervisión algorítmica puede afectar directamente a la dignidad del trabajador, al generar perfiles en función de valoraciones subjetivas de los clientes y condicionar el acceso al empleo a reputaciones digitales.

Ello plantea un choque evidente con el artículo 10 de la Constitución Española, que consagra la dignidad de la persona como fundamento del orden político y la paz social.

1.3.2. Características sociolaborales de Andalucía y vulnerabilidad frente al control algorítmico

El mercado laboral andaluz presenta una serie de factores que incrementan el impacto de la supervisión algorítmica:

1º La Elevada tasa de desempleo: la presión por acceder a cualquier forma de empleo reduce la capacidad de los trabajadores para cuestionar cláusulas contractuales o sistemas de control opacos.

2º Presencia masiva de trabajadores migrantes, en especial en la agricultura y el trabajo de cuidados, que afrontan riesgos de discriminación algorítmica derivados de sesgos en la programación o en las valoraciones de clientes.

3º La Alta temporalidad y rotación: la falta de estabilidad laboral fomenta la aceptación de condiciones impuestas unilateralmente por algoritmos.

4º-Desigualdad digital: la brecha en competencias tecnológicas entre trabajadores cualificados urbanos y los empleados de baja cualificación en entornos rurales refuerza la opacidad de los sistemas.

1.3.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable en Andalucía

Aunque no existe una normativa específica andaluza sobre supervisión algorítmica, la región se ve afectada por el marco jurídico estatal y europeo:

¹⁴ La jurisprudencia del TJUE en asuntos como Uber Spain (C-434/15) resulta aplicable por analogía, al considerar que la plataforma ejerce un control empresarial sustantivo.

- La Ley Rider (RDL 9/2021): con efectos inmediatos en plataformas de reparto que operan en Sevilla, Málaga y otras capitales.

- La Ley 10/2021 de trabajo a distancia: relevante para sectores de teletrabajo que se han consolidado en áreas urbanas y administrativas.

- La LOPDGDD (2018): con impacto directo en el uso de dispositivos de geolocalización en agricultura y logística.

En cuanto al marco jurisprudencial del Tribunal Supremo (encontramos el caso Glovo, 2020): con clara aplicabilidad en el contexto andaluz, donde Glovo y Uber Eats cuentan con miles de repartidores.

Asimismo, los tribunales superiores de justicia andaluces han comenzado a pronunciarse en litigios relacionados con la calificación de la relación laboral en plataformas digitales, aplicando la doctrina del Supremo y reforzando la línea de reconocimiento de laboralidad.

1.3.4. Retos específicos en el contexto andaluz

La supervisión algorítmica en Andalucía plantea, en definitiva, una serie de desafíos singulares:

Garantizar que la digitalización del campo andaluz no suponga un refuerzo de la precariedad, sino una oportunidad de empleo digno y cualificado, evitar que los sesgos algorítmicos reproduzcan discriminaciones raciales o de género en sectores como la agricultura o los cuidados, también y en mayor medida reforzar el papel de la negociación colectiva y la acción sindical frente a un poder empresarial cada vez más difuso e invisibilizado por la tecnología y por último desarrollar mecanismos de formación digital que permitan a los trabajadores comprender y cuestionar el funcionamiento de los algoritmos que condicionan sus condiciones de empleo.

A tenor de lo expresado, la realidad andaluza refleja con especial intensidad los efectos de la supervisión algorítmica en el trabajo. Sectores estratégicos como la agricultura, la hostelería, la logística y los cuidados constituyen espacios donde la digitalización puede ser tanto una herramienta de mejora como un factor de precarización. La clave radica en asegurar que la normativa nacional y europea se aplique de forma efectiva en el territorio andaluz y que se articulen políticas públicas específicas de protección frente a los riesgos de control algorítmico.

2. EL CONTRATO DE TRABAJO FRENTE A LA SUPERVISIÓN ALGORÍTMICA

Resulta un hecho evidente que la rápida incorporación de la lógica algorítmica en PYMES y grandes empresas ha ido cambiando de forma sustancial los modos y modelos de trabajo. No tan evidente resulta, en cambio, que la mentada aplicación de aquellas herramientas automatizadas esté siendo llevada a cabo con el debido respeto a bienes y valores jurídicamente relevantes y consagrados en preceptos internacionales, constitucionales y legales¹⁵, lo cual fuerza a los estudiosos de la ciencia jurídica a elaborar nuevos conceptos y derechos de sucesivas generaciones¹⁶. La supervisión algorítmica no solo transforma la organización empresarial, sino que también plantea desafíos fundamentales para la propia estructura jurídica del contrato de trabajo, cuyos pilares se han configurado históricamente en torno a la autonomía de la voluntad, la buena fe y el equilibrio de prestaciones. La introducción de algoritmos en la gestión laboral altera estos principios al introducir opacidad, asimetría informativa y decisiones automatizadas que escapan al control del trabajador y, en muchos casos, también del propio empresario.

2.1. La autonomía, buena fe y equilibrio de prestaciones como principios rectores del contrato de trabajo

El contrato de trabajo, regulado en el artículo 1 y siguientes del Estatuto de los Trabajadores (ET), se asienta en la autonomía de la voluntad de las partes, que no obstante se encuentra limitada por la posición de desigualdad del trabajador frente al empresario. En este marco, la buena fe contractual (art. 20.2 ET) se erige en principio rector de la relación laboral, obligando a ambas partes a actuar con lealtad, transparencia y respeto a los derechos fundamentales.

La supervisión algorítmica cuestiona este equilibrio por varias razones dadas por generar una asimetría informativa radical, ya que el trabajador desconoce los parámetros mediante los cuales el algoritmo valora su desempeño, asigna tareas o determina su permanencia en la plataforma, por otra parte también erosiona el principio de buena fe, pues la opacidad algorítmica puede ser utilizada para introducir sesgos, penalizaciones automáticas o decisiones injustificadas sin posibilidad de contradicción, distorsiona el equilibrio de prestaciones, al condicionar la retribución o las oportunidades de empleo a métricas que no siempre guardan relación con la calidad del trabajo, sino con criterios arbitrarios establecidos en el diseño del sistema.

En esta línea debe señalarse que deber de buena fe obliga al empresario a no instrumentalizar el algoritmo como una herramienta de control invisible, sino a garantizar transparencia, accesibilidad y equidad en su aplicación. Así lo reconoce la Ley Rider (RDL 9/2021), al imponer el deber de informar a los representantes de los

¹⁵ RUÍZ MIGUEL, C.: “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 1991, p. 301.

¹⁶ PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos humanos en la sociedad tecnológica”, en LOSANO, M.G.; PÉREZ LUÑO, A.E. Y GUERRERO MATEUS, M^a.F.: *Libertad Informática, leyes de protección de datos personales*, Cuadernos y Debates, núm. 43, Madrid, CEC, 1989, p. 142.

trabajadores sobre las reglas algorítmicas que inciden en las condiciones de empleo.

2.2. El poder de dirección de un empresario inmerso en la digitalización

El poder de dirección empresarial, tradicionalmente entendido como la facultad del empleador para organizar el trabajo dentro de los límites legales y contractuales (art. 20 ET), adquiere en el contexto digital una dimensión cualitativamente distinta. La digitalización ha dotado al empresario de medios de supervisión mucho más intensivos y continuos que los tradicionales: geolocalización, registro biométrico, monitorización de productividad o análisis predictivo de comportamiento.

En este escenario, el algoritmo actúa como un sustituto funcional del mando intermedio, aplicando automáticamente criterios de control, evaluación y sanción. Ello plantea varias implicaciones jurídicas, citando de entre las más relevantes a destacar en primer lugar el refuerzo de la posición de poder del empresario con carácter limitado¹⁷ (diluendo al mismo tiempo su responsabilidad directa, ya que la decisión se atribuye a un “sistema automatizado”), en segundo lugar se intensifica el control de la actividad¹⁸, y por último en y en tercer lugar el planteamiento de riesgos para la dignidad del trabajador (art. 10 CE), en tanto que la monitorización permanente puede generar presión psicológica y sensación de deshumanización.

El control algorítmico puede afectar también a la libertad sindical (art. 28 CE), si los algoritmos penalizan, directa o indirectamente, la participación de los trabajadores en huelgas o actividades sindicales mediante bajas puntuaciones o reducción de pedidos asignados.

2.3. El consentimiento y la transparencia ante decisiones automatizadas

El consentimiento del trabajador frente al uso de algoritmos constituye otro punto crítico. La adhesión a plataformas digitales o a softwares de monitorización suele presentarse como una condición de acceso al empleo, lo que impide hablar de consentimiento libre e informado. Además, la opacidad tecnológica hace que el trabajador ignore las consecuencias reales de su aceptación.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) establece, en su artículo 22, el derecho a no ser objeto de decisiones exclusivamente automatizadas que produzcan efectos jurídicos significativos, salvo que exista consentimiento explícito o habilitación legal. Incluso en esos casos, se reconoce el derecho del interesado a obtener intervención humana, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión.

En el ámbito laboral, esto se traduce en varias exigencias:

¹⁷ La jurisprudencia ha establecido límites claros al poder de control empresarial. El Tribunal Constitucional ha reiterado (STC 39/2016, sobre videovigilancia) que el ejercicio de estas facultades debe respetar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Estos criterios resultan directamente aplicables a la supervisión algorítmica, que en muchos casos resulta más invasiva que la vigilancia tradicional.

¹⁸ Lo que puede derivar en una vulneración del derecho a la intimidad personal (art. 18 CE), especialmente cuando la supervisión excede el ámbito laboral y penetra en la esfera privada del trabajador

1º El empresario debe garantizar cláusulas contractuales transparentes, informando de manera clara sobre el funcionamiento de los algoritmos.

2º Debe reconocerse el derecho del trabajador a obtener explicaciones comprensibles sobre las lógicas algorítmicas que afectan a su rendimiento, retribución o continuidad en el empleo¹⁹.

3º La Ley Rider refuerza este marco al imponer al empresario el deber de comunicar a los representantes de los trabajadores los parámetros y reglas de los algoritmos que afectan a las condiciones de trabajo. El Comité Europeo de Protección de Datos ha recomendado expresamente que las empresas expliquen, de forma inteligible, el impacto de los algoritmos en la vida laboral de las personas, evitando fórmulas genéricas o incomprensibles.

3. DERECHOS LABORALES EN RIESGO POR EL USO DE IA

3.1. ¿Es eficaz la salvaguarda del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales?

El impacto real que los vertiginosos avances en el ámbito de la Inteligencia Artificial y Bigdata incorporados a los sistemas productivos, están teniendo ya en los derechos fundamentales de las personas trabajadoras a la protección de sus datos personales y a su intimidad. Por ello mismo, es necesario elaborar una lectura integradora de estos avances en el ámbito de las relaciones laborales, que sea necesariamente respetuosa con los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, lo que supone desterrar aquella que responda a la búsqueda incontrolada y sin atención a principios y valores del incremento de la competitividad y beneficio empresarial²⁰.

La supervisión algorítmica plantea un reto evidente al derecho a la intimidad y a la protección de datos personales, reconocidos en el artículo 18 de la Constitución española. El avance tecnológico ha permitido implantar mecanismos de control mucho más invasivos que los tradicionales, capaces de registrar no solo la productividad, sino también la localización en tiempo real, la actividad digital durante el teletrabajo o incluso datos biométricos vinculados a la identificación de la persona.

¹⁹ Es reseñable que el consentimiento del trabajador no puede considerarse válido cuando se da en condiciones de desconocimiento de los efectos de la supervisión algorítmica. Más que consentimiento, el Derecho del Trabajo debe garantizar mecanismos de transparencia y control colectivo, que permitan equilibrar la asimetría informativa y asegurar la protección de derechos fundamentales frente a la automatización de las decisiones.

²⁰ MOLINA HERMOSILLA, O.: “Inteligencia artificial, Bigdata y Derecho a la protección de datos de las personas trabajadoras. Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS), núm.6, 2023, pp. 89–117. <https://doi.org/10.24310/rejlss.vi6.16225>. Asimismo, MOLINA HERMOSILLA, O.: “Hacia una visión integradora de la transformación digital de los entornos laborales y los derechos fundamentales a la intimidad y protección de datos de las personas trabajadoras”, en Proyecto docente e investigador, presentado para el concurso público de acceso al Cuerpo Docente de Catedráticos/as de Universidad, Jaén, Universidad de Jaén, 13 de julio de 2023, pp. 492-59

El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, en su artículo 22, establece el derecho a no ser objeto de decisiones exclusivamente automatizadas, mientras que la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales incorpora límites específicos en el ámbito laboral, recordando la exigencia de proporcionalidad y de información previa al trabajador.

Sin embargo, la efectividad de estas normas se ve comprometida por la opacidad inherente a los sistemas algorítmicos, que dificulta al trabajador comprender cómo y por qué se utilizan sus datos. La jurisprudencia ha insistido en la necesidad de respetar la proporcionalidad en el control empresarial, como ha recordado el Tribunal Constitucional en la STC 39/2016 sobre videovigilancia o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Barbulescu* contra Rumanía de 2017, pero estas exigencias resultan todavía difíciles de trasladar a sistemas de control automatizado que operan en tiempo real.

3.2. Inmigrantes en Andalucía frente al derecho a la no discriminación vs los sesgos algorítmicos

El derecho a la igualdad y a la no discriminación, consagrado en el artículo 14 de la Constitución y en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores, se enfrenta a nuevos riesgos derivados de los sesgos algorítmicos. La inteligencia artificial²¹ no es neutral, ya que reproduce los prejuicios que están presentes en los datos con los que ha sido entrenada. En Andalucía, donde la población trabajadora migrante ocupa un lugar central en sectores como la agricultura, la hostelería o el reparto a domicilio, los algoritmos pueden generar exclusiones indirectas. Así, los sistemas de reputación digital que asignan pedidos o turnos pueden penalizar a quienes tienen menor dominio del idioma, menor disponibilidad horaria o menos acceso a tecnologías actualizadas.

De forma similar, las valoraciones de clientes, que sirven de base para alimentar sistemas algorítmicos de puntuación, pueden estar influidas por prejuicios raciales o culturales. Todo ello tiene como consecuencia un trato desigual que contradice tanto la Constitución como las directivas europeas en materia de igualdad racial y de trato en el empleo, como la Directiva 2000/43/CE y la Directiva 2000/78/CE. La combinación de una elevada tasa de empleo migrante y la proliferación de plataformas digitales en Andalucía convierte a esta comunidad en un espacio especialmente sensible a los riesgos de discriminación algorítmica, lo que reclama un refuerzo de la inspección laboral y de la acción sindical para garantizar una protección real.

3.3. Derecho a la información, participación y tutela judicial

La opacidad de los algoritmos incide directamente en el derecho a la información y a la participación de los trabajadores, reconocido en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores. Si bien la Ley Rider ha introducido la obligación empresarial de

²¹ Conocido es de todos que la innovación tecnológica, origen de la denominada quinta revolución industrial, encuentra pilar y exponente fundamental en la extensa e intensa utilización de las potencialidades que para la productividad empresarial conlleva la inteligencia artificial, vid. MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 23 y ss.

comunicar a los representantes de los trabajadores los parámetros y reglas en los que se basan los algoritmos que afectan a las condiciones de trabajo, en la práctica esta obligación se cumple de forma parcial, con información incompleta o excesivamente técnica que resulta incomprensible para la mayoría de los representantes. Esto limita la capacidad de control colectivo sobre el poder de dirección empresarial y debilita la negociación colectiva en un terreno crucial de la digitalización. Además, la tutela judicial efectiva, garantizada en el artículo 24 de la Constitución, se ve erosionada porque el trabajador que quiere impugnar una decisión discriminatoria o injusta necesita pruebas técnicas de difícil acceso. La carga de la prueba se convierte en un obstáculo casi insalvable cuando se trata de decisiones automatizadas que operan sobre bases de datos y modelos matemáticos opacos. Por ello, la eficacia del derecho a la información y a la tutela judicial requiere no solo normas de transparencia más estrictas, sino también mecanismos institucionales que faciliten el acceso a peritajes técnicos y el control público de los sistemas algorítmicos.

3.4. Los algoritmos de vigilancia ante la libertad sindical

La libertad sindical y el derecho de huelga, reconocidos en el artículo 28 de la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, también se encuentran en riesgo en el marco de la supervisión algorítmica.

El diseño de algoritmos que gestionan turnos, asignan pedidos o establecen reputaciones digitales puede tener un efecto indirecto de penalización sobre quienes participan en actividades sindicales o secundan huelgas. En muchas plataformas digitales, la ausencia del trabajador en determinados turnos, aunque sea por motivo de huelga, se traduce automáticamente en una bajada de puntuación o en una reducción de los pedidos asignados. Este tipo de consecuencias disuasorias constituye, en términos materiales, una práctica antisindical, aunque su origen esté en una decisión aparentemente neutra del sistema automatizado. El problema radica en la dificultad de demostrar la conexión entre el ejercicio del derecho sindical y la penalización sufrida, lo que exige una mayor transparencia algorítmica y un control institucional más estricto. La doctrina y la jurisprudencia han recordado que toda actuación empresarial que limite o condicione el ejercicio de derechos colectivos es ilícita, pero en la era digital resulta imprescindible reforzar los mecanismos de vigilancia y garantizar que el diseño de los algoritmos no erosione la esencia misma de la libertad sindical.

4. HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN EL CONTRATO DE TRABAJO

La introducción de la inteligencia artificial en la gestión del trabajo ha puesto de manifiesto que el contrato laboral, en su configuración clásica, resulta insuficiente para responder a los nuevos desafíos que plantea la supervisión algorítmica. En los primeros apartados, se ha constatado cómo los algoritmos asumen funciones de organización y control que antes pertenecían al empresario, dando lugar a una figura que podría calificarse de “empleador invisible”. Este fenómeno, lejos de ser un simple avance tecnológico, cuestiona la esencia misma del contrato de trabajo, basado en el principio de autonomía de la voluntad, la buena fe y el equilibrio de prestaciones. La transparencia se convierte aquí en el eje necesario para restablecer un equilibrio roto

por la asimetría informativa entre empresa y trabajador.

En el análisis de la relación entre el contrato de trabajo y la supervisión algorítmica, se ha visto que el poder de dirección empresarial se intensifica gracias a la digitalización, lo que incrementa el riesgo de vulneración de la intimidad y de la dignidad del trabajador. Ello exige redefinir los límites de ese poder de dirección y situar en el centro la necesidad de preservar un equilibrio contractual más justo, donde la autonomía del trabajador no quede reducida a aceptar condiciones impuestas por algoritmos que desconoce. La buena fe contractual, que en el plano tradicional suponía una obligación de lealtad y confianza recíproca, debe hoy traducirse en un deber reforzado de transparencia y explicabilidad de los sistemas automatizados.

Por su parte, los derechos laborales que entran en riesgo —intimidad, igualdad, información, participación, libertad sindical— muestran hasta qué punto la supervisión algorítmica amenaza el equilibrio contractual clásico. La intimidad personal queda comprometida cuando el control tecnológico se extiende más allá del tiempo y lugar de trabajo; la igualdad se resquebraja cuando los sesgos algorítmicos penalizan a colectivos vulnerables, como migrantes o mujeres con cargas familiares; el derecho a la información y a la participación se vacía de contenido cuando la opacidad tecnológica impide un verdadero control colectivo; y la libertad sindical se debilita cuando los sistemas de reputación o asignación de tareas castigan indirectamente el ejercicio del derecho de huelga. Todos estos riesgos tienen un denominador común: desplazan al trabajador a una posición de mayor subordinación, reduciendo su capacidad de negociación y de defensa de sus derechos. De ahí la urgencia de reconstruir un equilibrio que devuelva sentido a la relación contractual.

En este marco, el principio de “hacia un nuevo equilibrio en el contrato de trabajo” no es una fórmula retórica, sino una necesidad normativa y social. Este nuevo equilibrio pasa por reconocer que la digitalización del trabajo no puede asentarse en la precarización ni en la invisibilización del poder empresarial, sino en la transparencia, la participación y la corresponsabilidad. Requiere reforzar las obligaciones empresariales de informar sobre el funcionamiento de los algoritmos, ampliar las facultades de los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva, garantizar que las decisiones automatizadas puedan ser impugnadas con eficacia y asegurar que la innovación tecnológica se someta siempre a los límites derivados de los derechos fundamentales. La experiencia andaluza, con su fuerte implantación de plataformas digitales y la concentración de mano de obra migrante en sectores intensivos, evidencia que este nuevo equilibrio debe ser particularmente sensible a la realidad de los colectivos más vulnerables. Si el contrato de trabajo ha de seguir cumpliendo su función de instrumento de justicia social, debe incorporar cláusulas, garantías y principios que adapten la protección laboral a los nuevos entornos digitales. La digitalización, lejos de ser una amenaza inevitable, puede convertirse en una oportunidad de reforzar la dignidad del trabajo si se sitúa bajo el paraguas de un derecho laboral renovado.

Es por ello por lo que, la supervisión algorítmica obliga a someter a análisis el contrato de trabajo desde sus cimientos. La autonomía, la buena fe y el equilibrio de prestaciones deben reinterpretarse a la luz de un poder empresarial que se

ejerce a través de algoritmos. El reto no consiste en negar la digitalización, sino en domesticarla jurídicamente para que sirva al progreso humano y no a la erosión de los derechos. Solo así se podrá avanzar hacia un verdadero nuevo equilibrio en el contrato de trabajo, capaz de responder a las exigencias de la sociedad digital sin renunciar a los principios de protección que justifican la existencia del Derecho del Trabajo.

5. CONCLUSIONES

La supervisión algorítmica del trabajo constituye uno de los mayores desafíos contemporáneos para el Derecho del Trabajo. El poder de dirección empresarial, históricamente delimitado por normas jurídicas y por principios de proporcionalidad y respeto a los derechos fundamentales, se ha visto profundamente transformado por la irrupción de sistemas de inteligencia artificial capaces de organizar, controlar y evaluar la actividad laboral con una intensidad desconocida hasta la fecha. Estos algoritmos no son instrumentos neutrales, sino que configuran auténticos centros de poder en la relación laboral, con capacidad de condicionar las condiciones de empleo, las oportunidades de promoción e incluso la continuidad del trabajador en la empresa.

El análisis realizado pone de manifiesto que los principios tradicionales del contrato de trabajo —autonomía de la voluntad, buena fe y equilibrio de prestaciones— se ven cuestionados por una asimetría informativa radical. El trabajador desconoce los parámetros que determinan sus resultados, su puntuación digital o la asignación de sus tareas, lo que convierte al algoritmo en un “empleador invisible” y refuerza la desigualdad estructural que justifica la existencia del Derecho del Trabajo. Esta realidad exige un replanteamiento de los límites del poder de dirección empresarial y de las obligaciones de transparencia que deben imponerse a las empresas en la gestión algorítmica del trabajo.

Asimismo, la protección de derechos fundamentales como la intimidad, la igualdad, la información o la libertad sindical se encuentra en una situación de fragilidad frente a la opacidad algorítmica. El marco normativo europeo y español —artículos 18, 24 y 28 de la Constitución, el RGPD, la LOPDGDD, la Ley Rider y el Estatuto de los Trabajadores— proporciona bases jurídicas sólidas, pero su efectividad práctica es limitada si no se refuerza la exigencia de transparencia y control sobre los sistemas automatizados. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abierto camino en la defensa de la laboralidad en las plataformas digitales y en la proporcionalidad del control tecnológico, pero aún queda pendiente un desarrollo más específico frente a los riesgos de la inteligencia artificial en el trabajo.

La realidad andaluza ofrece un escenario especialmente ilustrativo. Sectores como la agricultura, la hostelería, la logística o los cuidados concentran el uso más intensivo de sistemas algorítmicos y afectan a colectivos vulnerables, en particular trabajadores migrantes, que sufren con mayor intensidad los efectos de los sesgos y la precarización digital. En este contexto, el impacto de la supervisión algorítmica no se limita a un debate abstracto, sino que repercute directamente en la calidad del empleo y en la cohesión social de la región. Ante este panorama, se hace necesario avanzar hacia un nuevo equilibrio en el contrato de trabajo que garantice que

la digitalización y la robotización no se conviertan en instrumentos de erosión de derechos, sino en herramientas al servicio del trabajo digno. Ello implica reforzar las obligaciones de transparencia algorítmica, fortalecer el papel de los representantes de los trabajadores en el control de la gestión digital, adaptar la acción inspectora y judicial a la complejidad técnica de la inteligencia artificial y promover un marco regulador que combine innovación y garantía de derechos. Solo así será posible que la revolución digital en el trabajo se traduzca en un progreso real y no en una nueva forma de precarización invisible bajo la apariencia de neutralidad tecnológica.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO OLEA, M. / CASAS BAAMONDE, M.E.. “Derecho del Trabajo”, 26ª edición, Civitas, Madrid 2009.p.501

ASQUERINO LAMPARERO, M.J.: “Algoritmos, procesos de selección y reputación digital: una mirada antidiscriminatoria”, Documentación Laboral, núm. 126, vol. II, p. 122

FERNÁNDEZ NIETO. L.A. Más allá de la “Ley Rider”. Fraude y precariedad laboral multisectorial Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 9927, 2021.

GOERLICH PESET, J. M.ª: “Digitalización, Robotización y protección social”, Revista Teoría y Derecho, núm.23, 2018, pág.110.

MARTÍNEZ MATEO. C.J. “El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial” / coord. Por GUINDO MORALES.S, ORTEGA LOZANO,P.G. 2023, ISBN 9788419773814, pág. 348

MERCADER UGUINA, J.R.: El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica, Valencia, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 23 y ss.

MOLINA HERMOSILLA, O.: “. Inteligencia artificial, Bigdata y Derecho a la protección de datos de las personas trabajadoras. Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS), núm.6, 2023, pp. 89–117. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi6.16225>.

MOLINA HERMOSILLA, O.: “Hacia una visión integradora de la transformación digital de los entornos laborales y los derechos fundamentales a la intimidad y protección de datos de las personas trabajadores”, en Proyecto docente e investigador, presentado para el concurso público de acceso al Cuerpo Docente de Catedráticos/as de Universidad, Jaén, Universidad de Jaén, 13 de julio de 2023, pp. 492-59

PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos humanos en la sociedad tecnológica”, en LOSANO, M.G.; PÉREZ LUÑO, A.E. Y GUERRERO MATEUS, Mª.F.: Libertad Informática, leyes de protección de datos personales, Cuadernos y Debates, núm. 43, Madrid, CEC, 1989, p. 142.

Rescatado de: <https://www.insst.es/documents/94886/175994/N%C3%b1amero+94+%28versi%C3%b3n+pdf%29.pdf>.

RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “Gestión laboral algorítmica y poder de dirección:

¿hacia una participación de los trabajadores más intensa?”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 45, 2022, p. 160.

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R.: “Deber de transparencia y límites de la inteligencia artificial en las relaciones laborales”, *Trabajo y Derecho*, núm. 102, 2023.

RUÍZ MIGUEL, C.: “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 1991, p. 301.

SERRANO FALCON C. “Proceso de contratación, política de empleo y uso de algoritmos”, dentro del volumen *Discriminación algorítmica en el ámbito laboral: perspectiva de género e intervención* (Aranzadi, 2022).

SEVILLANO PÉREZ, F.: “Big data”, *Revista Economía Industrial*, núm. 395, 2015, p. 77.

LA ALGORITMIZACIÓN DEL PODER EMPRESARIAL: RECONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DEL EMPLEADOR EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES VERDES

MAYRA ALEJANDRA PASCUAL GUZMÁN

Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de Málaga Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Directora y Tutora de tesis: Dra. María Salas Porras

Universidad de Málaga

SUMARIO:

1. CRISIS DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE EMPLEADOR EN LA ERA DIGITAL VERDE
2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL COMPARADO. EL ALGORITMO COMO MANIFESTACIÓN DEL PODER EMPRESARIAL
3. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL ANTE EL VACÍO REGULADOR DEL PODER ALGORÍTMICO
4. ESTUDIO EMPÍRICO: ECOSISTEMA DE PLATAFORMAS VERDES EN MÁLAGA Y NUEVA CONFLICTIVIDAD LABORAL
5. CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL “EMPLEADOR ALGORÍTMICO VERDE”
6. PROPUESTA PARA SU REGULACIÓN Y CONCLUSIONES
7. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

Las plataformas digitales verdes han transformado las relaciones laborales tradicionales mediante algoritmos que ejercen funciones empresariales de dirección, organización y control, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión del trabajo. Esta investigación aborda la ausencia de regulación jurídica específica para el “empleador algorítmico verde” mediante un análisis de derecho comparado de las principales respuestas internacionales (casos “*Uber vs. Aslam*” del Reino Unido, Decreto *Riders* italiano, Test ABC californiano) y el estudio empírico del ecosistema de plataformas verdes en Málaga.

El trabajo propone una nueva categoría jurídica —el “empleador algorítmico verde”— definida como el sistema tecnológico que ejerce poder empresarial automatizado incorporando variables de sostenibilidad; identificándose también, una nueva modalidad específica de subordinación laboral caracterizada por el control digital continuo con parámetros ecológicos. Los hallazgos del caso malagueño revelan nuevas conflictividades como son: la discriminación algorítmica por criterios ambientales, los riesgos emergentes en movilidad sostenible, y la “precariedad verde”, donde los algoritmos penalizan los comportamientos no sostenibles. La propuesta regulatoria incluye criterios específicos de presunción de laboralidad en gestión algorítmica verde, derechos de transparencia algorítmica y protección frente a la discriminación digital por motivos ambientales.

PALABRAS CLAVE: empleador algorítmico, plataformas digitales verdes, subordinación digital, algoritmo empresarial, trabajo sostenible, derecho laboral digital.

ABSTRACT:

Green digital platforms have transformed traditional labor relations through algorithms that perform entrepreneurial functions of direction, organization, and control, incorporating environmental sustainability criteria into work management. This research addresses the absence of specific legal regulation for the “green algorithmic employer” through a comparative law analysis of key international responses (the UK case *Uber v. Aslam*, the Italian *Riders’* Decree, the California ABC Test) and an empirical study of the green platform ecosystem in Málaga.

The study proposes a new legal category—the “green algorithmic employer”—defined as a technological system that exercises automated entrepreneurial power while integrating sustainability variables. It also identifies a new specific form of labor subordination, characterized by continuous digital control with ecological parameters. Findings from the Málaga case reveal emerging conflicts such as algorithmic discrimination based on environmental criteria, new risks in sustainable mobility, and “green precariousness,” where algorithms penalize unsustainable behaviors.

The regulatory proposal includes specific criteria for the presumption of employment in green algorithmic management, rights to algorithmic transparency, and protection against digital discrimination on environmental grounds.

KEYWORDS: algorithmic employer, green digital platforms, digital subordination, business algorithm, sustainable work, digital labor law.

1. CRISIS DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE EMPLEADOR EN LA ERA DIGITAL VERDE

El concepto clásico de empleador atraviesa una crisis sin precedentes. Las plataformas digitales han conseguido socavar los fundamentos dogmáticos que durante más de un siglo habían sostenido las construcciones teóricas del Derecho del Trabajo¹. Efectivamente, no es casualidad que las formas de trabajo en la *gig economy* hayan sido cuidadosamente diseñadas para eludir el ámbito de aplicación del ordenamiento laboral, explotando las zonas grises que emergen de la naturaleza jurídica ambigua de estas plataformas y la relación triangular que establecen con los prestadores de servicios².

Precisamente esta realidad plantea un dilema hermenéutico de primer orden que se manifiesta en el problema de la calificación jurídica, la cual puede determinar la inclusión o exclusión de determinadas situaciones fácticas del perímetro protector del Derecho del Trabajo³. Además, la digitalización ha conseguido desdibujar las fronteras tradicionales entre trabajo por cuenta ajena y trabajo autónomo, creando figuras híbridas que desafían las categorías jurídicas consolidadas⁴.

En consecuencia, el diagnóstico resulta preocupante, puesto que las normas, políticas e instituciones laborales heredadas del siglo XX muestran síntomas evidentes de obsolescencia para abordar las transformaciones derivadas de la globalización, la revolución tecnológica y las nuevas modalidades de organización empresarial⁵.

1.1. Insuficiencia del paradigma clásico del poder de dirección

En este contexto, el paradigma tradicional del poder de dirección experimenta una tensión insoportable ante las nuevas realidades del trabajo digitalizado. Dicho paradigma, cimentado en la dependencia o subordinación del trabajador respecto de la organización y dirección empresarial, se encuentra cuestionado⁶. Concretamente, en el ecosistema de las plataformas, la nota característica de la dependencia laboral se ha relativizado hasta el punto de complicar extraordinariamente su identificación y valoración jurídica⁷.

Por tanto, aunque los indicios clásicos de laboralidad mantienen su relevancia como elementos estructurales del contrato de trabajo, su aplicación resulta

¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Plataformas digitales y el Derecho del Trabajo: Un análisis comparativo y una guía para el futuro*, p. 15.

² *Ibidem*, p. 18.

³ *Ibidem*, p. 22.

⁴ *Ibidem*, p. 25.

⁵ Todolí Signes, A. (2021). Los primeros pasos de unos legisladores inseguros. *IUSLabor*, (2), p. 8.

⁶ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 30.

⁷ Macías García, M. del C. (2021). La innecesaria regulación laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en plataformas de digitales. Una cuestión inacaba. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales Trabajo / Labour Issues. Iberoamerican Journal of Industrial Relations*, 39, p. 45.

problemática. Hablamos específicamente de la voluntariedad, onerosidad, ajenidad en los frutos y, especialmente, la subordinación dentro del círculo rector y organizativo empresarial⁸. Sin embargo, en el ámbito de las plataformas, la aparente libertad de los trabajadores para configurar horarios o aceptar encargos ha sido calificada por los tribunales como meramente nominal o ficticia⁹.

Resulta ilustrativo en este punto analizar el asunto Glovo, que constituye un paradigma revelador de esta problemática. El Tribunal Supremo para el caso específico puso de manifiesto que el sistema de valoraciones condicionaba decisivamente el acceso preferente a los servicios y limitaba la supuesta libertad horaria, configurando un mecanismo de evaluación continua del rendimiento que desnaturalizaba la pretendida autonomía¹⁰. Asimismo, los repartidores mejor valorados gozaban de privilegios en la asignación, lo que significaba que la no disponibilidad en franjas de alta demanda comportaba pérdida de ingresos y oportunidades laborales, generando una dinámica competitiva entre trabajadores por los períodos más rentables¹¹.

No obstante, la jurisprudencia ha demostrado capacidad adaptativa ante estos desafíos evolutivos. Ya la emblemática Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2000 (recurso núm. 165/1999) reconoció la naturaleza laboral de la prestación de una empleada de limpieza, pese a disponer de flexibilidad horaria y facultad de sustitución, al constatar la persistencia de la sujeción a las directrices empresariales¹². En dicha resolución, la Sala de lo Social estableció que la aparente autonomía organizativa no desvirtuaba la relación laboral cuando subsistían elementos de dependencia y subordinación empresarial.

De manera similar, más recientemente, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020 (recurso núm. 4746/2019), también conocida como el caso Glovo, la Sala de lo Social enfatizó que el trabajador no opera conforme a criterios organizativos propios, sino bajo sometimiento estricto a los parámetros establecidos por la plataforma¹³. Esta resolución resulta especialmente significativa porque analiza específicamente el control algorítmico ejercido a través de sistemas de puntuación y geolocalización, concluyendo que tales mecanismos automatizados constituyen manifestaciones del poder de dirección empresarial que caracterizan la relación laboral.

Por otra parte, la valoración de la ajenidad en los medios resulta igualmente esclarecedora. Mientras el trabajador aporta instrumentos básicos como el dispositivo

⁸ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 33.

⁹ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020, 8 de octubre). *STS 25/9/20: Los repartidores de GLOVO son trabajadores por cuenta ajena (y no necesitan una regulación especial)*. Una mirada crítica a las relaciones laborales.

¹⁰ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*

¹¹ *Ibidem*.

¹² Casas Baamonde, M. E. (2024). Trabajo autónomo no ficticio en plataformas digitales de reparto. Presunción legal de laboralidad y prueba de la autonomía de la actividad de reparto a través de plataformas digitales (caso GLOVO). *Revista de Jurisprudencia Laboral*, (8), p. 25.

¹³ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*

móvil o el vehículo menor, la plataforma despliega una infraestructura tecnológica sofisticada y sistemas informáticos complejos para articular la conexión entre establecimientos, consumidores y repartidores, desarrollando la actividad “bajo marca ajena”¹⁴. Paralelamente, la apropiación empresarial directa del resultado de la prestación laboral, que redunde en beneficio exclusivo de la plataforma empresarial, evidencia nítidamente la ajenidad en los frutos¹⁵.

A pesar de todo ello, las facultades aparentes de rechazar servicios, seleccionar franjas horarias o compatibilizar actividades con otras plataformas no neutralizan la subordinación según la doctrina del Tribunal Supremo ya comentada. Esto ocurre precisamente porque tales facultades se hallan condicionadas por los sistemas de puntuación y la imperiosa necesidad de competir por la obtención de encargos¹⁶. En el caso Glovo de forma específica, la autonomía del repartidor fue calificada como “muy limitada”, circunscrita a aspectos secundarios como el medio de transporte o el itinerario, mientras el control se ejercía directamente por la empresa en tiempo real a través de la plataforma¹⁷.

Sin embargo, la complejidad del panorama se evidenció cuando el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, en resolución de 2024, estimó las pretensiones de Glovo al constatar que la empresa había reformulado sus condiciones operativas para ajustarse a los parámetros de autonomía. Esta modificación incluía la facultad real de los repartidores para desistir unilateralmente de encargos, abstenerse de cumplir franjas horarias sin penalización, seleccionar pedidos manualmente, compatibilizar con otras plataformas, negociar tarifas y contratar sustitutos¹⁸. En definitiva, la resolución concluyó que Glovo no ejercía un poder directivo y de control suficiente para anular la independencia de los repartidores bajo este nuevo modelo operativo¹⁹.

En síntesis, la crisis del concepto tradicional de empleador refleja la inadecuación de las categorías jurídicas clásicas para abordar las realidades emergentes del trabajo digitalizado. La transformación de los paradigmas tradicionales del poder de dirección y la subordinación laboral exige una reconceptualización profunda que permita capturar las nuevas formas de control y dependencia que emergen en el ecosistema de las plataformas digitales, especialmente cuando estas incorporan criterios de sostenibilidad ambiental que añaden una dimensión adicional de complejidad a la ya compleja tarea de calificación jurídica de estas relaciones.

1.2. La irrupción algorítmica en las funciones empresariales

La irrupción de los algoritmos ha redefinido drásticamente las funciones empresariales de dirección, organización y control, convirtiéndose en un elemento

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 42.

¹⁶ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Casas Baamonde, M. E. (2024). *Op. cit.*, p. 35.

¹⁹ *Ibidem*, p. 38.

determinante para la calificación de las relaciones laborales²⁰. En efecto, las plataformas digitales de trabajo utilizan sistemas automatizados de seguimiento y toma de decisiones, alimentados por algoritmos, para asumir funciones que tradicionalmente correspondían a gestores humanos²¹. Estas funciones abarcan desde la asignación de tareas y la fijación de precios hasta la determinación de horarios de trabajo, la formulación de instrucciones, la evaluación del desempeño, la concesión de incentivos o la aplicación de tratos desfavorables²². Cabe destacar que el control algorítmico que aquí se describe puede manifestarse de forma directa, indirecta o implícita²³.

Resulta especialmente revelador analizar ejemplos concretos de esta irrupción algorítmica en el control empresarial. En primer lugar, respecto a la gestión de la actividad productiva, los algoritmos son utilizados para organizar y gestionar el trabajo, asumiendo una labor de coordinación y organización del servicio productivo que antes correspondía exclusivamente a la dirección humana²⁴. Es importante destacar en este sentido que una plataforma digital de trabajo implica necesariamente la organización del trabajo realizado por personas físicas a cambio de una contraprestación económica²⁵.

Asimismo, en cuanto a la fijación de condiciones y precios, las plataformas determinan las tarifas unilateralmente, sin posibilidad real de negociación por parte del prestador del servicio²⁶.

En este particular, la propuesta de Directiva de la Unión Europea²⁷ incluye como criterio para la presunción de laboralidad el hecho de que la plataforma “determina la remuneración” o “fija límites superiores para el nivel de remuneración”²⁸.

²⁰ López Ahumada, J. E. (2023). “El impacto de la digitalización del trabajo: Privacidad y derechos laborales”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, (1), p. 45.

²¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 55.

²² *Ibidem*, p. 58.

²³ *Ibidem*, p. 47.

²⁴ *Ibidem*, p. 62.

²⁵ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas* (ILC.113/Informe V(1)). Oficina Internacional del Trabajo, p. 25.

²⁶ García González, G., & Poquet Catalá, R. (s.f.). *Regulación comparada: Aproximaciones públicas al trabajo en plataformas*. Universidad Internacional de la Rioja, Grupo de Investigación TRES-i, p. 38

²⁷ Esta propuesta, identificada como COM(2021) 762 final, fue presentada por la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2021. Posteriormente, el texto fue aprobado como Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de los datos personales en el ámbito del trabajo en plataformas.

²⁸ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). “La propuesta de Directiva Europea sobre el Trabajo en Plataformas Digitales. Una perspectiva comparada”. *Vergentis. Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III*, (17), p. 142.

Por otra parte, la asignación de tareas y horarios se realiza en función de valoraciones algorítmicas, lo que condiciona decisivamente la teórica libertad de elección de horarios y de rechazar pedidos²⁹. Las plataformas pueden impedir que la persona que realiza el trabajo de plataforma “rechace un determinado número de tareas o influya en la elección o en el orden de las tareas”³⁰. De esta manera, los algoritmos llevan a los trabajadores a permanecer conectados para evitar ser penalizados³¹.

En relación con la supervisión y evaluación, los sistemas de control de la actividad se basan en la valoración de clientes y la geolocalización constante, lo cual constituye un indicio claro de dependencia³². Por esta razón, la denominada “reputación digital” se valora jurisprudencialmente como un indicio de laboralidad³³. Igualmente significativo resulta el poder sancionador que ejercen las plataformas. Estas tienen la facultad de sancionar a los repartidores, por ejemplo, penalizando por inactividad o rechazando pedidos, lo que constituye una manifestación evidente del poder directivo del empleador³⁴, usando como método de castigo y penalización, las decisiones de restringir, suspender o cancelar cuentas de trabajadores, siendo estas acciones por parte del empresario que son consideradas auténticas sanciones laborales³⁵.

Ante esta realidad, la “Ley Rider” en España, materializada en el Real Decreto Ley 9/2021, estableció una presunción de laboralidad para los repartidores que presten servicios a través de plataformas digitales cuando la empresa ejerce facultades empresariales de organización, dirección y control, directa, indirecta o implícitamente, mediante la gestión algorítmica del servicio o las condiciones de trabajo³⁶. Esta ley también amplió el derecho de los representantes de los trabajadores a ser informados sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles³⁷.

Paralelamente, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para la mejora de las condiciones de trabajo en plataformas ya mencionada, también incluye una presunción refutable de relación laboral cuando la plataforma digital de trabajo ejerce dirección y control, y se cumplen al menos dos o tres criterios, dependiendo de la regulación específica. Entre estos criterios se incluyen la determinación de la remuneración, la exigencia de normas vinculantes de apariencia o conducta, la

²⁹ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*

³⁰ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 145.

³¹ Penalva, A. S. (2021). “Inteligencia Artificial y Derecho del Trabajo”. *IETS Ciencia*, 2021(i02.03), p. 78.

³² García González, G., & Poquet Catalá, R. (s.f.). *Op. cit.*, p. 42.

³³ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Directiva (UE) sobre la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de los datos personales en el ámbito del trabajo en plataformas*. Diario Oficial de la Unión Europea, art. 15.

³⁶ López Ahumada, J. E. (2023). *Op. cit.*, p. 52.

³⁷ Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 15.

supervisión de la ejecución del trabajo, la restricción de la libertad para organizar el trabajo, o la limitación de la posibilidad de establecer una clientela propia³⁸.

Además, la Directiva aborda específicamente la transparencia y supervisión humana de los sistemas algorítmicos³⁹. Establece limitaciones relevantes al tratamiento de datos personales por algoritmos, prohibiendo expresamente el tratamiento de datos sobre el estado emocional o psicológico, conversaciones privadas, o datos recopilados cuando el trabajador no está ofreciendo servicios⁴⁰. Es decir, que las decisiones importantes, como la restricción o terminación de la cuenta, deben ser adoptadas necesariamente por un ser humano⁴¹.

Finalmente, los trabajadores tienen reconocido el derecho a obtener explicaciones sobre las decisiones algorítmicas y a solicitar una revisión humana de las mismas⁴². Se exige igualmente la realización de evaluaciones de impacto de los algoritmos en la protección de datos y en la seguridad y salud de los trabajadores⁴³.

En definitiva, la irrupción algorítmica en las funciones empresariales ha transformado radicalmente el ejercicio del poder de dirección, creando nuevas formas de control y subordinación que desafían los paradigmas tradicionales del Derecho del Trabajo. En consecuencia, no podemos entender los algoritmos como meros instrumentos técnicos neutros, sino que se han convertido en auténticos agentes del poder empresarial que ejercen funciones directivas, organizativas y de control de manera automatizada, requiriendo una respuesta jurídica específica que reconozca esta nueva realidad y garantice la protección efectiva de los derechos laborales en el entorno digital.

1.3. Sostenibilidad ambiental como nuevo criterio de gestión laboral

La incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión algorítmica del trabajo representa una dimensión emergente que añade complejidad al ya intrincado panorama de las relaciones laborales digitales. Si bien la documentación jurisprudencial y doctrinal disponible no aborda específicamente la integración de variables ambientales en los algoritmos de control laboral, resulta evidente que esta confluencia entre digitalización y sostenibilidad constituye una realidad incipiente que merece atención jurídica urgiendo en este momento profundizar en el tema⁴⁴.

En efecto, las plataformas digitales han comenzado a incorporar de forma planificada o no, parámetros de sostenibilidad ambiental como criterios de gestión y evaluación del trabajo. Estas variables incluyen desde la medición de la huella de carbono de las entregas hasta la valoración de la eficiencia energética de los vehículos utilizados, pasando por la promoción de rutas optimizadas que minimicen el impacto

³⁸ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 148.

³⁹ *Ibidem*, p. 150.

⁴⁰ Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, art. 18.

⁴¹ *Ibidem*, art. 19.

⁴² *Ibidem*, art. 20.

⁴³ *Ibidem*, art. 21.

⁴⁴ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 95.

ambiental⁴⁵. Tales criterios no son meramente decorativos o de marketing corporativo, sino que se integran activamente en los algoritmos que determinan la asignación de tareas, la evaluación del rendimiento y, en última instancia, los ingresos de los trabajadores; no obstante, su propósito es generar una mejor reputación de las empresas y cumplir con normas medioambientales que impongan las Administraciones.

Precisamente esta integración de criterios ambientales en los sistemas de control algorítmico genera nuevas formas de subordinación que trascienden las modalidades tradicionales de dependencia laboral. En este contexto, los trabajadores se ven compelidos a adoptar comportamientos “verdes” no por convicción personal o incentivos económicos directos, sino como condición necesaria para mantener su posición en el ecosistema de la plataforma⁴⁶. Esta situación configura lo que podríamos denominar una “subordinación ecológica” que opera a través de mecanismos algorítmicos automatizados.

Además, la opacidad característica de los algoritmos adquiere una dimensión adicional cuando incorporan variables ambientales complejas. Los trabajadores en estos casos no solo desconocen los parámetros generales de evaluación, sino que tampoco comprenden cómo se calculan los indicadores de sostenibilidad que condicionan su actividad laboral⁴⁷. Esta falta de transparencia puede generar situaciones de discriminación algorítmica basada en criterios ambientales que escapan al control y comprensión del prestador del servicio, y como consecuencia de la ausencia de transparencia y criterio en su aplicación, queda en manos del empresario la configuración de estos nuevos supuestos que pasan a convertirse en penalizantes para el trabajador.

Por otra parte, emerge el fenómeno de la denominada “*precariedad verde*”, en el que la exigencia de cumplir con los estándares ambientales antes mencionados se convierte en una fuente adicional de presión y vulnerabilidad para los trabajadores, especialmente para aquellos que carecen de documentación o no comprenden estas nuevas exigencias en el marco del mercado laboral digital. En este contexto, los algoritmos pueden llegar a penalizar comportamientos considerados no sostenibles, instaurando un sistema de control que trasciende la tradicional búsqueda de eficiencia productiva para incorporar criterios éticos y ambientales vinculados al desempeño del trabajador⁴⁸. Tales dinámicas plantean importantes interrogantes acerca de los límites del poder de dirección empresarial y sobre la legitimidad de imponer criterios de sostenibilidad mediante mecanismos algorítmicos automatizados que, hasta la fecha, carecen de definición normativa en el ámbito laboral.

Asimismo, la gestión algorítmica verde puede generar nuevas formas de conflictividad laboral. Los trabajadores pueden verse en la disyuntiva de elegir entre la eficiencia económica inmediata y el cumplimiento de criterios ambientales que

⁴⁵ García González, G., & Poquet Catalá, R. (s.f.). *Op. cit.*, p. 78.

⁴⁶ Penalva, A. S. (2021). *Op. cit.*, p. 85.

⁴⁷ López Ahumada, J. E. (2023). *Op. cit.*, p. 68.

⁴⁸ Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 22.

no siempre resultan compatibles⁴⁹. Esta tensión se intensifica cuando los algoritmos no proporcionan información clara sobre cómo equilibrar ambos objetivos, creando situaciones de incertidumbre que afectan directamente a los ingresos y la estabilidad laboral.

Pero además, la dimensión territorial adquiere particular relevancia en este contexto. Ciudades como Málaga, que han apostado por modelos de movilidad sostenible y *smart cities*, se convierten en laboratorios naturales para implementar y observar cómo los algoritmos verdes impactan en las relaciones laborales locales⁵⁰. Con relación a ello, es importante destacar que las especificidades del tejido urbano, las políticas municipales de sostenibilidad y las características del mercado laboral local condicionan la manera en que se implementan y experimentan estos nuevos criterios de gestión algorítmica.

Por consiguiente, la incorporación de criterios ambientales en los algoritmos de gestión laboral plantea desafíos inéditos para el Derecho del Trabajo, que requieren desarrollar marcos normativos que reconozcan esta nueva dimensión del poder empresarial y establezcan garantías específicas para los trabajadores⁵¹. Entre estas garantías se incluyen el derecho a la transparencia sobre los criterios ambientales utilizados, la protección frente a la discriminación algorítmica verde y la participación en la definición de los estándares de sostenibilidad que afectan a las condiciones de trabajo.

En síntesis, la sostenibilidad ambiental como criterio de gestión laboral representa una evolución natural del fenómeno algorítmico en las plataformas digitales. Esta convergencia entre tecnología, trabajo y medio ambiente configura nuevas realidades que exigen una respuesta jurídica específica, capaz de proteger los derechos laborales sin obstaculizar los legítimos objetivos de sostenibilidad ambiental; para lo cual, se hace necesaria la construcción de un marco regulatorio adecuado al “empleador algorítmico verde” que se presenta como uno de los principales desafíos del Derecho del Trabajo en el siglo XXI.

2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL COMPARADO. EL ALGORITMO COMO MANIFESTACIÓN DEL PODER EMPRESARIAL

El análisis comparado de las respuestas jurisprudenciales ante el fenómeno del trabajo en plataformas digitales revela una convergencia notable en torno al reconocimiento del algoritmo como manifestación del poder empresarial. Las jurisdicciones más avanzadas han desarrollado criterios similares para identificar cuándo los sistemas automatizados ejercen funciones directivas que tradicionalmente correspondían a gestores humanos. En este contexto, tres experiencias resultan paradigmáticas para comprender la evolución dogmática del concepto de empleador algorítmico, como son:

⁴⁹ Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 67.

⁵⁰ Izvánariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 112.

⁵¹ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 165.

2.1. Reino Unido: el caso *Uber vs. Aslam* y el reconocimiento del control algorítmico

La sentencia de la Supreme Court del Reino Unido en el caso *Uber* (UKSC 2019/0029) del 19 de febrero de 2021 constituye un hito jurisprudencial en el reconocimiento del control algorítmico como manifestación del poder empresarial⁵². El tribunal británico en este caso enfrentó la estrategia defensiva habitual de *Uber* consistente en presentar la relación con los conductores como un contrato entre “contratistas independientes”, negando cualquier vínculo laboral directo con la plataforma⁵³.

El núcleo de la controversia residía en determinar si debían aceptarse los términos escritos del contrato, que formalmente establecían que la relación contractual se creaba entre el pasajero y el conductor, manteniendo a *Uber* al margen de dicha relación⁵⁴. Sin embargo, la Supreme Court aplicó la doctrina *Autoclenz*, que otorga primacía a la realidad fáctica sobre las estipulaciones contractuales escritas, especialmente en situaciones caracterizadas por un desequilibrio de poder entre las partes⁵⁵. Este desequilibrio estructural justifica la intervención protectora del ordenamiento jurídico, negando a las plataformas la facultad unilateral de determinar si la legislación de protección de los trabajadores resulta aplicable o no⁵⁶.

Los hechos determinantes que llevaron al tribunal a concluir que los conductores ostentaban la condición de *workers* incluían elementos que evidenciaban un control algorítmico sistemático. En primer lugar, *Uber* fijaba unilateralmente la remuneración pagada a los conductores, eliminando cualquier capacidad real de negociación⁵⁷. Asimismo, la plataforma controlaba la forma en que los conductores ofrecían el servicio de transporte y adoptaba medidas activas para impedir que establecieran relaciones directas con los pasajeros más allá de un viaje específico⁵⁸.

Resulta especialmente revelador que el tribunal reconociera que, aunque los conductores gozaban formalmente de libertad para conectarse y elegir horarios, al conectarse a la plataforma se incorporaban a un servicio organizado por la empresa⁵⁹. Esta interpretación, que había sido previamente desarrollada por la Corte de Casación francesa y posteriormente adoptada por el Tribunal Supremo español en el caso *Glovo*, pone de manifiesto cómo la aparente autonomía se desdibuja ante la realidad del control algorítmico⁶⁰.

La trascendencia práctica de la resolución fue inmediata, puesto que obligó a *Uber* a reclasificar a 70.000 de sus conductores como trabajadores, otorgándoles

⁵² Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 29.

⁵³ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 30-31.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 32-34.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 34.

⁵⁸ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 29.

derechos socio-laborales o sustantivos como salario mínimo, vacaciones pagadas y planes de pensión⁶¹. Esta decisión judicial desmontó definitivamente la ficción jurídica que pretendía presentar a los conductores como empresarios independientes que utilizaban la plataforma como mero intermediario tecnológico.

Paralelamente, el marco europeo ha desarrollado criterios complementarios a través del Auto del TJUE del 22 de abril de 2020 (C-692/19), que estableció los parámetros para determinar la condición de “trabajador” en relación con la Directiva 2003/88/CE⁶². El Tribunal de Justicia precisó que se excluye la consideración de “trabajador” cuando existen facultades reales para subcontratar, aceptar o rechazar tareas, trabajar para terceros y fijar horarios, siempre que dicha independencia no sea ficticia y no concorra subordinación efectiva⁶³. No obstante, la determinación de si la independencia resulta auténtica o meramente aparente corresponde al tribunal nacional, tal como concluyó el Tribunal Supremo español en el caso Glovo al constatar que la independencia era ficticia⁶⁴.

En definitiva, el caso *Uber vs. Aslam* estableció un precedente fundamental al reconocer que los algoritmos no son instrumentos técnicos neutros, sino manifestaciones del poder empresarial que ejercen funciones de dirección, organización y control de manera automatizada. En tal sentido, la sentencia británica demostró que la libertad formal proclamada en los contratos debe confrontarse con la realidad del control algorítmico, sentando las bases para una comprensión renovada del concepto de empleador en la era digital. Esta evolución jurisprudencial ha influido decisivamente en el desarrollo posterior de la doctrina europea sobre trabajo en plataformas, consolidando el principio de primacía de la realidad sobre la ficción contractual.

2.2. Italia: el Decreto Legislativo 81/2015 y la respuesta europea a los *riders*

La experiencia italiana constituye un laboratorio jurídico particularmente rico para comprender la evolución del tratamiento normativo del trabajo en plataformas digitales. El ordenamiento italiano desarrolló una respuesta específica a través del concepto de “*lavoro etero-organizzato*” (trabajo organizado por otra persona), que se materializó en el Decreto Legislativo núm. 81 de 2015, conocido como *Jobs Act*⁶⁵. Esta normativa buscaba extender la protección laboral más allá de la relación de trabajo tradicional, creando una categoría intermedia que reconociera nuevas formas de dependencia económica y organizativa⁶⁶.

El punto de inflexión jurisprudencial se produjo con la sentencia de la Corte Suprema de Casación italiana núm. 1663/20, de 24 de enero de 2020, en el caso

⁶¹ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 409-410.

⁶² Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 409-410.

⁶³ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 417.

⁶⁴ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 26-27.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 27.

⁶⁶ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 26-27.

Foodora⁶⁷. En esta resolución, el Alto Tribunal aplicó el Decreto Legislativo 81/2015 a los repartidores, extendiendo la protección del “*lavoro etero-organizzato*” a quienes prestaban servicios a través de plataformas digitales⁶⁸. En este sentido, la Casación estableció que cuando la “hetero-organización”, junto con la personalidad y la continuidad del desempeño, hacían al colaborador comparable a un empleado, resultaba imperativa la aplicación plena de la disciplina del trabajo subordinado⁶⁹.

Esta construcción dogmática se reforzó posteriormente con la Ley 128/2019 italiana sobre “trabajo a través de plataformas digitales”, que confirmó formalmente el carácter autónomo de estas prestaciones, pero estableció que si la colaboración presentaba características de personalidad y continuidad se consideraría trabajo por cuenta ajena⁷⁰, siendo esta una aproximación normativa que evidencia, la búsqueda de un equilibrio entre el reconocimiento de nuevas modalidades organizativas y la garantía de protección efectiva de los trabajadores.

Sin embargo, la jurisprudencia italiana ha mostrado criterios divergentes en la calificación de los *riders*, lo que refleja la complejidad del fenómeno. Algunos tribunales, como los de Turín y Milán en 2018, reconocieron inicialmente la autonomía de los repartidores basándose en su libertad para rechazar servicios o establecer horarios⁷¹. No obstante, la Corte Suprema de Casación utilizó posteriormente el Decreto Legislativo 81/2015 para reconocer la protección de la subordinación a los contratos “co.co.co.” (colaboración coordinada y continuada)⁷².

Resulta especialmente significativa en este contexto la sentencia 2949 del Tribunale Ordinario di Bologna, de 31 de diciembre de 2020, que consideró discriminatorio el comportamiento del algoritmo de Deliveroo al reducir el índice de fiabilidad de los *riders* que cancelaban turnos por motivos de emergencia, huelgas o responsabilidades familiares⁷³. Esta resolución marca un hito en el reconocimiento de la discriminación algorítmica como manifestación del poder empresarial abusivo, estableciendo límites a la facultad de las plataformas para penalizar comportamientos legítimos de los trabajadores a través de sistemas automatizados⁷⁴.

Paralelamente, el Decreto Ley núm. 101 del 3 de septiembre de 2019 prevé la aplicación de las disposiciones de la disciplina de la relación de trabajo subordinada cuando existe un desempeño personal y las modalidades de prestación del servicio están organizadas a través de plataformas digitales en cuanto a tiempos y lugar de

⁶⁷ *Ibidem*, p. 27

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Regulación comparada: Aproximaciones públicas al trabajo en plataformas*. Universidad Internacional de la Rioja, Grupo de Investigación TRES-i, pp. 339-340, 342, 352.

⁷⁰ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, pp. 148-149.

⁷¹ *Ibidem*, p. 149.

⁷² *Ibidem*, pp. 144-146.

⁷³ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 245.

⁷⁴ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 41.

trabajo⁷⁵. Esta normativa establece además niveles mínimos de protección para los *riders* en relaciones no subordinadas, creando un sistema de garantías graduales que reconoce la especificidad del trabajo en plataformas⁷⁶.

La experiencia italiana resulta particularmente valiosa porque desarrolló herramientas conceptuales específicas para abordar situaciones de dependencia que no encajan perfectamente en las categorías tradicionales del Derecho del Trabajo. Así las cosas, el concepto de “hetero- organización” conceptualizado por el derecho laboral italiano, permite capturar formas de control empresarial que se ejercen a través de la organización del proceso productivo, sin requerir necesariamente órdenes directas o supervisión personal constante; siendo esta una conceptualización que en el contexto de las plataformas digitales, se configura como una aproximación especialmente pertinente porque reconoce que el poder de dirección puede ejercerse a través de algoritmos que organizan el trabajo sin intervención humana directa.

Además, la jurisprudencia italiana ha sido pionera en identificar la discriminación algorítmica como una manifestación del poder empresarial que puede resultar abusiva, identificando que el reconocimiento de que los algoritmos pueden discriminar por motivos legítimos como el ejercicio de derechos fundamentales (huelga, conciliación familiar) y establece límites importantes al poder empresarial algorítmico; con lo cual, se sientan las bases para el desarrollo de criterios de control judicial sobre estos sistemas automatizados.

En síntesis, la respuesta italiana al trabajo en plataformas digitales se caracteriza por su pragmatismo y flexibilidad conceptual, pudiendo determinarse que el sistema italiano permite demostrar que es posible desarrollar categorías intermedias que reconozcan nuevas formas de dependencia sin renunciar a la protección efectiva de los trabajadores. En este contexto, la experiencia del “*lavoro etero-organizzato*” como ya se señaló *supra*, ofrece un modelo alternativo a la dicotomía tradicional entre trabajo autónomo y subordinado, abriendo caminos para una regulación más matizada del trabajo algorítmico que reconozca sus especificidades sin sacrificar los derechos fundamentales de los trabajadores.

2.3. Estados Unidos: el Test ABC californiano y la presunción de laboralidad

La experiencia californiana representa una de las respuestas legislativas más ambiciosas y controvertidas al fenómeno del trabajo en plataformas digitales. California desarrolló un enfoque basado en presunciones de laboralidad que invierte la carga de la prueba, obligando a las empresas a demostrar la autonomía genuina de sus colaboradores. Esta aproximación se materializó en la Ley AB 5, que adoptó el denominado “Test ABC” como criterio determinante para la calificación jurídica de estas relaciones⁷⁷.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁷⁶ Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 332, 343-344.

⁷⁷ Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 332, 343-344.

La Ley AB 5 de California permite calificar a los *riders* como trabajadores por cuenta ajena o autónomos según se cumplan o no los requisitos del Test ABC⁷⁸. Esta herramienta de calificación establece una presunción de laboralidad que solo puede desvirtuarse si la entidad contratante logra demostrar los tres criterios siguientes de manera acumulativa. En primer lugar, debe acreditar que el trabajador está libre del control y de la dirección de la entidad contratante tanto en la ejecución del trabajo como en el contrato para dicha ejecución⁷⁹. En segundo lugar, debe probar que el trabajador realiza un trabajo que está fuera del curso normal del negocio de la entidad contratante⁸⁰. Finalmente, debe evidenciar que el trabajador está involucrado habitualmente en un negocio o profesión establecido de forma independiente, de la misma naturaleza que el trabajo realizado para la entidad contratante⁸¹.

El Test ABC tiene su origen directo en la sentencia “*Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court*” de California, que estableció los fundamentos jurisprudenciales que posteriormente fueron codificados en la Ley AB 5⁸². Esta decisión judicial marcó un punto de inflexión al adoptar un criterio estricto que favorece claramente la calificación como empleados de quienes prestan servicios para empresas cuya actividad principal coincide con el trabajo realizado.

El segundo criterio del Test ABC resulta especialmente restrictivo para las plataformas de transporte y reparto, puesto que difícilmente pueden argumentar que el transporte o la entrega de productos constituyen actividades ajenas a su negocio principal. Esta exigencia se convierte en prácticamente imposible para empresas como *Uber* o *DoorDash*, en la tarea de demostrar que sus conductores o repartidores realizan trabajos “fuera del curso normal” de sus operaciones comerciales.

La respuesta empresarial no se hizo esperar. Las principales plataformas digitales movilizaron recursos extraordinarios para impulsar la Proposition 22, aprobada por referéndum en noviembre de 2020, que buscó anular la Ley AB 5 y reclasificar a los conductores de aplicaciones como contratistas independientes⁸³. Esta iniciativa constituyó una respuesta “política” de las empresas de plataformas para evitar la laboralización masiva de sus colaboradores, invirtiendo más de 200 millones de dólares en la campaña electoral⁸⁴.

Sin embargo, la victoria empresarial resultó efímera. El Tribunal Supremo de California declaró inconstitucional la Proposition 22, determinando que violaba el derecho constitucional de la legislatura estatal para regular las condiciones de trabajo⁸⁵. Esta decisión ha llevado a la lucha legal a una nueva instancia, manteniendo

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 332, 343-344.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 344.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 344.

⁸¹ *Ibidem*, 344.

⁸² Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 152.

⁸³ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 47-48; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 154.

⁸⁴ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 154.

⁸⁵ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 220; Gómez Romero, M.

en suspenso la aplicación definitiva del Test ABC a las plataformas digitales⁸⁶.

Sin embargo, se debe resaltar que las consecuencias prácticas de la Ley AB 5 resultan de enorme trascendencia para los trabajadores. La clasificación como empleados otorga derecho a protecciones laborales fundamentales como salario mínimo, baja por enfermedad, beneficios por desempleo y compensación para los trabajadores, derechos que no se aplican a los contratistas independientes en California⁸⁷. Además, se reconoce la vinculación entre la presunción de una relación de trabajo y la remuneración, estableciendo garantías de salario mínimo y compensación por gastos⁸⁸.

Paralelamente, otros estados han desarrollado enfoques alternativos. El estado de Washington creó una “nueva tercera categoría de trabajadores” específicamente para los conductores basados en plataformas, evitando así la dicotomía radical entre empleados y contratistas independientes⁸⁹. Esta solución intermedia reconoce la especificidad del trabajo en plataformas sin llegar a la laboralización completa que implica el modelo californiano.

La experiencia californiana demuestra tanto las potencialidades como las limitaciones de un enfoque basado en presunciones rígidas de laboralidad. Por un lado, el Test ABC ofrece criterios claros y objetivos que dificultan las estrategias de elusión empresarial; concretándose en que la inversión de la carga de la prueba protege a los trabajadores al obligar a las empresas a justificar la autonomía genuina de sus colaboradores. Por otro lado, ha quedado expuesto como existe una importante resistencia empresarial junto a una movilización política que evidencian las dificultades de implementar reformas unilaterales en un contexto de competencia interestatal.

Además, el criterio del “curso normal del negocio” plantea interrogantes sobre su aplicabilidad a modelos empresariales complejos que combinan tecnología, logística y servicios. De cara a ello, las plataformas pueden argumentar que su actividad principal es la intermediación tecnológica, no el transporte o reparto, complicando la aplicación práctica del segundo elemento del Test ABC.

En definitiva, la experiencia californiana constituye un laboratorio fundamental para comprender las posibilidades y límites de la regulación del trabajo en plataformas digitales. En este sentido, el Test ABC representa el intento más ambicioso de revertir la presunción de autonomía que tradicionalmente favorece a las plataformas, pero su implementación efectiva depende de factores políticos y económicos que trascienden el ámbito puramente jurídico. No obstante, la batalla entre la Ley AB 5 y la Proposition 22 ilustra perfectamente las tensiones inherentes a la regulación del trabajo algorítmico en sociedades democráticas donde los intereses empresariales disponen de recursos significativos para influir en los procesos legislativos.

J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 155.

⁸⁶ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 155.

⁸⁷ Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Op. cit.*, p. 343.

⁸⁸ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 247.

⁸⁹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 52.

2.4. Elementos comunes en la identificación del empleador algorítmico

El análisis comparado de las experiencias jurisprudenciales británica, italiana y estadounidense revela una convergencia notable en torno a ciertos elementos fundamentales para la identificación del empleador algorítmico. A pesar de las diferencias en los ordenamientos jurídicos y las tradiciones dogmáticas, emerge un conjunto de criterios compartidos que permiten reconocer cuándo los algoritmos ejercen auténticas funciones empresariales de dirección, organización y control.

El primer elemento común radica en la primacía de la realidad sobre el contrato formal. Las tres jurisdicciones analizadas coinciden en que la clasificación jurídica debe basarse en la realidad efectiva de la prestación del trabajo, no en el “*nomen iuris*” o los términos contractuales escritos⁹⁰. Este principio busca combatir las “relaciones de trabajo encubiertas” o “falsos autónomos” que proliferan en el ámbito de las plataformas digitales⁹¹. Tanto la doctrina *Autoclenz* británica como el principio de primacía de la realidad aplicado por los tribunales italianos y californianos demuestran la insuficiencia de los criterios formales para abordar la complejidad del trabajo algorítmico⁹².

En segundo lugar, destaca la generalización de presunciones de laboralidad que invierten la carga de la prueba. Múltiples legislaciones y propuestas, como la “Ley Rider” española, la propuesta de Directiva de la Unión Europea y el Test ABC californiano, establecen presunciones de laboralidad que trasladan a la plataforma digital la obligación de demostrar que no existe una relación laboral⁹³. Estas presunciones generalmente son “*iuris tantum*” porque admiten prueba en contrario y reconocen el desequilibrio estructural de poder entre las plataformas y los trabajadores⁹⁴.

El tercer elemento transversal consiste en el reconocimiento del control algorítmico como manifestación del poder de dirección empresarial. En todos los casos analizados, el uso de algoritmos y sistemas automatizados de seguimiento y toma de decisiones se identifica como la forma principal en que las plataformas ejercen funciones empresariales de organización, dirección y control⁹⁵. Esta manifestación del poder empresarial se concreta en múltiples dimensiones que operan de manera integrada.

Respecto a la asignación de tareas y horarios, los algoritmos deciden la distribución de servicios en función de valoraciones automatizadas, condicionando

⁹⁰ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 18; Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, p. 76; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 362.

⁹¹ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 207.

⁹² Casas Baamonde, M. E. (2024). *Op. cit.*, p. 397.

⁹³ *Ibidem*, pp. 314, 395; Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, pp. 79, 95; Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Op. cit.*, p. 344.

⁹⁴ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 13-14; Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, pp. 80, 82, 95; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 134.

⁹⁵ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 366.

decisivamente la teórica libertad de los trabajadores⁹⁶. Las plataformas pueden impedir que los prestadores rechacen un determinado número de tareas o influyan en la elección o el orden de estas, utilizando sistemas de penalización que operan de manera automatizada⁹⁷.

En cuanto a la fijación de precios y condiciones, las plataformas determinan unilateralmente las tarifas y condiciones de pago, eliminando cualquier capacidad real de negociación⁹⁸. En este sentido, la propuesta de Directiva de la Unión Europea incluye expresamente como criterio de presunción de laboralidad el hecho de que la plataforma “determine la remuneración” o “fije límites superiores para el nivel de remuneración”⁹⁹.

Aunado a ello, los sistemas de evaluación y reputación digital constituyen otra manifestación común del control algorítmico. Las puntuaciones, valoraciones de clientes y geolocalización constante funcionan como medios de supervisión y evaluación del desempeño, incidiendo directamente en la capacidad del trabajador para obtener servicios¹⁰⁰. De esta manera, la “reputación digital” se valora jurisprudencialmente como un indicio claro de laboralidad que evidencia la dependencia del trabajador respecto de los parámetros establecidos por la plataforma¹⁰¹.

Igualmente relevante resulta el poder sancionador que ejercen las plataformas a través de algoritmos. La facultad de suspender o desactivar cuentas, o penalizar comportamientos específicos, constituye una manifestación evidente del poder directivo empresarial¹⁰². En este sentido, la propuesta de Directiva de la Unión Europea también limita el tratamiento de datos personales por algoritmos y exige supervisión humana para decisiones importantes como la restricción o terminación de cuentas¹⁰³.

El cuarto elemento compartido se refiere al reconocimiento del desequilibrio de poder como justificación fundamental para la intervención regulatoria. Las tres jurisdicciones identifican que las plataformas dictan unilateralmente los términos contractuales mientras los trabajadores carecen de capacidad real para influir en ellos¹⁰⁴. Este desequilibrio estructural justifica el desarrollo de instrumentos jurídicos específicos que protejan a la parte más débil de la relación, que, como es obvio, recae en el trabajador.

La exigencia de transparencia algorítmica emerge como quinto elemento común. La falta de transparencia de los algoritmos constituye una preocupación compartida

⁹⁶ *Ibidem*, p. 366.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 365.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 365.

⁹⁹ Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 142.

¹⁰⁰ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 365-366, 412.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 365-366.

¹⁰² Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 25; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 366; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 122.

¹⁰³ Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, p. 84.

¹⁰⁴ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 33; Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, p. 80; Casas Baamonde, M. E. (2024). *Op. cit.*, pp. 164, 299.

que ha llevado al reconocimiento de derechos de información para los trabajadores y sus representantes sobre los parámetros y la lógica de estos sistemas¹⁰⁵. Las jurisdicciones analizadas coinciden en que la opacidad algorítmica es incompatible con el ejercicio efectivo de derechos laborales fundamentales.

Finalmente, las respuestas legislativas muestran una diversidad de enfoques que va desde la presunción de laboralidad hasta la creación de figuras híbridas o “terceras categorías” de trabajadores¹⁰⁶. Esta variedad refleja la búsqueda de soluciones adaptadas a contextos institucionales específicos, pero todas comparten el objetivo común de extender algún nivel de protección a quienes prestan servicios a través de plataformas digitales.

En definitiva, el análisis comparado revela que existe un consenso emergente sobre los criterios fundamentales para identificar el empleador algorítmico. De tal manera que, los algoritmos no pueden determinarse como herramientas técnicas neutras, sino manifestaciones del poder empresarial que requieren una respuesta jurídica específica; y por esta razón, la convergencia de las experiencias analizadas sugiere, que es posible desarrollar un marco conceptual común para abordar el trabajo en plataformas digitales, respetando las especificidades de cada ordenamiento jurídico pero garantizando estándares mínimos de protección para los trabajadores en la era digital.

3. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL ANTE EL VACÍO REGULADOR DEL PODER ALGORÍTMICO

El surgimiento de la *gig economy* y las plataformas digitales ha puesto de manifiesto importantes desafíos para el Derecho del Trabajo tradicional en España, principalmente porque estas estructuras empresariales han sido diseñadas metódicamente para alejarse formalmente del ámbito de aplicación de la normativa laboral¹⁰⁷. El diseño empresarial de estas plataformas se sustenta en un discurso deliberado que busca fundamentar la naturaleza jurídica de la relación como no laboral¹⁰⁸. Esta estrategia de elusión normativa ha evidenciado las limitaciones del marco regulador español para abordar las nuevas manifestaciones del poder empresarial algorítmico.

3.1. Marco normativo actual y las limitaciones del artículo 20.1 ET

El artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores constituye la base fundamental para definir la relación laboral en España, estableciendo que será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten servicios retribuidos por cuenta ajena

¹⁰⁵ Parlamento Europeo y del Consejo. (2024). *Op. cit.*, pp. 79, 84, 93, 139; Casas Baamonde, M. E. (2024). *Op. cit.*, pp. 305, 309, 316; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, pp. 198, 270.

¹⁰⁶ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 36, 52; Poquet Catalá, R., & García González, G. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 334, 353.

¹⁰⁷ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 123, 364.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 123.

y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario¹⁰⁹. Los elementos esenciales de esta definición tradicional son la voluntariedad, la retribución, la ajenidad y la dependencia¹¹⁰. Sin embargo, la apreciación de las notas de subordinación y ajenidad presenta dificultades considerables debido a su carácter abstracto, lo que ha generado una proliferación de litigios en relación con los trabajadores de plataformas digitales¹¹¹.

Dentro de este marco normativo, el artículo 20.3 del ET reconoce al empresario la facultad de adoptar medidas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales, pero tales medidas quedan condicionadas al respeto de la dignidad de las personas trabajadoras¹¹². Esta disposición general muestra sus limitaciones manifiestas ante el poder algorítmico, puesto que la digitalización y el uso de la inteligencia artificial han generado nuevos contornos del poder de dirección y organización empresarial, modulando las prestaciones de servicios y exponiéndolas a formas inéditas de control automatizado¹¹³.

En el mismo orden de ideas, la falta de especificidad del artículo 20.3 ET para abordar el seguimiento automatizado y la toma de decisiones algorítmicas puede conducir a una pérdida de control sobre los datos digitales de los trabajadores y a la dificultad de asegurar un uso preventivo y justificado de los dispositivos digitales en el trabajo¹¹⁴. Además, aunque el artículo

8.1 del ET ya consagraba una presunción general de laboralidad, su carácter genérico resultaba insuficiente para resolver de forma unívoca la calificación de las relaciones laborales en las plataformas digitales¹¹⁵.

En definitiva, resulta claro establecer que esta insuficiencia normativa ha llevado a una excesiva judicialización y a la necesidad de adaptar la interpretación de los requisitos de dependencia y ajenidad a la realidad digital, generando inseguridad jurídica y la necesidad de una intervención más directa del legislador¹¹⁶.

3.2. Evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo en casos de plataformas digitales

La intervención judicial ha resultado crucial para dilucidar los problemas de calificación jurídica en el trabajo basado en plataformas digitales, pronunciándose sobre la naturaleza de la actividad de las empresas propietarias de plataformas

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 132; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 32.

¹¹⁰ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 132; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 33.

¹¹¹ Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 33.

¹¹² López Ahumada, J. E. (2023). *Op. cit.*, p. 386.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 385, 412.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 384-385, 412.

¹¹⁵ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 151; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 372.

¹¹⁶ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 357-358, 363, 370.

y el vínculo jurídico con los prestadores de servicios¹¹⁷. El punto de inflexión más significativo en España fue la Sentencia del Tribunal Supremo (STS 2924/2020) del 25 de septiembre de 2020, en el caso Glovo, ya mencionada¹¹⁸. Esta sentencia, dictada por el Pleno de la Sala de lo Social, confirmó la naturaleza laboral por cuenta ajena de la relación entre un repartidor y la plataforma Glovo, cuestionando la calificación unilateral de autonomía proclamada por la empresa¹¹⁹.

En este caso, el Tribunal Supremo recordó que la realidad fáctica debe prevalecer sobre el *nomen iuris*, aplicando el principio de primacía de la realidad, y estableció que la existencia de una relación laboral depende de las notas de ajenidad, retribución y dependencia¹²⁰. Además, entre los indicios de laboralidad destacados por el Alto Tribunal, figuran la escasa inversión del trabajador frente a la mayor inversión de la plataforma en infraestructura tecnológica, siendo esta última el medio de producción esencial¹²¹. Asimismo, el Tribunal identificó el control y poder sancionador de Glovo sobre sus repartidores, manifestado a través de la gestión algorítmica que asigna servicios en función de valoraciones, condicionando la libertad de elección de horarios y el rechazo de pedidos mediante control en tiempo real¹²².

Sin embargo, la jurisprudencia ha seguido evolucionando con posterioridad, mostrando criterios aparentemente divergentes. Las sentencias del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, como la 90/2024 de 26 de julio de 2024, entre otras, estimaron la pretensión de inexistencia de relación laboral con los repartidores de Glovo, anulando actas de liquidación y sanción de la Seguridad Social¹²³. Estas resoluciones argumentaron que los cambios operativos introducidos por Glovo tras la STS de 2020, tales como la libertad de los repartidores para desistir de pedidos, no acudir a franjas horarias sin penalización y negociar precios, demostraban que las plataformas digitales no ejercían un poder de dirección y control efectivo sobre estos trabajadores¹²⁴.

Cabe destacar además, que en la misma línea, las sentencias 109/2024 de 16 de julio y 138/2024 de 15 de octubre de 2024 del mismo órgano judicial, estimaron demandas similares, sugiriendo una sensibilidad distinta que delimita un espacio lícito para el trabajo de reparto autónomo intermediado por plataformas digitales¹²⁵.

¹¹⁷ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 130.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 120, 131; Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 354, 369; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 423.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 131, 162; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 28.

¹²⁰ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 132; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 426.

¹²¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 132; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, p. 34; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 426, 469.

¹²² Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 427, 438.

¹²³ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024). *Op. cit.*, pp. 429-430, 445.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 440-441, 444, 449.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 461, 463.

3.3. La Ley 12/2021 (“Ley Rider”). Avances insuficientes y lagunas persistentes

La Ley 12/2021, de 28 de septiembre, conocida como “Ley Rider”, constituyó el resultado de un proceso de diálogo social iniciado tras la sentencia del Tribunal Supremo sobre Glovo en 2020¹²⁶. Esta norma modificó el Real Decreto Legislativo 2/2015 del Estatuto de los Trabajadores mediante dos disposiciones principales. En primer lugar, incorporó una nueva Disposición Adicional vigesimotercera sobre la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto¹²⁷. En segundo lugar, modificó el artículo 64.4 del ET para establecer el derecho de información de los representantes de los trabajadores sobre los algoritmos utilizados en la organización del trabajo¹²⁸.

La Ley presume incluida en el ámbito del ET la actividad de las personas que presten servicios retribuidos de reparto o distribución de cualquier producto o mercancía, cuando la empresa ejerza facultades de organización, dirección y control, de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo a través de una plataforma digital¹²⁹. Sin embargo, para activar esta presunción se requieren tres requisitos fundamentales que deben concurrir simultáneamente y que se concretan en: la actividad específica de entrega de un producto, el ejercicio directo o indirecto del poder de dirección y organización empresarial por parte de la plataforma, y la determinación de las condiciones de trabajo a través de algoritmos¹³⁰.

A pesar de constituir un avance significativo, la Ley Rider ha demostrado insuficiencias y lagunas persistentes que limitan su eficacia. Su ámbito de aplicación se circunscribe únicamente a la actividad de reparto de bienes y mercaderías, dejando fuera a otros tipos de plataformas digitales y trabajadores, generando inseguridad jurídica para la inmensa mayoría de trabajadores de plataformas que no son *riders*¹³¹. Además, existe controversia sobre si la Disposición Adicional 23ª aporta algo materialmente nuevo, dado que la presunción de laboralidad ya estaba contemplada en el artículo 8.1 ET¹³². Cabe destacar al respecto, que su principal trascendencia radica en la reducción de la intensidad del requisito de dependencia jurídica y en la

¹²⁶ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 163; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 100; Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 354, 367; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 28.

¹²⁷ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 150; Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, p. 372; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 31.

¹²⁸ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 150; Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 367, 374; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 28.

¹²⁹ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 165, 169, 372; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024). *Op. cit.*, p. 435; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 31.

¹³⁰ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, p. 170.

¹³¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 150; Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 166- 167; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 30, 43.

¹³² Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 167, 373; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 34, 43.

legitimidad que le confiere el acuerdo alcanzado en el diálogo social¹³³.

Igualmente problemático resulta el debate sobre la naturaleza jurídica de la presunción establecida, existiendo discrepancias sobre si constituye una presunción *iuris tantum* que admite prueba en contrario o si funciona como una regla de interpretación vinculante de

laboralidad¹³⁴. Al respecto, es oportuno mencionar que las sentencias recientes de lo contencioso-administrativo, al aceptar que Glovo destruyó la presunción de laboralidad mediante pruebas en contrario sobre su nuevo modelo operativo, sugieren que se trata de una presunción refutable¹³⁵. Finalmente, a pesar de la ley, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha constatado un incumplimiento sistemático por parte de las plataformas, evidenciando que la norma no ha logrado erradicar completamente el fenómeno de los “falsos autónomos” y requiere una evolución continua para abordar el vacío regulatorio del poder algorítmico de manera integral¹³⁶.

4. ESTUDIO EMPÍRICO: ECOSISTEMA DE PLATAFORMAS VERDES EN MÁLAGA Y NUEVA CONFLICTIVIDAD LABORAL

El análisis empírico del ecosistema de plataformas verdes en Málaga constituye un laboratorio privilegiado para examinar la convergencia entre la transformación digital del trabajo y la transición ecológica. Esta investigación permite identificar nuevas modalidades de control algorítmico que incorporan variables de sostenibilidad ambiental, así como las conflictividades laborales emergentes que surgen de esta hibridación entre tecnología y criterios ecológicos.

4.1. Metodología del análisis de campo y selección de casos

El desarrollo del estudio empírico sobre el ecosistema de plataformas verdes en Málaga requiere una metodología rigurosa que permita analizar y diagnosticar la situación actual, aprovechando el marco metodológico ya establecido por los documentos sobre movilidad sostenible en la ciudad¹³⁷. Este proceso metodológico se concreta en un conjunto integrado de medidas que definen la estrategia de acción, requiriendo además un sistema de seguimiento para medir la eficacia de las acciones y el éxito alcanzado¹³⁸.

La metodología de análisis de campo para identificar plataformas digitales verdes en Málaga implica la definición de redes viarias en nuevos desarrollos urbanos a través del análisis de la capacidad ambiental, introduciendo el concepto de sostenibilidad para disuadir desplazamientos motorizados y evitar perturbaciones

¹³³ Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 36-37.

¹³⁴ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, p. 183; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024). *Op. cit.*, pp. 455-456; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 35, 44.

¹³⁵ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024). *Op. cit.*, pp. 449, 456.

¹³⁶ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 171, 371, 377; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 43.

¹³⁷ Plan Especial de Movilidad Urbana Sostenible de Málaga. Documento de Avance II, p. 1

¹³⁸ *Ibidem*, p. 2.

en otras funciones urbanas¹³⁹. Las estrategias provinciales de movilidad sostenible de Málaga ya concretan objetivos y directrices en 48 medidas estructuradas en cinco áreas fundamentales que incluyen territorio, planificación del transporte e infraestructuras, cambio climático y reducción de la dependencia energética, calidad del aire y ruido, seguridad y salud, y gestión de la demanda¹⁴⁰.

Para la selección de casos y el análisis de la conflictividad laboral, resulta pertinente adaptar metodologías de estudios comparados sobre plataformas digitales que han utilizado encuestas detalladas a trabajadores para recopilar información sobre sus experiencias laborales¹⁴¹. Estos estudios comparativos buscan responder a problemas de calificación jurídica y la naturaleza del vínculo entre plataformas y prestadores de servicios¹⁴². En este tipo de investigaciones resulta igualmente pertinente, asumir un enfoque interdisciplinario que involucre a partes interesadas, expertos y socios, lo cual resulta fundamental para derrumbar premisas y líneas de investigación tradicionales y para identificar y revelar brechas entre los enfoques legales y las experiencias vividas por los trabajadores¹⁴³.

En síntesis, la metodología propuesta se fundamenta en la adaptación de marcos analíticos ya consolidados en el ámbito de la movilidad sostenible malagueña, incorporando herramientas específicas para el estudio de plataformas digitales que permitan capturar tanto las dimensiones tecnológicas como las implicaciones laborales de la integración de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión algorítmica del trabajo.

4.2. Tipologías de plataformas digitales verdes: movilidad, reparto y servicios sostenibles

Las tipologías de plataformas digitales verdes se enmarcan en la confluencia entre la transformación digital y la transición ecológica justa, constituyendo un fenómeno emergente que combina innovación tecnológica con responsabilidad ambiental¹⁴⁴. El Programa Nacional de Algoritmos Verdes, alineado con la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial y el Desafío Social 2 de “Favorecer la transición ecológica y la reducción de la huella de carbono”, constituye un referente fundamental en este ámbito¹⁴⁵; siendo además importante entender y comprender la definición de la Inteligencia Artificial Verde, como aquella desarrollada con criterios de sostenibilidad ambiental y aplicada al desarrollo de acciones contra el cambio climático¹⁴⁶.

Se pueden distinguir dos escenarios principales para el desarrollo de una IA más respetuosa con el medio ambiente. En primer lugar, el “*Green in AI*”, que se

¹³⁹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴⁰ Estrategia Provincial de Movilidad Sostenible, p. 94.

¹⁴¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 500.

¹⁴² *Ibidem*, p. 12.

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 166, 168.

¹⁴⁴ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 29, 32.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 30.

refiere a algoritmos que, en sí mismos, son más sostenibles, diseñados para ser eficientes en el uso de recursos tecnológicos y minimizar el impacto ambiental¹⁴⁷. En segundo lugar, el “*Green by AI*”, que engloba a los algoritmos que, en su uso, contribuyen a la sostenibilidad de sus usuarios y al desarrollo de acciones contra el cambio climático, ayudando a reducir el consumo de energía y recursos, promoviendo la descarbonización y la economía circular¹⁴⁸.

Dentro de estas categorías, las plataformas digitales verdes abarcan múltiples sectores especializados. En el ámbito de la movilidad sostenible, la IA puede aplicarse para la gestión inteligente del tráfico, evitando atascos y optimizando el transporte urbano, lo que conlleva un ahorro significativo en emisiones contaminantes¹⁴⁹. En el sector del reparto sostenible, aunque los documentos no especifican plataformas de reparto específicamente “verdes”, este constituye un área clave para la aplicación de la IA en la optimización de rutas y la eficiencia logística¹⁵⁰. Finalmente, en el ámbito de servicios sostenibles y economía circular, la IA puede acelerar el análisis de grandes volúmenes de datos para entender mejor los desafíos medioambientales, permitiendo una mejor planificación y monitorización de amenazas¹⁵¹.

En definitiva, las tipologías de plataformas digitales verdes representan la materialización práctica de la convergencia entre innovación tecnológica y sostenibilidad ambiental, ofreciendo un nuevo paradigma de organización del trabajo que incorpora criterios ecológicos en la gestión algorítmica de la actividad laboral¹⁵².

4.3. Patrones de control algorítmico con criterios de sostenibilidad ambiental

Los patrones de control algorítmico en plataformas digitales se caracterizan tradicionalmente por el seguimiento continuo de la conducta de los trabajadores y la evaluación constante de su desempeño, a menudo sin intervención humana directa y

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 319; Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 323.

¹⁴⁸ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, p. 319; *Op. cit.*, pp. 33, 325.

¹⁴⁹ Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 324.

¹⁵⁰ Directiva (UE) 2024/2831, p. 1; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 137; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 188.

¹⁵¹ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 33, 325; Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 324.

¹⁵² Un análisis preliminar del ecosistema malagueño revela la presencia de plataformas que empiezan a integrar criterios ambientales en su gestión algorítmica. Así, Amazon Fresh ha incorporado motocicletas eléctricas en la última milla para mejorar la eficiencia energética y reducir emisiones en Málaga, según informó *El Español* (21 de marzo de 2025). De igual forma, Uber Eats, al igual que otras plataformas de reparto, se ve directamente condicionado por la entrada en vigor de la Zona de Bajas Emisiones de la ciudad, regulada por el propio Ayuntamiento de Málaga (movilidad.malaga.eu). Por su parte, Just Eat ha asumido un compromiso global hacia la neutralidad en carbono en 2030, lo que repercute también en sus operaciones locales en España (Just Eat, “Nuestro compromiso hacia emisiones cero”). Estas prácticas configuran un escenario real para analizar cómo se implementa el control algorítmico verde en el contexto urbano malagueño.

con poca transparencia¹⁵³. En el contexto de las plataformas verdes, estos patrones se entrelazan de manera compleja con criterios de sostenibilidad ambiental, creando nuevas modalidades de subordinación digital- ecológica.

La integración de la sostenibilidad en el diseño algorítmico constituye el primer elemento diferencial de estos patrones. La IA debe ser desarrollada con criterios de responsabilidad y sostenibilidad, comprendiendo su impacto medioambiental y considerando la dimensión ambiental en la toma de decisiones¹⁵⁴. Esto implica un enfoque de “verde por diseño” donde los algoritmos son concebidos desde sus fases tempranas para ser ambientalmente sostenibles¹⁵⁵. Paralelamente, resulta necesario desarrollar estándares y herramientas para medir el consumo energético de los algoritmos a lo largo de su ciclo de vida, considerando la capacidad de procesamiento y memoria, el tipo de tecnología y el número de iteraciones¹⁵⁶.

El control del impacto ambiental de la ejecución de la IA representa otro aspecto fundamental, considerando que el uso de tecnologías de la información y comunicación ya supone un porcentaje significativo del consumo global de electricidad y emisiones de CO₂¹⁵⁷. Aunado a ello, el entrenamiento de los modelos de IA específicos requerirá de recursos informáticos que se duplican rápidamente, generando un alto consumo energético que exige evaluación periódica para mitigar los riesgos medioambientales¹⁵⁸. Además, la transparencia y ética en el control algorítmico adquieren nueva relevancia, puesto que un algoritmo no puede considerarse ético si no incorpora la sostenibilidad en su desarrollo y objetivo¹⁵⁹.

En esencia, el control algorítmico tradicional se amplía con criterios de sostenibilidad, exigiendo que las plataformas no solo optimicen la eficiencia operativa, sino también el impacto ambiental de sus operaciones y la de sus trabajadores, mediante la preferencia de rutas más eficientes, vehículos menos contaminantes o incentivos por prácticas sostenibles, configurando así un nuevo paradigma de subordinación que incorpora variables ecológicas en la gestión automatizada del trabajo.

4.4. Conflictividades emergentes. La discriminación verde y la precariedad algorítmica

La gestión algorítmica plateada para gestionar este tipo de plataformas, aunque promete eficiencia operativa, también genera conflictividades emergentes que exacerban la precariedad y la subordinación de los trabajadores que prestan trabajo para estas¹⁶⁰. De tal manera, que la introducción de criterios de sostenibilidad pudiera suponer, si no se gestiona éticamente, el surgimiento de nuevas dimensiones a estas

¹⁵³ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁴ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 30, 35.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 63-64; Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 333.

¹⁵⁶ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 52-54.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 34.

¹⁵⁸ *Op. cit.*, p. 34; Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 327.

¹⁵⁹ Informe DigitalES Algoritmos Verdes, pp. 328-331.

¹⁶⁰ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 168; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 5.

conflictividades de carácter laboral, creando modalidades inéditas de discriminación y control empresarial.

Se debe advertir, que la falta de transparencia algorítmica y el desequilibrio de poder constituyen la base de estas nuevas conflictividades. Ya que, los trabajadores de plataformas carecen frecuentemente de acceso a información sobre el funcionamiento de los algoritmos, los datos personales utilizados o cómo su comportamiento afecta las decisiones automatizadas¹⁶¹. Por esta razón, la opacidad dificulta la impugnación de decisiones y perpetúa la clasificación errónea como “falsos autónomos”¹⁶². Adicionalmente, esta vertiginosa carrera a la que nos somete día a día la tecnología, el reto de la precariedad algorítmica se intensifica cuando nos enfrentamos a una gestión algorítmica acelera donde el ritmo de trabajo difumina los límites entre la vida personal y laboral, generando estrés, ansiedad, agotamiento y depresión para los trabajadores, situaciones que impactan de manera negativa en los censos laborales y la seguridad social de la Provincia, la Comunidad Autónoma y el país¹⁶³.

De cara a ello, debemos empezar a considerar que la discriminación algorítmica, ya conocida, cuando incorpora además exigencias medioambientales, puede dar lugar a una modalidad emergente de “discriminación verde”, generando a su vez una manifestación inédita de conflictividad que podría resultar aún más preocupante. No podemos obviar que, pese a los indiscutibles beneficios que reporta la tecnología, los algoritmos pueden perpetuar y exacerbar sesgos discriminatorios existentes si se basan en datos desequilibrados¹⁶⁴. En este sentido, si se empiezan a aplicar criterios de sostenibilidad sin supervisión humana adecuada y sin transparencia, podrían aparecer *nuevas expresiones* de discriminación que afectarían a los trabajadores que no pueden costear vehículos o equipos “más verdes”¹⁶⁵¹⁶⁶. El caso documentado de Deliveroo

¹⁶¹ Directiva (UE) 2024/2831, p. 81; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶² Directiva (UE) 2024/2831, p. 91.

¹⁶³ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, pp. 66, 101.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 34, 62.

¹⁶⁵ Un ejemplo paradigmático de este sesgo algorítmico verde se observa en ciudades como Málaga, donde las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) restringen el acceso de vehículos con emisiones de CO₂ superiores a determinados umbrales. Los algoritmos de asignación de las plataformas de reparto deben considerar estas restricciones ambientales, lo que puede generar una discriminación indirecta contra aquellos repartidores que no poseen vehículos eléctricos o híbridos, limitando su acceso a zonas de mayor demanda y, consecuentemente, sus oportunidades de ingresos. Un fenómeno similar se ha documentado en Londres con la *Ultra Low Emission Zone* (ULEZ), donde los repartidores con vehículos antiguos enfrentan tanto tarifas adicionales como algoritmos que priorizan trabajadores con vehículos “limpios”. Para mitigar estos efectos discriminatorios, las administraciones públicas podrían implementar: (a) programas de financiación subsidiada para la adquisición de vehículos eléctricos dirigidos específicamente a trabajadores de plataformas; (b) creación de flotas municipales de vehículos eléctricos en régimen de alquiler social; (c) establecimiento de cuotas mínimas de acceso para trabajadores con vehículos convencionales en zonas de transición; y (d) desarrollo de infraestructura de recarga gratuita en espacios públicos estratégicos. La coordinación entre el Ayuntamiento de Málaga, la Diputación Provincial y la Junta de Andalucía resultaría esencial para articular estas medidas de manera coherente y eficaz.

¹⁶⁶ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 484.

en Italia, donde el algoritmo reducía el acceso a franjas horarias si los trabajadores se ausentaban por huelgas, salud o responsabilidades familiares, ilustra cómo los sistemas automatizados pueden vulnerar derechos fundamentales¹⁶⁷.

Además, persisten limitaciones significativas en el tratamiento de datos y protección de derechos, así como problemas de desprofesionalización y vulneración de derechos sin recursos efectivos¹⁶⁹. Y es que, a pesar de avances legales como la Ley Rider, que obliga a informar sobre los algoritmos, persisten dificultades para que los trabajadores accedan a mecanismos efectivos de resolución de conflictos¹⁷⁰. En resumen, la gestión algorítmica en plataformas verdes, si bien puede ofrecer beneficios ambientales, plantea el riesgo de exacerbar la precariedad y crear nuevas formas de “discriminación verde” al introducir criterios de sostenibilidad sin las debidas garantías de transparencia, equidad y respeto a los derechos laborales.

5. CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL “EMPLEADOR ALGORÍTMICO VERDE”

La construcción dogmática del “empleador algorítmico verde” representa una evolución conceptual necesaria para abordar la confluencia entre la digitalización del trabajo y la transición ecológica. Esta nueva categoría jurídica surge de la necesidad de reconocer modalidades inéditas de ejercicio del poder empresarial que incorporan criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión algorítmica del trabajo, requiriendo una reconceptualización de los elementos tradicionales del Derecho del Trabajo.

5.1. Definición y elementos configuradores de la nueva categoría jurídica

La categoría jurídica del “empleador algorítmico verde” que se desprende de esta investigación, emerge de la intersección entre la economía de plataformas, la digitalización del trabajo y la creciente necesidad de integrar la sostenibilidad

¹⁶⁷ La posibilidad de una penalización algorítmica vinculada al incumplimiento de estándares ambientales adquiere relevancia en el contexto de Málaga, donde la reciente implantación de la Zona de Bajas Emisiones restringe la circulación de vehículos con altas emisiones en el centro urbano (Ayuntamiento de Málaga, movilidad.malaga.eu). En este escenario, resulta plausible que los algoritmos de asignación de tareas en plataformas digitales limiten las oportunidades de quienes utilizan vehículos más contaminantes, reduciendo su acceso a franjas horarias de mayor demanda. A ello se suma que algunas empresas, como Amazon, han comenzado a operar con motocicletas eléctricas para la última milla en la ciudad (*El Español*, 21 de marzo de 2025), y que Just Eat ha asumido compromisos corporativos hacia la neutralidad en carbono en 2030 (Just Eat, “Nuestro compromiso hacia emisiones cero”), lo que anticipa un mayor peso de los criterios ambientales en la gestión algorítmica del trabajo. Aunque no existen datos públicos que confirmen sanciones automáticas como descuentos en tarifas o suspensiones de cuentas por “infracciones verdes”, la opacidad de los sistemas algorítmicos hace razonable plantear el riesgo de que tales mecanismos disciplinarios se configuren sin supervisión humana directa, condicionando los ingresos del trabajador a parámetros ambientales poco transparentes.

¹⁶⁸ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 65.

¹⁶⁹ Directiva (UE) 2024/2831, pp. 95, 100; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, pp. 488, 493- 494.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 65, 100; Directiva (UE) 2024/2831, pp. 89, 91.

ambiental en los modelos de negocio¹⁷¹. Esta noción se refiere a aquella entidad, generalmente una plataforma digital, que ejerce facultades empresariales de organización, dirección y control sobre personas que prestan servicios, utilizando para ello algoritmos y sistemas de inteligencia artificial que incorporan activamente criterios de sostenibilidad ambiental¹⁷². El concepto propuesto trasciende al empleador algorítmico tradicional al añadir una dimensión explícita de gestión y supervisión orientada a objetivos ecológicos.

Ahora bien, los elementos configuradores de esta nueva categoría jurídica comprenden, en primer lugar, la naturaleza empresarial y la apropiación de frutos. Como todo empleador, la plataforma digital ejerce un poder empresarial y se apropia de manera directa del resultado de la prestación del trabajo, siendo la principal beneficiaria de sus frutos¹⁷³. Entendemos, entonces, que la plataforma ostenta la titularidad de los activos esenciales, como la aplicación informática o el algoritmo que constituyen los verdaderos medios de producción¹⁷⁴. En segundo lugar, destaca la gestión algorítmica del trabajo, donde el poder de dirección y organización se ejerce de forma directa, indirecta o implícita mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo¹⁷⁵.

En este contexto, la integración de criterios de sostenibilidad ambiental constituye el elemento diferencial más relevante. Los algoritmos no solo buscan eficiencia operativa, sino que también son diseñados o utilizados para cumplir objetivos de sostenibilidad ambiental¹⁷⁶, persiguiendo una integración que se manifiesta en dos vertientes fundamentales: el “*Green in AI*”, que se refiere a algoritmos intrínsecamente sostenibles desarrollados con eficiencia en el uso de recursos tecnológicos, y el “*Green by AI*”, que engloba algoritmos que contribuyen a la sostenibilidad mediante la reducción del consumo de energía y recursos¹⁷⁷. Finalmente, persisten el desequilibrio de poder y la falta de transparencia característicos, donde la plataforma posee una visión completa de los algoritmos mientras los trabajadores enfrentan dificultades para comprender cómo se gestiona su trabajo y se toman las decisiones relacionadas con la sostenibilidad¹⁷⁸.

¹⁷¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 123; Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 43-44.

¹⁷² *Ibidem*, p. 123; Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 250, 255, 291.

¹⁷³ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 135; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 332-333.

¹⁷⁴ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 333, 376.

¹⁷⁵ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 119, 121, 144, 291; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 57.

¹⁷⁶ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, p. 44; Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 257.

¹⁷⁷ Programa Nacional de Algoritmos Verdes, pp. 44, 250, 255, 257.

¹⁷⁸ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 10, 19, 129; Directiva (UE) 2024/2831, pp. 89, 92, 95.

5.2. La subordinación ecológico-digital como modalidad específica de dependencia

La subordinación digital-ecológica representa una evolución de la dependencia laboral tradicional, donde el control empresarial se ejerce no solo a través de medios digitales y algorítmicos, sino que también integra activamente criterios de sostenibilidad ambiental en la modulación de la prestación de servicios y en las condiciones de trabajo¹⁷⁹. Esta modalidad específica de dependencia constituye una manifestación novedosa de las transformaciones que experimenta el Derecho del Trabajo en la era digital que merece la pena comenzar a construir.

La subordinación a la que se hace referencia se caracteriza, primeramente, por la flexibilización de la dependencia mediante control digitalizado. Sobre este particular, es claro que la evolución jurisprudencial ha reconocido que la nota de dependencia se ha flexibilizado en la sociedad postindustrial, donde las innovaciones tecnológicas han propiciado la instauración de sistemas de control digitalizados¹⁸⁰. Aunado a ello, el ejercicio del poder de dirección a través de algoritmos, de forma directa, indirecta o implícita, se considera suficiente para establecer la dependencia jurídica¹⁸¹. Asimismo, comienza a destacar la necesidad de integrar la dimensión ecológica en la gestión algorítmica, donde los algoritmos no solo gestionan la eficiencia o productividad, sino que también incorporan métricas y directrices relacionadas con el impacto ambiental para poder cumplir con las políticas públicas¹⁸².

Junto a esto, la modulación de la prestación y evaluación del desempeño con criterios “verdes” constituye otro aspecto fundamental. Aquí, la inteligencia artificial puede ayudar a entender y abordar desafíos medioambientales, mejorando la planificación y la monitorización, facilitando los procesos de inclusión laboral que ahora se confrontan con las necesidades medioambientales y su cumplimiento normativo¹⁸³. Esto implica que la evaluación del desempeño del trabajador podría incluir criterios relacionados con la contribución a los objetivos de sostenibilidad por parte de una plataforma, influyendo en la asignación de pedidos, la retribución o incluso en posibles sanciones¹⁸⁴. Sin embargo, la opacidad inherente a estos sistemas agrava el desequilibrio de poder, puesto que, a pesar de normativas como la “Ley Rider” que exigen informar sobre los algoritmos, la naturaleza compleja de estos sistemas dificulta que el trabajador comprenda cómo los criterios de sostenibilidad comenzarán a afectar sus condiciones de trabajo¹⁸⁵.

¹⁷⁹ López Ahumada, J. E. (2023). *Op. cit.*, pp. 385, 412.

¹⁸⁰ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 329, 344; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 396.

¹⁸¹ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 121, 144, 291; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 399.

¹⁸² Informe DigitalES Algoritmos Verdes, pp. 256-257; *Op. cit.*, p. 324.

¹⁸³ Informe DigitalES Algoritmos Verdes, p. 257.

¹⁸⁴ Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 334, 349.

¹⁸⁵ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 120, 293; Directiva (UE) 2024/2831, pp. 89, 95; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, pp. 63, 119.

5.3. Criterios jurídicos de identificación del poder empresarial algorítmico verde

La identificación del poder empresarial algorítmico verde se fundamenta en la aplicación de los principios del Derecho del Trabajo a la realidad digital y ambiental, buscando indicios de ajenidad y dependencia con un enfoque particular en cómo los algoritmos con criterios de sostenibilidad configuran la relación laboral. Estos criterios requieren una reinterpretación de los conceptos clásicos para abordar las especificidades de la gestión algorítmica verde. El principio de primacía de la realidad y presunción de laboralidad constituye en principio el fundamento básico de identificación. La naturaleza de la relación laboral se determina por los hechos reales de la prestación de servicios, independientemente de cómo la denominen las partes¹⁸⁶. La Disposición Adicional vigésimotercera del Estatuto de los Trabajadores establece una presunción *iuris tantum* de laboralidad para la actividad de reparto gestionada algorítmicamente por una plataforma digital que ejerce facultades de organización, dirección y control¹⁸⁷. Paralelamente, la Directiva (UE) 2024/2831 incluye una presunción refutable de relación laboral cuando la plataforma ejerce dirección y control, trasladando la carga de la prueba a la plataforma digital¹⁸⁸.

En este contexto, los indicios de dirección y control algorítmico con dimensión verde tendrán que adaptarse a los criterios tradicionales de laboralidad a la realidad digital. Estos incluyen la determinación o influencia algorítmica sobre remuneración y condiciones de trabajo que consideren la eficiencia energética o la huella de carbono¹⁸⁹. Asimismo, deberán comprender la supervisión y control algorítmico de actividades con impacto ambiental, incluyendo la geolocalización constante y sistemas de valoración que se extienden al cumplimiento de objetivos de sostenibilidad¹⁹⁰. De cara a ello, el poder sancionador o discriminatorio algorítmico incluiría posibles penalizaciones por no cumplir con criterios de eficiencia o sostenibilidad ambiental¹⁹¹. Se denota así, que la transparencia algorítmica con foco ambiental exigiría la obligación de informar sobre los parámetros de algoritmos que afecten a las condiciones de trabajo, siendo especialmente crucial para entender cómo los criterios de sostenibilidad se integran en

¹⁸⁶ Directiva (UE) 2024/2831, p. 87; Macías García, M. del C. (2021). *Op. cit.*, pp. 155-156; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 363.

¹⁸⁷ Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 119, 143, 291; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 57; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 361; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 383.

¹⁸⁸ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, pp. 10, 129; Directiva (UE) 2024/2831, pp. 89, 102; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, p. 59; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, p. 370.

¹⁸⁹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 11; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, pp. 125, 59; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, p. 399.

¹⁹⁰ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 117; Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). *Op. cit.*, pp. 125, 59; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 333-334.

¹⁹¹ Izvănariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Op. cit.*, p. 117; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 65; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 334, 349.

la toma de decisiones que puedan afectar al trabajador¹⁹².

En definitiva, la construcción dogmática del empleador algorítmico verde requiere una reinterpretación de los conceptos clásicos de dependencia y ajenidad a la luz de las nuevas tecnologías y la integración de la sostenibilidad; ya que, como ha dejado expuesto, el control se manifiesta a través de algoritmos que no solo organizan la productividad, sino también el impacto ambiental de las operaciones, necesitando mayor transparencia y garantías para los derechos de los trabajadores en este nuevo paradigma de subordinación digital-ecológica.

6. PROPUESTA PARA SU REGULACIÓN Y CONCLUSIONES

La convergencia entre digitalización y sostenibilidad ambiental en el ámbito laboral exige una respuesta normativa específica que reconozca las nuevas realidades del trabajo algorítmico verde. Esta propuesta regulatoria se construye sobre los fundamentos dogmáticos desarrollados, ofreciendo herramientas jurídicas concretas para abordar los desafíos emergentes que plantea el empleador algorítmico verde en el contexto específico de ciudades como Málaga.

6.1. Marco normativo específico: presunciones de laboralidad en gestión algorítmica

La regulación del empleador algorítmico verde requiere un marco normativo específico que amplíe las presunciones de laboralidad existentes para incorporar los criterios de sostenibilidad ambiental como elementos configuradores de la relación laboral. La insuficiencia de la actual Disposición Adicional vigesimotercera del Estatuto de los Trabajadores, limitada al sector del reparto, evidencia la necesidad de una regulación más comprehensiva que abarque todas las modalidades de trabajo en plataformas que integren criterios ecológicos.

En este contexto, la propuesta regulatoria establece una presunción *iuris tantum* de laboralidad cuando concurren los siguientes elementos acumulativos. En principio, la prestación de servicios a través de plataformas digitales que utilicen algoritmos de gestión. En segundo lugar, la incorporación activa de criterios de sostenibilidad ambiental en la toma de decisiones algorítmicas que afecten a las condiciones de trabajo, incluyendo asignación de tareas, evaluación del desempeño, fijación de retribución o aplicación de incentivos o penalizaciones. Finalmente, el ejercicio de facultades empresariales de organización, dirección y control, directa, indirecta o implícitamente, mediante la gestión algorítmica que considere variables ambientales.

Asimismo, se establecen criterios específicos para la identificación del poder empresarial algorítmico verde que incluyen la determinación algorítmica de rutas, horarios o métodos de trabajo basada en criterios de eficiencia energética o reducción de emisiones. También comprende la evaluación del desempeño del trabajador que incorpore métricas de sostenibilidad ambiental, como huella de carbono, eficiencia

¹⁹² Dueñas Herrero, L. J. (s.f.). *Op. cit.*, pp. 120, 134, 287, 293; Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Op. cit.*, p. 119; Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020). *Op. cit.*, pp. 371, 374; Todolí Signes, A. (2021). *Op. cit.*, pp. 407, 412.

energética del vehículo utilizado o cumplimiento de objetivos ecológicos. Igualmente, abarca la aplicación de incentivos económicos o sanciones basados en el cumplimiento de criterios de sostenibilidad establecidos algorítmicamente.

En el contexto malagueño, esta regulación resulta especialmente pertinente dado el desarrollo de Zonas de Bajas Emisiones que condicionan el acceso de determinados vehículos. Adicionalmente, surge como ejemplo los algoritmos de plataformas como Amazon, que evalúan el impacto de sostenibilidad de las entregas, y que requieren de transparencia para que el trabajador pueda entender sobre cómo estos criterios afectan sus oportunidades laborales, especialmente aquellos que no poseen vehículos eléctricos o de bajas emisiones en situaciones específicas para los repartidores.

6.2. Derechos digitales del trabajador. La transparencia algorítmica y no discriminación ambiental

Los derechos digitales del trabajador en el contexto del empleador algorítmico verde requieren una reformulación que incorpore específicamente la dimensión ambiental. La transparencia algorítmica debe extenderse para garantizar que los trabajadores comprendan cómo los criterios de sostenibilidad incorporados en los algoritmos afectan sus condiciones laborales y oportunidades de trabajo.

En este sentido, el derecho a la transparencia algorítmica verde tendrá que comprender el acceso a información comprensible sobre los parámetros de sostenibilidad ambiental utilizados por los algoritmos en la toma de decisiones laborales. Esto incluye los criterios específicos de sostenibilidad aplicados, la ponderación relativa de estos criterios frente a otros factores, y las consecuencias concretas del cumplimiento o incumplimiento de dichos criterios. También debería abarcar el derecho a conocer las fuentes de datos ambientales utilizadas y la metodología de cálculo de métricas de sostenibilidad.

El derecho a la no discriminación ambiental constituye asimismo una garantía fundamental frente a los riesgos de discriminación verde. Este derecho debe proteger contra la discriminación algorítmica basada en la capacidad económica del trabajador para adquirir equipos o vehículos sostenibles. Asimismo, se debe garantizar la igualdad de oportunidades laborales independientemente de los recursos económicos disponibles para cumplir criterios de sostenibilidad. También se tiene que establecer la obligación empresarial de proporcionar alternativas razonables para el cumplimiento de objetivos ambientales sin perjudicar desproporcionadamente a determinados colectivos de trabajadores.

En Málaga particularmente, donde las restricciones de circulación por emisiones de CO₂ pueden limitar el acceso de ciertos trabajadores a zonas de mayor demanda, resulta esencial establecer mecanismos que eviten que estas políticas ambientales generen discriminación laboral indirecta. En este sentido, los algoritmos deben incorporar salvaguardas que garanticen oportunidades equitativas para todos los trabajadores, independientemente de su capacidad económica para adquirir vehículos de bajas emisiones.

6.3. Conclusiones: hacia un derecho laboral del siglo XXI

La investigación desarrollada evidencia la necesidad imperante de evolucionar hacia un Derecho del Trabajo del siglo XXI que reconozca y regule adecuadamente el fenómeno del empleador algorítmico verde. La construcción dogmática propuesta del “empleador algorítmico verde” y la “subordinación digital-ecológica” constituyen aportaciones teóricas fundamentales para abordar la convergencia entre digitalización y transición ecológica en el ámbito laboral.

El contexto malagueño en este sentido ofrece un laboratorio privilegiado para la implementación de estas propuestas regulatorias. Las políticas de movilidad sostenible desarrolladas en la ciudad, incluyendo las Zonas de Bajas Emisiones y las estrategias de reducción de la huella de carbono, interactúan directamente con los algoritmos de gestión de plataformas digitales. Asimismo, empresas como Amazon, que evalúan el impacto de sostenibilidad de las entregas, operan en un entorno donde los criterios ambientales condicionan crecientemente las oportunidades laborales. Esta realidad exige que Málaga lidere el desarrollo de soluciones normativas que protejan los derechos de los trabajadores frente a los nuevos algoritmos que incorporan variables de sostenibilidad.

De cara a ello, la propuesta regulatoria presentada responde a conflictividades emergentes identificadas en el estudio empírico, particularmente la discriminación verde y la precariedad algorítmica. Se deja entonces de manifiesto, que los trabajadores tienen derecho a comprender cómo los criterios de sostenibilidad incorporados en los algoritmos afectan su trabajo, sus ingresos y sus oportunidades de desarrollo profesional. Por esta razón, la opacidad algorítmica no puede utilizarse para ocultar decisiones que, bajo la apariencia de objetivos ambientales legítimos, ya comienzan a generar sesgos de discriminación o vulneración de derechos laborales fundamentales.

Finalmente, resulta claro que la regulación del empleador algorítmico verde representa una oportunidad para que España, y específicamente Málaga como ciudad pionera en sostenibilidad, se posicione como referente en la construcción de un marco jurídico-laboral que armonice innovación tecnológica, sostenibilidad ambiental y protección de los derechos de los trabajadores. Esta convergencia no debe interpretarse como un dilema excluyente, sino como una oportunidad para construir un modelo de trabajo digital sostenible que garantice la dignidad laboral en la era de la transición ecológica.

En síntesis, el futuro del Derecho del Trabajo pasa necesariamente por el reconocimiento de estas nuevas realidades y por el desarrollo de instrumentos normativos específicos que protejan a los trabajadores frente a las transformaciones tecnológicas y ambientales, y por esta razón, la experiencia malagueña puede convertirse en un modelo replicable que demuestre la viabilidad de conjugar progreso tecnológico, responsabilidad ambiental y justicia social en el ámbito de las relaciones laborales del siglo XXI.

7. BIBLIOGRAFÍA DOCTRINA

España

Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2020, 8 de octubre). STS 25/9/20: Los repartidores de GLOVO son trabajadores por cuenta ajena (y no necesitan una regulación especial). *Una mirada crítica a las relaciones laborales*.

Casas Baamonde, M. E. (2024). Trabajo autónomo no ficticio en plataformas digitales de reparto. Presunción legal de laboralidad y prueba de la autonomía de la actividad de reparto a través de plataformas digitales (caso GLOVO). *Revista de Jurisprudencia Laboral*, (8).

García González, G., & Poquet Catalá, R. (s.f.). Regulación comparada: Aproximaciones públicas al trabajo en plataformas. Universidad Internacional de la Rioja, Grupo de Investigación TRES-i.

Gómez Romero, M. J., & Facciotti, P. (2023). La propuesta de Directiva Europea sobre el Trabajo en Plataformas Digitales. Una perspectiva comparada. *Vergentis. Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III*, (17).

López Ahumada, J. E. (2023). El impacto de la digitalización del trabajo: Privacidad y derechos laborales. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, (1).

Macías García, M. del C. (2021). La innecesaria regulación laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en plataformas de digitales. Una cuestión inacabada. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales Trabajo / Labour Issues. Iberoamerican Journal of Industrial Relations*, 39(2021).

Penalva, A. S. (2021). Inteligencia Artificial y Derecho del Trabajo. *IETS Ciencia*, 2021(i02.03).

Todoí Signes, A. (2021). Los primeros pasos de unos legisladores inseguros. *IUSLabor*, (2).

Internacional

Izvānariu, P. A., & Rosenbaum Carli, F. (2022). *Plataformas digitales y el Derecho del Trabajo: Un análisis comparativo y una guía para el futuro*. JURÍDICA DEL TRABAJO.

LEGISLACIÓN

España

Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. *BOE* núm. 233, de 29 de septiembre de 2021.

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. *BOE* núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. *BOE* núm. 112, de 12 de mayo de 2021.

Italia

Decreto Legislativo núm. 81 de 2015 (Jobs Act).

Ley 128/2019, de 2 de noviembre, sobre “trabajo a través de plataformas digitales”.

Estados Unidos

Ley AB 5 de California (Assembly Bill 5).

Unión Europea

Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de los datos personales en el ámbito del trabajo en plataformas. *Diario Oficial de la Unión Europea*.

JURISPRUDENCIA

España

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de enero de 2000 (rec. núm. 165/1999). ECLI:ES:TS:2000:398.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de septiembre de 2020 (rec. núm. 4746/2019). ECLI:ES:TS:2020:2924.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, núm. 90/2024, de 26 de julio de 2024.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 2, núm. 109/2024, de 16 de julio de 2024.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 2, núm. 138/2024, de 15 de octubre de 2024.

Reino Unido

Uber BV and others v Aslam and others [2021] UKSC 5. Supreme Court del Reino Unido, 19 de febrero de 2021.

Italia

Sentencia de la Corte Suprema de Casación italiana núm. 1663/20, de 24 de enero de 2020 (caso Foodora).

Sentencia núm. 2949 del Tribunale Ordinario di Bologna, de 31 de diciembre de 2020 (caso Deliveroo).

Estados Unidos

Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court, California Supreme Court.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Auto del TJUE del 22 de abril de 2020 (C-692/19), *Yodel Delivery Network Ltd.*

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

España

Ayuntamiento de Málaga. (s. f.). *Zona de Bajas Emisiones (ZBE)*. Movilidad Málaga. Recuperado el 13 de septiembre de 2025, de <https://movilidad.malaga.eu/es/servicios/zona-bajas-emisiones/>

Plan Especial de Movilidad Urbana Sostenible de Málaga. Documento de Avance II. Estrategia Provincial de Movilidad Sostenible de Málaga.

Programa Nacional de Algoritmos Verdes (PNAV).

Internacionales

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas* (ILC.113/Informe V(1)). Oficina Internacional del Trabajo.

FUENTES PERIODÍSTICAS

El Español. (2025, 21 de marzo). Málaga representa un hito en la expansión de Amazon en Andalucía: “Gestionamos miles de paquetes”. *El Español*.

https://www.elespanol.com/malaga/malaga-ciudad/20250321/malaga-representa-hito-expansion-amazon-andalucia-gestionamos-paquetes/932657201_0.html

FUENTES CORPORATIVAS

Just Eat. (s. f.). *Nuestro compromiso hacia emisiones cero*. Just Eat España. Recuperado el 13 de septiembre de 2025, de <https://www.just-eat.es/explora/sostenibilidad/nuestro-compromiso-hacia-emisiones-cero>

INFORMES TÉCNICOS

Informe DigitalES sobre Algoritmos Verdes.

PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA IMPLANTACIÓN DE IA EN EL TRABAJO DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA EUROPEA Y NACIONAL¹

JUAN PEDROSA GONZÁLEZ

*Profesor Asociado Doctor
Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Sevilla

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0641-6563>

*Correo: jpiedrosa3@us.es
Abogado*

El Derecho Sindical...pasó su infancia con compañías que hubiese sido mejor no elegir: entre los penachos de los carabinieri, y las togas de los jueces...”
(U. Romagnoli, *El Derecho, el Trabajo y la Historia*, 1997)

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “La huida del mercado laboral y la legislación social en España” (TRABEXIT), referencia: PID2022-141201OB-I00, Plan Estatal 2021-2023, Ministerio de Ciencia e Innovación, y en el Grupo de Investigación PAIDI SEJ710 *Artificial Intelligence, Digitalization of Work and Law implanta*(AIWORK-LAW).

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN. DIFERENTES MODOS DE ENTENDER LA PARTICIPACIÓN
3. DERECHO DE PROPIEDAD Y DE LIBERTAD DE EMPRESA Y LA INFLUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN ESTOS DERECHOS
4. VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN EL DERECHO DE LA UE. ESPECIALMENTE EN LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL
5. CÓMO REGULA EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN. ESPECIALMENTE EN NUEVAS TECNOLOGÍAS
6. CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La Inteligencia Artificial (IA en adelante) no pasa de ser un instrumento que sirve para la producción en las empresas². Podrá consistir en una tecnología avanzada que permite hacer rápidamente lo que antes se hacía de una manera más lenta y necesitando más personal³. Incluso podrá ser una nueva tecnología que viene a trastocar todo nuestro mundo a partir de poder hacer unas cosas que antes no se podían hacer. Pero no deja de ser (en lo que nos interesa, en lo que afecta al Derecho del Trabajo) un instrumento que pueden utilizar las empresas para aumentar o facilitar la producción de sus productos, para producir nuevos productos y nuevos modelos de negocio⁴. Al fin y al cabo, es un instrumento de producción.

La presente aportación tiene como objetivo analizar cómo son los requisitos de participación de los trabajadores, y de sus representantes, en la implantación en un determinado sistema productivo, de este nuevo instrumento de producción en las empresas que es la inteligencia artificial.

A estos efectos, hay que dejar constancia de que tanto el Derecho europeo, como el Derecho nacional, regulan la intervención de los trabajadores y de sus representantes en la implantación de nuevos sistemas de producción en la empresa, y de sus consecuencias sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores existentes o los nuevos. La regulación actual de la Inteligencia Artificial, contenida fundamentalmente en el reciente Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

² Así lo recoge FARÍÑAS DULCE, María José y otros (Edits), que dice que la Inteligencia Artificial es un “Instrumento Tecnológico nuevo”, en AAVV *Los retos normativos de la Inteligencia Artificial*, Madrid 2024, p. 12.

³ Art. 3.1 del Reglamento IA y vid. comentarios al mismo en Barrio Andrés, MOISES (Dir) “Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial”, Madrid, 2024.

⁴ HAUG, Wolfgang Fritz, “La digitalización: un cambio de época. El capitalismo de alta tecnología en el umbral de la clausura digital”, (Gustau Muñoz, trad.), *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo* 50, 2016, p. 24, (Ejemplar dedicado a: El inquietante siglo XXI).

13 de junio de 2024 (RIA), no tiene una regulación especial de la participación de los trabajadores en la implantación y despliegue de la IA en la empresa, a pesar de que en el ámbito del empleo y la gestión del trabajo es considerada como IA de alto riesgo por afectar a selección de personal o a situaciones de modificación de las condiciones del personal, entre otros (art. 6 y Anexo III del Reglamento europeo citado)⁵. Por ello hay que estar a la regulación anterior (europea y nacional) en materia de participación de los trabajadores en el establecimiento de nuevas formas de trabajar en la empresa, y sus afectaciones a las condiciones de trabajo.

Habría que analizar, por tanto, la intervención de los trabajadores en el proceso de implementación de la IA en una determinada empresa, las vías que el ordenamiento jurídico europeo o estatal mantiene para la participación de los trabajadores en el despliegue y uso de la IA en la empresa. Ello nos lleva a una cuestión más general: la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa. Pero esto no es el objeto de este trabajo, sino que partimos de la base de que lo dispuesto en el ordenamiento jurídico laboral, es lo que existe, sin cuestionar o criticar el hecho de la participación de los trabajadores en la empresa. Pero aun no siendo el objeto de análisis, el concepto de participación de los trabajadores en la empresa es algo que se debe tener en cuenta o de lo que se debe partir, para analizar la participación de los trabajadores en un determinado supuesto, como es la introducción o gestión de la IA en la empresa.

Como ya hemos dicho, el Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, no contiene una regulación detallada de la intervención de los trabajadores en la implantación y uso de la IA en una empresa, por lo que habría que estar a las diferentes normas europeas y nacionales que regulan hoy esta intervención, a su interpretación jurisprudencial, y a su práctica, ya que se trata de un instrumento de la producción que se va a implantar en la empresa, aunque se trate de un instrumento nuevo y de importancia crucial en el nuevo modo de producir en la empresa. Por tanto, habría que analizar la interpretación a las vías existentes de intervención de los trabajadores, y ver si es posible (si no hay reforma legislativa que altere el Derecho actual) una interpretación de la norma que contenga este nuevo hecho que ocurrirá en las empresas, como es la instalación y funcionamiento de la IA, así como su afectación a las condiciones de trabajo de los trabajadores existentes y por venir.

Especialmente hay que analizar la afectación a las condiciones de trabajo que la implantación de la IA en la empresa va a producir. Y la participación en la determinación de estas condiciones que tienen los trabajadores y sus representantes. Y ello porque, en principio, se puede entender que una empresa donde se ha desplegado ya la IA, está afecta, a consecuencia de ella, a unas causas económicas, organizativas o productivas que legitiman el cambio de condiciones de trabajo de los trabajadores, incluso una reducción de los mismos, debido a esa instalación y funcionamiento de la IA. Por tanto, estamos ante supuestos típicos de expediente de crisis, o de modificación

⁵ Vid. SÁNCHEZ TORRADO, José Manuel (2022): “Límites normativos a la gestión laboral algorítmica”, AAVV *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Economía Social, pp. 1329-1346.

sustancial de condiciones de trabajo. De manera que, si no se llega a un acuerdo con los representantes de los trabajadores, y teniendo en cuenta que estamos hablando de algo que afecta al derecho de propiedad y de libertad de empresa, en principio puede entenderse que estamos ante una facultad que tiene la empresa, y que los trabajadores no pueden limitar, por lo que podrían establecerse las condiciones mediante sentencia judicial, que aplica el ordenamiento jurídico existente hoy. Las limitaciones al poder empresarial en este supuesto, deben venir impuestas por la ley, ya que de lo contrario tendría que ser el convenio colectivo el que regulara esto, y en última instancia el poder de dirección que tiene el empresario, por lo que entendemos que pocos límites pueden establecerse de otra manera que no sea la legal.

Las condiciones de trabajo en general, y el trabajo mismo⁶, dependerán en un futuro cercano de cómo se gestione en las empresas la IA. Por tanto, necesario es hoy, encontrar una manera de que la implantación de la IA y sus consecuencias, no quede residenciado exclusivamente en el poder de dirección de las empresas, sino que se aplique una interpretación de las normas que permita una intervención decisiva de los trabajadores en la toma de decisiones en la empresa, lo que se viene llamando una participación de los trabajadores, y sus representantes, en la empresa⁷. Sobre todo, en la implantación y sus consecuencias en las condiciones de trabajo.

Esto, la participación en la empresa, es algo que no forma parte de las reivindicaciones más actuales de los sindicatos, de modo que la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa puede ser algo concedido por el sistema de producción a los trabajadores, y que de este modo se viene a mantener el sistema capitalista, aunque con participación de los trabajadores, como se hizo con la aparición del Derecho del Trabajo, que vino a cortar las aristas más punzantes del sistema capitalista, pero lo mantiene.

En estas circunstancias, es esencial ver las garantías del derecho de participación, porque los sindicatos no tienen capacidad para imponerlo, por lo que resulta esencial un reconocimiento legal eficaz, con garantías suficientes y dotado de los medios de protección necesarios para actuar ante posibles incumplimientos. Será la norma y su interpretación jurisprudencial, las que pueden llevar a cabo este cometido. Tampoco podemos entender que el trabajador concreto, titular del poder de información y participación, puede exigir el cumplimiento de esta norma, ya que si no tiene garantías para el resto de sus derechos, pocas garantías tendrá para el derecho concreto de participación. La garantía máxima, que garantiza todos los demás derechos, es la de

⁶ Vid. *El fin del trabajo*, de RIFKIN, Jeremy, Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1994, p. 23, que augura que “En menos de un siglo, el trabajo masivo en los sectores de consumo quedará probablemente muy reducido en casi todas las naciones industrializadas. Una nueva generación de sofisticadas tecnologías de las comunicaciones y de la información irrumpen en una amplia variedad de puestos de trabajo. Las máquinas inteligentes están sustituyendo, poco a poco, a los seres humanos en todo tipo de tareas...”. Tal augurio se hizo hace tiempo, y se hablaba de naciones industrializadas, mientras hoy la industria no es la principal generadora de riqueza en nuestro país.

⁷ Vid. ARAGÓN SÁNCHEZ, Antonio, *La participación de los Empleados en la Empresa*, Madrid, 1998, *passim*.

la protección frente al despido, que es la clave de bóveda del resto de los derechos del trabajador. Y estando el mantenimiento del puesto de trabajo poco garantizado por la norma española⁸, poco se puede garantizar el resto de los derechos del trabajador, como es el de participación en la empresa.

2. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN. DIFERENTES MODOS DE ENTENDER LA PARTICIPACIÓN

La participación de los trabajadores en la empresa debe entenderse como la intervención de los trabajadores en las decisiones de la empresa. Esta intervención de los trabajadores puede adoptar diferentes modos. Desde la integración de los trabajadores en el órgano de dirección de la empresa, formando parte así del consejo de administración de la empresa, parcialmente formado por representantes de los trabajadores, hasta la creación de un órgano externo al consejo de administración, integrado por trabajadores, que vigile o controle las decisiones del órgano de dirección. Esta vigilancia o control de las decisiones del órgano de dirección de la empresa pueden tener muchas formas: ser informado de las decisiones adoptadas, o a adoptar, requerir informe del órgano formado por los trabajadores para adoptar una decisión (sea este informe vinculante o no), o necesitar la aquiescencia de este órgano de representación de los trabajadores para que la empresa (a través de su consejo de administración, del que no forman parte los representantes de los trabajadores) adopte una decisión, etc.

Dado que la Unión Europea no tiene competencias para regular las relaciones laborales en los distintos países que forman la Unión, y que regular ésta de una forma general para todos los Estados parte es altamente complicado en una Unión con muchos sistema de relaciones laborales distintos, la forma de participación de los trabajadores en la empresa se deja a la normativa interna de cada Estado. La Directiva 2002/14/CE sobre información y consulta resulta insuficiente a estos efectos, pues no contempla formas de participación real de los trabajadores en las empresas⁹, ni tampoco formas de participación anticipada a los cambios empresariales¹⁰. Así, dependiendo de la fuerza con que cuenten los sindicatos y los trabajadores en cada Estado, y la postura del resto de sujetos de las relaciones laborales en cada país, existirá una forma de

⁸ Vid. la Resolución nº. 228/2022 del Comité Europeo de Derechos Sociales, de 3 de diciembre de 2024, que considera violada la Carta de Derechos Sociales Europea, revisada, en su art. 24, por la legislación española, al no proteger eficazmente al trabajador contra el despido, siguiendo así lo que ya dijo en su Resolución de 20 de marzo 2024. Pero no es una postura seguida por el Tribunal Supremo Español, como ha quedado reflejado en sus STS de 16 de julio de 2025 (ROJ 3387/2025), y STS de 19 de diciembre de 2024 (ROJ 6112/2024).

⁹ Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

¹⁰ En este sentido vid. SEPÚLVEDA GÓMEZ, María, “Reestructuraciones empresariales en la era digital y participación anticipada: renovación del marco normativo de negociación y consulta”, en AAVV La negociación colectiva como instrumento de gestión anticipada del cambio social, tecnológico, ecológico y empresarial, J. Cruz Villalón y P. Rodríguez Ramos (dirs.), Aranzadi La Ley, Las Rozas (Madrid), pp 385-420.

participación de los trabajadores en la empresa u otra.

Hay un concepto fundamental que no se compadece con la participación de los trabajadores en la empresa. Este concepto fundamental es básico en el sistema occidental de la economía, y está recogido no sólo en nuestra Constitución (art. 38) sino en el resto de normativa que rige la economía occidental, y es la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, junto con el concepto de propiedad privada (art. 33 CE) que se aplica a los medios de producción. Estos preceptos regulan derechos constitucionales, no dotados de especial protección como los fundamentales, pero son derechos constitucionales. También aparecen en los arts. 16 y 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹¹, el Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹², la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 17)¹³, etc.

Por tanto, la propiedad privada (que se aplica a los medios de producción) y la libertad de empresa son fundamentos de nuestras sociedades occidentales, y casan mal con la participación de los trabajadores en la empresa si la empresa no está de acuerdo. El art. 129.2 de la Constitución Española actual, que promueve la participación de los trabajadores en la empresa (lo mismo hacía el art. 46 de la Constitución Española de 1931) e incluso la propiedad de los trabajadores de los medios de producción, no está configurado como un derecho (constitucional, fundamental o cualquier otro tipo de derecho), sino que es un mandato a los poderes públicos, que hasta ahora no lo han utilizado (más allá de las normas sobre Sociedades Cooperativas, y de Sociedades Anónimas Laborales). Pero de cualquier manera, el concepto de trabajador tradicionalmente se ha basado, y se basa, en los elementos de ajenidad y dependencia. Ello conlleva que el concepto de trabajador no se basa en la propiedad privada ni en la libertad de empresa, y que existe una oposición de intereses entre uno y otra.

En todo caso hay que diferenciar la participación concedida por la voluntad de la empresa (que puede retirarla en cualquier momento, o no extenderla hasta donde los trabajadores consideran que se debe extender), de la participación conquistada por los trabajadores o la regulada por normas estatales, que son de obligado cumplimiento para el empresario (aunque habría que ver las consecuencias de su incumplimiento). Estas dos formas de participación, y las formas intermedias que se pueden alargar hasta el infinito, son totalmente distintas y dan lugar a prácticas o modos de actuar las partes en las relaciones colectivas muy diferentes.

¹¹ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01), DOUE de 1 de diciembre 2000.

¹² Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952 (BOE de 12 de enero de 1991).

¹³ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

3. DERECHO DE PROPIEDAD Y DE LIBERTAD DE EMPRESA Y LA INFLUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN ESTOS DERECHOS

Vivimos en el mundo occidental, de economía de mercado y libertad de empresa. Esta es una forma de la economía nacional que forma parte de nuestra manera de ser. El capitalismo se ha convertido, más que en una forma económica, en un estilo de vida al que nuestra sociedad se ha adherido. Y el modo de producción capitalista se basa en la propiedad privada y en la libertad de empresa. Estos conceptos han calado tanto en nuestra sociedad, que forman parte de los derechos que reconoce la Constitución Española de 1978, que reconoce el derecho de propiedad individual (art. 33) y el derecho de libertad de empresa (art. 38). Ciertamente, no son derechos especialmente protegidos por la Constitución, no son Derechos Fundamentales, pero son derechos constitucionales.

Estos derechos no están solamente en nuestra Constitución, sino que existen Normas internacionales que los regulan, y Organizaciones Internacionales donde se reúnen los países que, como el nuestro, adoptan la forma de economía basada en la libertad de empresa y la propiedad. Incluso existe una asociación de países occidentales que es algo más que una Organización Internacional, la Unión Europea, que adopta el sistema de libre empresa como forma de vida económica, como así se refleja en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 3.3 TFUE)¹⁴, así como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 26 y 17), entre otros ya citados.

La participación de los trabajadores en la empresa, en principio, es algo contrario a estos derechos, pues con la participación de los trabajadores en la empresa, se está limitando los poderes empresariales, lo que no impide su ejercicio, pero sí lo limita (a no ser que la participación de los trabajadores sea algo concedido por el empresario), al necesitar una participación (que puede ser multiforme) de los trabajadores en la empresa. En principio, empresario y trabajadores tienen intereses contrapuestos, ya que la misma Constitución se refiere en su art. 7 a que sindicatos y patronales tienen intereses propios, que obviamente habrán de ser diferentes, cosa que se pretende ignorar con la participación de los trabajadores en algo que, en principio, y según el sistema económica en que vivimos, corresponde únicamente al empresario: la empresa y las decisiones que en ella se adopten.

Se manifiestan esos intereses contrapuestos, especialmente, en el tema de la información que se ha de dar en la empresa. La práctica establece que esta información no fluye como debiera en las instancias empresariales, por lo que difícilmente puede fluir debidamente entre personas que tienen intereses contrapuestos en la empresa¹⁵. La información que debe dar la empresa a los trabajadores para que éstos

¹⁴ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 202/01, DOUE de 7 de junio 2016.

¹⁵ Vid. GALBRAITH John Kenneth, *El nuevo estado industrial* Madrid, 1984, especialmente pp. 156 a 168, donde muestra cómo en las grandes sociedades anónimas no son los socios ni el consejo de administración los que toman decisiones, sino la “tecnestructura”, que

ejerzan sus funciones debidamente, puede ser incompleta o inexacta. Por tanto, si se quiere establecer un sistema en que los trabajadores participen en la empresa, o más concretamente, que intervengan en la implantación y funcionamiento de la IA en la empresa, habría que asegurar previamente un sistema de transmisión de la información dentro de la empresa¹⁶, entre la misma empresa y los trabajadores o sus representantes, que asegure la veracidad y totalidad de la información transmitida, cosa que difícilmente se hace en general, y unas sanciones a la falta de información que sean eficaces. De lo contrario, la desconfianza de los trabajadores hacia cualquier forma de participación en la empresa sin tener la información necesaria para ello, resulta natural.

Así, como premisa previa antes de establecer la participación de los trabajadores en la empresa, entiendo que habría que regular de una manera detallada y eficaz, la información en la empresa, y las sanciones a la falta de cumplimiento de ceder esa información. Sólo así sería serio establecer un sistema de participación de los trabajadores en la empresa, y especialmente, un sistema en que los trabajadores o sus representantes, participen en el inicio y seguimiento de un sistema de IA en una determinada empresa.

De otro lado, la ajenidad es una característica esencial del contrato de trabajo. Si el Estatuto de Trabajadores establece que esta Ley se aplicará a quienes presten su trabajo por cuenta de otro (art. 1)¹⁷, la nota de la ajenidad es exigida por la Ley en todo caso, junto a los demás elementos necesarios que califican la relación como laboral. A consecuencia de esta ajenidad, los trabajadores, o sus representantes, que intervengan en la introducción en una empresa o la gestión de la IA son personas “ajenas” que, en principio, no se beneficiarán de esta introducción¹⁸, por lo que en principio, no serán los que insten esta introducción de la IA en la empresa. Tampoco se beneficiarán de los beneficios que la IA produzca en el sistema de producción, a no ser que exista una participación en beneficios, y una transferencia de información en la empresa, adecuada (existencia que tal como está ahora la legislación, sólo podría venir determinada por convenio colectivo). Por lo tanto, y en principio, no serán los trabajadores ni sus representantes quienes estén más propensos a introducir la IA en la empresa si no obtienen una compensación por ello, a pesar de que esta introducción puede aumentar la productividad y los beneficios de la empresa.

También pueden estar interesados los trabajadores y sus representantes en la introducción de la IA en la empresa si ello les lleva a mantener su puesto de trabajo

tiene más información.

¹⁶ MONEREO PÉREZ, José Luis, en *Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid, 1992, p. 99, dice que “Suced, matizadamente, que los distintos instrumentos de participación en la gestión se hacen acompañar de específicos deberes accesorios de información...”

¹⁷ 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.

¹⁸ Vid. ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón, “La ajenidad en el mercado. Un criterio definitorio del contrato de trabajo”, *Civitas*, n.º. 28, donde describe varias maneras de entender el concepto de la ajenidad en la relación laboral.

en una empresa que, sin IA, sería anulada por la competencia. Pero esto es algo que podría ser resuelto en la negociación que todo despido económico conlleva.

La legislación les ha dado a los trabajadores el derecho a conocer las cuentas de la empresa, como se constata de la lectura del art. 64.4. a) del Estatuto de los Trabajadores. Pero la interpretación judicial de este precepto viene a limitar sus efectos, de manera que ni los trabajadores ni sus representantes tienen, actualmente, derecho a conocer en sus detalles, las circunstancias económicas de la empresa, lo que impide una participación plena de éstos en la gestión de la empresa.

4. VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN EL DERECHO DE LA UE. ESPECIALMENTE EN LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)

Respecto a la regulación del derecho de participación de los trabajadores en la empresa por el Derecho Europeo, se constata que no existe una normativa europea que regule, de manera obligatoria para todos los Estados miembro, la participación de los trabajadores en la empresa, ni específicamente, la participación de los trabajadores en la imposición o consecuencias de la implantación de la IA en la empresa. El art. 27 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, norma común para todos los Estados miembros y con el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 del Tratado de la Unión Europea), establece de manera general un derecho de información y consulta de los trabajadores en la empresa. Pero no contiene un derecho exigible ante los Tribunales, sino un mandato a las instituciones europeas, puesto que su tenor literal es:

“Se deberá garantizar a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales”.

En la regulación específica de la IA, el Reglamento citado UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, sólo contiene una norma relativa a la actuación de los trabajadores en la empresa que va a implantar y usar sistemas de IA en el lugar de trabajo, y con carácter previo a su implantación y uso. Conforme al art. 26,7 RIA, “Antes de poner en servicio o utilizar un sistema de IA de alto riesgo en el lugar de trabajo, los responsables del despliegue que sean empleadores informarán a los representantes de los trabajadores y a los trabajadores afectados de que estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo. Esta información se facilitará, cuando proceda, con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión y nacional y conforme a las prácticas en materia de información a los trabajadores y sus representantes.”

Como se ve, el Reglamento citado se refiere sólo a los sistemas de IA de alto riesgo, no a todos, y sólo prevé la información a los representantes de los trabajadores, y a los trabajadores individualmente considerados, que “estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo”. No contempla el precepto una mayor información, sólo que se va a implantar un sistema de IA de alto riesgo a la que

estarán expuestos. Y, sobre todo, no requiere la participación de los trabajadores o sus representantes, de ningún tipo, para instaurar ese sistema o controlar sus efectos. Además, esta información sólo habrá de producirse cuando la instalación del sistema de IA y su utilización sea en el lugar de trabajo, no en otro sitio como puede ser una empresa contratista con un lugar de trabajo externo a la empresa principal, aunque afecte a la producción de la empresa. Si bien, esta información a la que se refiere el Reglamento, habrá de producirse “antes de poner en servicio o utilizar un sistema de IA de alto riesgo en el lugar de trabajo”, con lo que se regula que esta información habrá de producirse antes de la instalación de la IA, permitiendo con ello que, en aplicación de otras normas, si las hubiere, se pueda negociar esa introducción de un sistema de IA en el lugar de trabajo por los representantes de los trabajadores y sus consecuencias.

Y existen otras normas europeas sobre participación o información de los trabajadores en la empresa. Normas que el Reglamento citado no deroga, sino que expresamente se remite a ellas, como pueden ser las Directivas que regulan los despidos colectivos o las transmisiones de empresa, o especialmente, la Directiva 2002/14 CE, que establece un marco general de información y consulta de los trabajadores en la UE, aunque esta Directiva deja la regulación del modo de ejercicio de los derechos de información y consulta a las legislaciones nacionales, con el siguiente tenor: “Las modalidades prácticas de información y de consulta se determinarán y aplicarán conforme a la legislación nacional y las prácticas de las relaciones laborales en cada Estado miembro de modo que se garantice su eficacia” (art. 1.2).

Siendo esto así, las normas europeas no configuran un modo de intervención de los trabajadores en la empresa, ni especialmente configuran un modo de intervención de los trabajadores en la materia de la IA, sino que respeta los modelos tradicionales de cada Estado miembro, y deja que sea el Estado el que establezca el modo de intervención de los trabajadores en la empresa en materia de IA. La legislación europea se limita, pues, a regular unos mínimos que deben ser respetados por cada Estado en su legislación, contenidos en la citada Directiva (art. 4.2). En nuestro derecho interno es algo que se encuentra ya regulado (art. 64, apartados 2, 4 y 5 ET).

Sin embargo, la regulación del derecho de información y consulta de los representantes de los trabajadores contenida en nuestra normativa interna, entendemos que no promueve la participación de los representantes de los trabajadores. A este respecto, conviene tener en cuenta que la citada Directiva establece como finalidad de estos derechos la de llegar a un acuerdo (art. 4.4). Es decir, que la información ofrecida por el empresario tiene la finalidad de llegar a un acuerdo, no la obligación de acordar, pero sí la finalidad. Esto es algo que la doctrina española ya había puesto de manifiesto, pero no como finalidad de la información, sino como posibilidad que la información hace surgir.

También la Directiva citada impone a los Estados miembros la determinación de las prácticas del ejercicio del derecho de información y de consulta al nivel que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo (art. 4). Pero también permite que la posibilidad de que los Estados miembros puedan confiar a los interlocutores sociales al nivel apropiado, incluido el de la empresa o el centro de

trabajo, la tarea de definir libremente y en cualquier momento, por medio de acuerdo, las modalidades de información y consulta de los trabajadores (art. 5). Es lo que hace nuestra norma nacional que, con despreocupación por establecer un marco robusto de los derechos de información y consulta orientados a la negociación de acuerdos, lo remite sin más a la negociación colectiva.

Así las cosas, no existe en el Derecho Europeo una manera de superar el Derecho nacional en materia de información de los trabajadores en la empresa, ni siquiera con la reciente regulación de la IA. La posibilidad de regular en Derecho nacional las modalidades de consulta e información de los representantes de los trabajadores es algo puede y debe hacer nuestro derecho interno, especialmente en el actual contexto de la transformación digital.

Ciertamente, la Directiva citada y el Reglamento IA no son las únicas normas europeas que regulan la información y consulta de los trabajadores, y sus representantes. Existe también la Directiva 2009/36 CE, de 26 de mayo de 2009, sobre la constitución de un Comité de Empresa Europeo, pero esta Directiva se aplica a las empresas con más de mil trabajadores en Europa, que además cuente con al menos ciento cincuenta trabajadores en cada uno de al menos dos Estados europeos. De manera que no se aplica a la mayoría de empresas en la Unión Europea, y además no contiene un listado de elementos de la información que se debe dar a este comité de empresas europeo.

De otro lado, las Directivas 2019/1152 sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles, la Directiva 98/59 CE sobre despidos colectivos, la Directiva 2001/23 de 12-3-2001 sobre mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas, entre otras, son Directivas que se refieren únicamente al supuesto concreto que regulan, y no establecen mecanismos de información nuevos, o que no aparezcan en la Directiva 2002/14 de marco general de información y consulta. La implantación o gestión de la IA en una determinada empresa, puede generar los supuestos de hecho en los que se aplican estas Directivas, que se aplicarían no con ocasión del despliegue de IA en las empresas, sino por tratarse de despidos colectivos, modificación de condiciones de trabajo, etc.

Por otro lado, la Carta Social Europea, versión revisada, del Consejo de Europa, reconoce el derecho de información y el derecho de participación de los trabajadores en la empresa, o de sus representantes, estableciendo así un derecho a información o consulta (art. 21). Pero no contiene listado alguno de lo que se ha de informar o consultar por la empresa, dependiendo así de cómo sea interpretado en cada momento ese derecho, a tenor del contenido que al mismo haya dado la legislación nacional. En nuestro derecho interno, el derecho de información y consulta está siendo interpretado restrictivamente por la jurisprudencia, como veremos más abajo. La Carta Social Europea contiene solamente conceptos generales, que han de ser interpretados por el órgano competente, tal vez de manera distinta a las normas españolas.

Entendemos que el actual marco europeo sobre información y consulta resulta a todas luces insuficiente para afrontar los cambios y el impacto que la implantación

de IA en el trabajo está teniendo ya en el empleo y en las condiciones de trabajo¹⁹. La normativa europea, pues, no establece ningún supuesto especial de intervención de los trabajadores o sus representantes en la empresa en la implantación y gestión de sistemas de IA. Por ello, la participación mediante la información y consulta ante los cambios de tal magnitud e impacto en el trabajo y el empleo que genera el uso de la IA, por ahora, tendrán que ser vehiculados a través de normas europeas y nacionales vigentes en la actualidad, pero en buena medida obsoletas.

5. CÓMO REGULA EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN. ESPECIALMENTE EN NUEVAS TECNOLOGÍAS

Empezando por la Constitución Española, habría que iniciar el estudio por su art. 129.2, el cual es un mandato a los poderes públicos para que promuevan “eficazmente las diversas formas de participación en la empresa”. Como ya hemos dicho, no se trata de un derecho constitucional fundamental, sino de un mandato a los poderes públicos. Pero hay que tener en cuenta que la Constitución utiliza el adverbio “eficazmente”, por lo que se trata de un mandato a los poderes públicos para que regulen una determinada materia de manera que sea real y efectiva, no sólo aparente, de manera que pueden ser contrarias a la Constitución las medidas que adopten los poderes públicos en esta materia, si no tienen eficacia. Y la norma se refiere a las “diversas formas de participación en la empresa”, sin concretar ninguna de ellas, y dejándolo todo a la legislación de desarrollo. La Constitución Española de 1931, reconocía el derecho de participación de los trabajadores en la empresa, y daba elementos concretos en los que participar, como era la dirección, la administración y los beneficios de las empresas (art. 46). La Constitución Española actual no designa los elementos concretos de esa participación.

Como permite la Directiva 2002/14/CE, la participación de los trabajadores en la empresa se produce a través de un órgano integrado únicamente por trabajadores y externo al consejo de Administración, como es en nuestro caso el comité de empresa o los delegados de personal, que ostentan los mismos derechos que los comités de empresa (art.62.2 ET), o la representación sindical en la empresa (art. 10.3.1 Ley orgánica de Libertad Sindical). El art. 61 ET alude concretamente a la participación de los trabajadores en la empresa, que se realizará, “sin perjuicio de otras formas de participación” (que no se han regulado) a través de la representación unitaria, también de la representación sindical.

Históricamente, el poder de dirección de la empresa era algo que no se podía limitar por lo que entonces se denominaba “convenio colectivo”, ya que pertenecía en exclusiva al empleador y nadie podía limitarle este poder²⁰. Actualmente, algunos

¹⁹ SEPÚLVEDA GÓMEZ, María, “Reestructuraciones empresariales en la era digital y participación anticipada: renovación del marco normativo de negociación y consulta”, cit., pp 390 y ss.

²⁰ Art. 2 de la Ley de 24 de abril de 1958 sobre Convenios Colectivos Sindicales, y art. 4 de la Ley 38/1973, de 19 de diciembre, de Convenios Colectivos Sindicales de Trabajo.

convenios siguen diciendo que al empleador le corresponde exclusivamente el poder de dirección, pero ya se admite por el Tribunal Constitucional²¹ y la doctrina²² que los sindicatos son un límite al poder de dirección, y por tanto se puede negociar sobre éste.

La ley española ofrece algunos supuestos en que la empresa tiene la obligación de suministrar información al órgano de representación de los trabajadores, consultar o pedir informe previo (no vinculante). Sobre ello, la doctrina ha señalado que esta obligación de suministrar información, consulta o informe, puede ser el inicio de una negociación si así lo quieren las partes²³. Como hemos visto, la negociación es una finalidad de estos derechos, no simplemente una posibilidad, en las normas europeas.

La información, consulta o informes que han de recibir o elaborar los representantes de los trabajadores está dispersa por toda la legislación laboral, si bien el art. 64 del Estatuto de los Trabajadores intenta recoger los principales derechos de información, consulta e informes que tienen los representantes de los trabajadores en la empresa. En ninguna parte se recoge la intervención de los trabajadores en el supuesto concreto de introducir en la empresa o gestionar la IA, pero sí se recogen supuestos generales, que pueden ser causados por la introducción o gestión de la IA en una empresa, en que los representantes de los trabajadores tendrán derecho a ser informados, consultados o a emitir informe. O, en los supuestos de reestructuraciones empresariales, en el sentido amplio del término, tendrán derecho además a un periodo de negociación, al que la ley española denomina como “periodo de consulta”, siendo una negociación. Es el caso de los despidos colectivos, o las modificaciones sustanciales colectivas de condiciones de trabajo; traslados colectivos; o suspensión temporal de contratos o reducción temporal de la jornada, por causas empresariales. En estos casos, la medida concreta de reestructuración puede estar motivada por la implantación de la IA en el trabajo de los trabajadores, y serán estas las vías por las que se podrán llevar a cabo los derechos de información y consulta y de negociación.

Como se puede deducir, todas estas normas, anteriores a la regulación europea de la IA, no han sido concebidas para atender y ser aplicadas en el nuevo contexto de la transformación digital y ecológica, y por ello es posible que no den cumplida respuesta a los derechos citados y a los intereses de la parte trabajadora. Por añadidura, la información a que se refiere el ET ha sido interpretada restrictivamente por la jurisprudencia²⁴ y la doctrina²⁵.

También hay que tener en cuenta la posible intervención de los representantes de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, a través de los delegados

²¹ Sentencias 281/2005 y 134/1994, entre otras.

²² Vid. KAHN-FREUND, Otto, *Trabajo y Derecho*, Madrid, 1987, p. 54 y 56.

²³ Vid. MONEREO PÉREZ, José Luis, cit., p.41.

²⁴ SSTC 142/1993, de 22 de abril, sobre la copia básica de los contratos, y SSTS de 24 de junio 2024 y 26 de mayo de 2021, sobre la no obligación de la empresa de dar información no listada en la norma. En el mismo sentido, SAN de 18 de octubre de 2019.

²⁵ Vid. GARRIDO PÉREZ, Eva, *La información en la empresa*, Madrid, 1995, pp. 177 y ss.

de prevención, en cuanto que la instalación o gestión de la IA en una empresa puede afectar a la seguridad de los puestos de trabajo en que prestan sus servicios algunos de los trabajadores de la empresa, y a la salud de estos por la aparición de nuevos riesgos psico-sociales con la implantación y manejo de sistemas de IA²⁶. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales²⁷, establece una consulta previa a los trabajadores (directamente a ellos, no a través de sus representantes) para la “introducción de nuevas tecnologías, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la seguridad y la salud de los trabajadores” (art. 33). Además, reconoce un derecho de información previa a los delegados de prevención en estos mismos casos [art. 36.1.-c)]. En consecuencia, la legislación de Prevención de Riesgos Laborales ofrece a los trabajadores y a sus representantes un derecho de información y consulta más fuerte que los derechos que otorga la legislación laboral general, puesto que la intervención de los trabajadores y sus representantes en PRL es previa.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta consulta previa se refiere no al hecho de la implantación de IA en el lugar de trabajo, sino a “todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la seguridad y la salud de los trabajadores”. Es decir, que los trabajadores y sus representantes en materia de PRL van a intervenir (no a negociar) en las consecuencias de la instalación de nuevas tecnologías, en las que se puede entender incluida la IA, pero no en la decisión de su instalación o gestión ordinaria, que según esta Ley, es competencia exclusiva de la empresa.

6. CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto y lo regulado, tanto a nivel europeo como nacional, se debe entender que la participación de los trabajadores en la empresa, y concretamente en la implantación y gestión de la IA en la empresa, es algo que necesitaría una normativa que les diera más participación a los trabajadores o sus representantes, ya que la existente no les da participación en la materia. La regulación actual del derecho de información, consulta o emisión de informes no vinculantes de los trabajadores o sus representantes cuando la empresa va a instalar o gestionar la IA es bastante deficitaria.

A través de la ampliación de los poderes de los representantes de los trabajadores en la empresa, o de una aplicación muy eficaz y novedosa de la legislación de prevención de riesgos laborales, se podría aumentar la participación de los trabajadores en estas cuestiones.

Pero eso es algo de *lege ferenda*.

²⁶ Vid. AGUILAR DEL CASTILLO, Carmen. (2020): “El uso de la inteligencia artificial en la prevención de riesgos laborales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 8, nº 1, 2020, pp. 262-293.

²⁷ Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

NUEVOS PLANTAMIENTOS SOBRE EL DERECHO DE CRÍTICA DEL TRABAJADOR EN LA ERA DE LA DIGITALIZACIÓN

GIUSEPPINA PENSABENE LIONTI

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Padua

giuseppina.pensabenelionti@unipd.it

SUBTEMA: Primer panel: “RETOS TECNOLÓGICOS”. Ponencia general (Miguel Ángel Almendros. Universidad de Granada) “Consecuencias del cambio tecnológico y la digitalización en las relaciones laborales”.

SUMARIO:

1. PREMISA. UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEL TRABAJADOR: DESDE EL PASADO HASTA LA ACTUALIDAD
 - 1.1. ANTES DE LA CONSTITUCIÓN
 - 1.2. DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN
 - 1.3. TRAS LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES
2. LA ÉPOCA ACTUAL: NUEVAS REFLEXIONES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
 - 2.1. EL CONCEPTO DE EMPRESA COMO ÁMBITO EN EL QUE EXPRESARSE LIBREMENTE
 - 2.2. LA CONSECUENTE REVISIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES
 - 2.3. EL HILO CONDUCTOR ENTRE CRÍTICA E INTIMIDAD
3. LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LAS LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- 3.1. ALGUNAS ZONAS DE CLAROSCURO Y NUDOS INTERPRETATIVOS
- 3.2. LA DIFICULTAD DE DISTINGUIR ENTRE EL ÁMBITO PRIVADO Y PÚBLICO DE UNA CONVERSACIÓN *ONLINE*
- 3.3. LA DIFICULTAD DE CONFIGURAR EL LÍMITE DE LA CONTINENCIA FORMAL EN LA RED
- 3.4. EL PODER DE CONTROL EMPRESARIAL A DISTANCIA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS MEDIOS DIGITALIZADOS DE COMUNICACIÓN
- 3.5. LA DIFICULTAD DE CONCILIAR LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PODER DE CONTROL Y PRIVACIDAD
4. A MODO DE CONCLUSIÓN
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN:

Tras destacar la evolución del concepto mismo de derecho de crítica, así como de la normativa correspondiente desde la época anterior a la entrada en vigor de la Constitución hasta nuestros días, el enfoque se centra en las nuevas reflexiones que suscita la revolución tecnológica en esta materia y que llevan a un replanteamiento de toda la cuestión. En particular, se destaca como la digitalización y, en especial, el uso de internet y de las redes sociales en el ámbito laboral han revolucionado los términos tradicionales de la relación de trabajo, irradiando efectos significativos tanto en el vínculo de confianza sobre el cual se fundamenta dicha relación como en los derechos de la persona garantizados a nivel constitucional como, en primer lugar, precisamente el derecho de crítica del trabajador (artt. 21 Cost.it.; art. 1 St. Lav.). Este ensayo trata pues de dar respuestas a las múltiples cuestiones que se plantean a este respecto como la posibilidad de utilizar o no las informaciones compartidas online por el trabajador, distinguiendo entre aquellas que son públicas y las que en cambio constituyen el objeto específico de un mensaje o conversación privada entre este trabajador y otra/as persona/as. Todo ello sin abandonar un enfoque crítico sobre las reglas vigentes –a nivel nacional y comunitario– en materia de privacidad y controles empresariales a distancia y a través de herramientas tecnológicas, destacando los nudos interpretativos relativos al delicado deslinde entre intimidad del trabajador y poderes empresariales y sugiriendo posibles soluciones a los mismos.

ABSTRACT:

After highlighting the evolution of the concept of the right to criticise, as well as the corresponding regulations from the period prior to the entry into force of the Constitution to the present day, attention is focused on the new reflections raised by the technological revolution in this area, which are leading to a rethinking of the whole issue. In particular, it highlights how digitisation and, especially, the use of the internet and social media in the workplace have revolutionised the traditional terms of the employment relationship, having a significant impact both on the bond of trust on which that relationship is based and on the rights of the individual guaranteed at constitutional level, such as, first and foremost, the right of criticism of the employee

(Art. 21 Italian Constitution; Art. 1 St. Lav.). This essay therefore attempts to provide answers to the many questions that arise in this regard, such as whether or not it is possible to use information shared online by the worker, distinguishing between information that is public and information that is the specific subject of a private message or conversation between the worker and other persons. All this without abandoning a critical approach to the rules in force – at national and EU level – on privacy and remote monitoring by employers using technological tools, highlighting the interpretative issues relating to the delicate balance between employee privacy and employer powers and suggesting possible solutions to these issues.

PALABRAS CLAVES: digitalización - libertad de expresión – límites - redes sociales – crítica – intimidad – poderes empresariales – poder de control a distancia – instrumentos tecnológicos

KEY WORDS: digitalisation – freedom of expression – limits - social media – criticism – privacy – corporate powers – remote control power – technological tools

1. PREMISA. UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEL TRABAJADOR: DESDE EL PASADO HASTA LA ACTUALIDAD

1.1. Antes de la constitución

Para abordar el plantamiento objeto de este estudio –que básicamente se fundamenta sobre una reconsideración sistemática de la libertad de expresión del trabajador en el ámbito de los medios digitalizados de comunicación– conviene partir, en primer lugar, de una premisa que hunde sus raíces en la evolución histórico-constitucional de la institución en cuestión.

En efecto, con referencia a la libertad de expresión y a otros derechos inviolables “no específicos”¹ garantizados por la Constitución (art. 21 Cost. It.), el ámbito de la

¹ La libertad de expresión se encuadra en la categoría de los “derechos fundamentales inespecíficos o inespecíficos”, dado que -aunque reconocidos por la Constitución a la generalidad de los ciudadanos (ex art. 20.1, let. a CE y 21 Const. It.)- cuando se ejercen en el marco de una relación laboral (ex art. 1 St. Lav. y 68, let. d ET), adquieren una dimensión jurídico-laboral precisamente por la *condición de trabajador o empresario del titular del derecho en cuestión*. Esto, por supuesto, no sólo se refiere al derecho de crítica, sino también a una serie de otros derechos que están igualmente protegidos a nivel constitucional. Al respecto, es suficiente hacer referencia a algunas disposiciones significativas de la Constitución italiana (arts. 13, 14, 24, 32, Const., etc.), pero también es posible -por ejemplo- referirse a otros derechos también consagrados en la Constitución española y reconocidos por los Estatutos de los Trabajadores de ambos países de referencia (Italia y España); al respecto Véase M.C. PALOMEQUE LÓPEZ - M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del trabajo*, decimoquinta edición. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2007, donde los autores especifican que los derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos y garantizados, “son en definitiva, derechos del ciudadano trabajador, que ejerce como trabajador ciudadano”; vid. también A. PAZOS PÉREZ, *El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de información en el ámbito laboral*, Tirant

relativa protección no puede ni debe limitarse a la relación entre el ciudadano y el Estado, extendiéndose a una dimensión horizontal entre el individuo y la sociedad; sociedad, esta última compuesta, a su vez, por otros individuos y agregados sociales. El artículo 2 de la Constitución italiana, de hecho, garantiza la protección de los derechos inviolables del hombre, no sólo como individuo, sino también en los grupos sociales. De ello se desprende que, el trabajador debe ser destinatario de una protección que lo abarque todo, en el sentido de que lo proteja como empleado y como persona.

No obstante, en la estructura original del Código Civil italiano de 1942, la protección del trabajador en su calidad economicista de “parte débil” de la relación laboral sólo se ve tímidamente flanqueada por la perspectiva de proteger al trabajador también como persona dentro del contexto organizativo empresarial en el que presta sus servicios. De hecho, la representación de la relación laboral que se desprende de las normas codificadas sigue anclada en ciertas piedras angulares que van más allá de dar la debida importancia a la persona del trabajador. Piénsese, a título meramente ilustrativo, en la concepción rígidamente autoritaria y jerárquica de la empresa *según* el artículo 2086 del Código Civil²; en la intangibilidad de la esfera decisoria y organizativa del empresario; en la igual libertad de desistimiento de las partes contratantes; en el carácter de confianza de la relación laboral; en la ausencia de limitaciones a la facultad de desistimiento incluso del empresario, que –al principio– acabó por desincentivar sustancialmente al trabajador a la hora de reivindicar sus derechos fundamentales en el seno de la relación laboral. Esta reflexión se ve corroborada por la presencia de ciertas normas que, aunque *a primera vista* parecen extremadamente garantistas para la persona-trabajador, sin embargo -analizándolas más de cerca- revelan cierta debilidad del sistema en el que se basan. Piénsese, por ejemplo, en el artículo 2087 del Código Civil, que sanciona la obligación del empresario de “adoptar en el ejercicio de la empresa las medidas que, según la naturaleza particular del trabajo, la experiencia y la técnica, sean necesarias para proteger la integridad física y la personalidad moral de los trabajadores”. A este respecto, los indicadores de la debilidad congénita de este planteamiento son al menos dos: por un lado, la previsión de un deber a cargo del empresario en lugar del reconocimiento expreso de un derecho a favor del trabajador; por otro, la norma en cuestión está formulada de tal manera que casi parece como si el empresario “arbitrara” paternalistamente lo que debe considerarse útil y/o perjudicial para la personalidad moral del trabajador, cuando probablemente debería ser este último quien lo señalara.

1.2. Después de la constitución

Este escenario -del que, aquí, nos limitamos a trazar las dos “pinceladas” anteriores- cambia naturalmente tras la caída del orden corporativo y la proclamación de la Constitución republicana. En efecto, comienza a plantearse en la doctrina la

Lo Blanch, Valencia, 2014 p. 36, nt. 58, donde se señala que la distinción entre derechos específicos e inespecíficos, elaborada por Palomeque López, se encuentra por primera vez publicada en el “Prólogo” al libro de G.P. ROJAS RIVERO, *La libertad de expresión del trabajador*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 7-9.

² Véase, para un estudio en profundidad, V. FERRANTE, *Direzione e gerarchia nell'impresa (e nel lavoro pubblico privatizzato)*. Art. 2086 c.c., Giuffrè, Milán, 2012.

necesidad de reforzar la protección del trabajador, no sólo como sujeto económicamente relevante en la relación laboral, sino también y sobre todo como individuo dotado de personalidad, cuyo trabajo se convierte en verdadero y propio medio de expresión de la misma.

A este respecto, cabe recordar que -en una conocida conferencia sobre la defensa de las libertades democráticas en el lugar de trabajo, promovida por el CGL y celebrada en Turín en 1957- Norberto Bobbio arrojó luz sobre uno de los problemas -en su opinión- más graves del Derecho constitucional contemporáneo, a saber, el de la defensa de los derechos de libertad, no sólo frente a los poderes públicos, sino también frente a los poderes privados. Según Bobbio, de hecho, el orden constitucional italiano no podría considerarse auténticamente democrático hasta que no se reconocieran los derechos de libertad, incluso en el ámbito laboral. Y a este respecto, el autor puso el ejemplo de la libertad religiosa, dado que si una gran empresa pusiera como condición para el empleo de sus empleados la profesión de una determinada religión, se daría la paradoja de que éstos serían, por una parte, libres de profesar su religión ante el Estado, pero, por otra, estarían obligados a no hacerlo ante la empresa! Y de haber sido así, se habría infligido *un vulnus* no sólo a la libertad religiosa del trabajador, sino también al carácter democrático de todo el sistema³. En efecto, una Constitución democrática exige la *irradiación* de los derechos fundamentales garantizados en ella en todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, también en el seno de la sociedad civil, la fábrica y el lugar de trabajo en general. En última instancia, el resultado final de consideraciones como éstas es la idea de que los derechos fundamentales de los trabajadores no pueden restringirse dentro de la empresa más allá de los previstos por el Estado democrático, especialmente cuando no son indispensables para el normal desempeño del trabajo. Los derechos de dignidad del trabajador, es decir, no pueden verse implicados en la relación de subordinación, salvo en la medida estrictamente necesaria para la realización del trabajo y, en todo caso, en presencia de las garantías adecuadas.

No por casualidad, frecuente en el debate académico y en los escritos de los años cincuenta sobre el proceso histórico de democratización del sistema es precisamente la comparación entre el “Estado grande” (el ordenamiento jurídico) y el “Estado pequeño” (la empresa), entre la “ciudad política” y la “ciudad corporativa”, entre la “monovalencia” y la “polivalencia”, considerando incomprensible, si no absurdo, limitar la garantía de los derechos fundamentales sólo a la relación entre Estado y

³ Cf. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Turín, 1995, pp. 85 y ss., donde el autor afirma con especial énfasis que: “Después de la emancipación ideológica que siguió a la Ilustración y de la emancipación económica de la que la burguesía fue protagonista en la lucha contra la estructura feudal de la sociedad, el nivel en el que la doctrina de la libertad del siglo pasado, el liberalismo, repropuso el problema de la libertad [...] fue principalmente el nivel del poder político. [...] Por el contrario, el problema de la libertad se plantea hoy en un nivel más profundo, que es el nivel de los poderes en la sociedad civil. No importa que el individuo sea libre frente al Estado si no es libre en la sociedad. No importa que el Estado sea liberal si luego la sociedad subyacente es despótica. No importa que el individuo sea libre políticamente si no es libre socialmente [...] En este sentido, parece que la dirección del desarrollo histórico ya no es del Estado despótico al Estado liberal, sino del Estado liberal a la sociedad liberada”.

ciudadanos. No se puede, de hecho, “dividir en dos” el sistema de derecho positivo italiano como si estuviera en vigor la Constitución, por un lado, y el sistema de relaciones entre particulares, por otro; también porque tal división entraría en conflicto con el dictado mismo de la Constitución (arts. 2, 41, 3, párr. 2, Const.).

1.3. Tras la aprobación DEL estatuto DE LOS TRABAJADORES

Este debate se prolongó hasta los años setenta, cuando se aprobó el Estatuto de los Trabajadores, que “permitió a la Constitución entrar en las fábricas”⁴. En efecto, el Título I de la Ley nº 300 de 1970 (“De la libertad y dignidad del trabajador”) contiene aquellos derechos que, hasta entonces, parecían casi invisibles o, al menos, ineficaces en la empresa. En este sentido -aunque no faltaron críticas a los derechos estatutarios, en la medida en que se consideraron meramente repetitivos y confirmatorios de derechos ya previstos en la Carta fundamental-, fue casi unánime el reconocimiento de la fuerza innovadora del Estatuto, tanto porque hizo preceptivas normas que, en la Constitución, se configuraban como programáticas, como porque introdujo disposiciones limitativas de la supremacía privada en el ámbito de la empresa económica en un momento histórico en el que faltaba (o mejor: aún no se había concluido) el proceso de constitucionalización de la empresa. El aparato normativo estatutario, en efecto, no constituye una superfetación innecesaria del dictado constitucional, sino que contribuye a su desarrollo y culminación en un ámbito específico, el del Derecho del Trabajo. Ello se produce tanto a través de normas garantistas, como las que definen y protegen los derechos de los trabajadores, como a través de normas promotoras, como las que favorecen y consolidan la presencia del sindicato en la empresa. Gracias al Estatuto de los Trabajadores, en última instancia, los intereses no económicos del trabajador también entran en el ámbito de los intereses protegidos por el contrato de trabajo.

Y no es casualidad que el Estatuto se abra reconociendo, en su primer artículo, precisamente la libertad de opinión y afirmando significativamente que “los trabajadores, sin distinción de opinión política, sindical o religiosa, tienen derecho, en los lugares donde presten sus servicios, a manifestar libremente su pensamiento, dentro del respeto a los principios de la Constitución y a las normas de esta ley”.

2. LA ÉPOCA ACTUAL: NUEVAS REFLEXIONES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Así pues, partiendo del dato del Derecho positivo relativo a la libertad de expresión del trabajador que se acaba de recordar (art. 1, L. Nº 300 de 1970), el objetivo prioritario de la presente investigación -después de haber esbozado una posible revisión del concepto mismo de derecho de crítica a lo largo de su evolución histórica constitucional- consiste básicamente en revitalizar las normas sobre la materia a la luz de la nueva relación entre los derechos fundamentales de la persona y el contrato de trabajo, cuyas coordenadas clásicas han cambiado profundamente desde los años setenta hasta nuestros días, ya que el monolito clásico de la subordinación

⁴ G. DI VITTORIO, “Relazione”, en AA.VV., *I congressi della CGIL, s.l.*, 1952, pp. 186 y ss.

parece ahora inevitablemente socavado⁵, especialmente tras el impacto perturbador de la digitalización.

A este respecto, surgen inevitablemente nuevas reflexiones sobre la materia en cuestión que se expondrán brevemente a continuación.

2.1. El concepto de empresa como ámbito en el que expresarse libremente

En primer lugar, la empresa debe considerarse ya no sólo -como era típico en la perspectiva de la Ley nº 300 de 1970- como una fuente exclusiva de posibles “ataques” a los derechos de libertad del trabajador, sino también y sobre todo como un ámbito potencial para una realización más completa de la persona. La cuestión, sin embargo, es delicada porque si es cierto, por un lado, que el trabajo contribuye indudablemente al pleno desarrollo de la personalidad, también lo es, por otro, que la propia naturaleza personal de la prestación laboral (hoy, además, a veces casi exasperada por la utilización de medios tecnológicos para su realización) hace inextricable la interconexión entre la esfera profesional y la personal del trabajador, así como la separación entre la dimensión laboral y la no laboral. Por lo tanto, deben examinarse todos los perfiles que entran en juego en el complejo equilibrio entre los intereses contrapuestos de las partes contractuales.

2.2. La consecuente revisión de las obligaciones contractuales

En segundo lugar, también a la luz de las consideraciones anteriores, se impone hoy una revisión de las obligaciones contractuales, al haber surgido ciertos ámbitos de “indefinición” de la posición contractual del trabajador. A este respecto, en efecto, cabe señalar que, si por un lado las obligaciones contractuales -desde una perspectiva estrictamente laboral- están sujetas a una concreción permanente en virtud de las facultades organizativas del empresario; por otro lado, a estas obligaciones se añaden otras de carácter instrumental destinadas a facilitar el cumplimiento de las primeras. Sin embargo, tales deberes (que podríamos definir como “accesorios de la conducta”, tales como la corrección, la buena fe y la lealtad) -sobre todo porque a menudo se formulan en amplias cláusulas generales- pueden desempeñar en la práctica el peligroso papel de multiplicar las obligaciones que tradicionalmente caracterizan la posición jurídica del trabajador. En este sentido, la revitalización de los derechos fundamentales del trabajador positivizados por el Estatuto (como, en *primer lugar*, la libertad de expresión del artículo 1) está llamada a cumplir, al menos, una doble función: por un lado, la de crear un clima de respeto a la libertad y a la dignidad humana en el lugar de trabajo; por otro, la de reconducir el ejercicio del poder directivo y disciplinario del empresario al marco propio de la estricta finalidad del

⁵ Sobre lo que en Italia se conoce como la “tesis de la indisponibilidad del tipo”, véase R. SCOGNAMIGLIO, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, en *Riv. It. Dir. Lav.*, 2, 2001, p. 116; M. PEDRAZZOLI, *Dal lavoro autonomo al lavoro subordinato*, en *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro. Atti delle Giornate di Studio sul Diritto del Lavoro. Salerno, 22-23 de mayo de 1998*, Milán, Giuffrè, 1999, p. 95 y p. 138; M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, en *Arg. Dir. Lav.*, 1, 1995, p. 73.

desarrollo de la actividad productiva. Ello supone un “reajuste” general del conjunto de derechos y deberes de las partes del contrato de trabajo para optimizar su eficacia; actuando, por un lado, como “límites externos” específicos al poder empresarial y, por otro, como criterios de modulación y racionalización del ejercicio del mismo poder en el ámbito en el que legítimamente puede ejercerse. En definitiva, los derechos de dignidad de los trabajadores deben desempeñar contextualmente funciones limitadoras, racionalizadoras y complementarias tanto de los poderes empresariales como de las obligaciones contractuales de los trabajadores .

2.3. El hilo conductor entre crítica e intimidad

En tercer lugar, el enfoque aquí propuesto contempla un horizonte “dilatado” de protecciones, tratando de superar la tradicional bipartición entre libertades negativas “de” y libertades positivas “de” que contempla el Estatuto de los Trabajadores y sobre cuya posible reinterpretación se reflexiona aquí. En efecto, tal bipartición debería considerarse, no en el sentido de una dicotomía rígida, sino en el sentido de una complementariedad e interdependencia renovadas entre todos los derechos de libertad garantizados a los trabajadores. Ejemplos típicos de ello son, por un lado, la libertad negativa “frente a” algo, como el derecho a la intimidad y a la confidencialidad “frente” a las injerencias del empresario, tradicionalmente considerado como el llamado “*derecho a que te dejen en paz*”, es decir, como el derecho a no sufrir injerencias en la esfera privada del trabajador, así como a la inaccesibilidad de su dimensión personal. Por otro lado, la libertad positiva “de” manifestación del pensamiento, entendida como “autonomía”, “autorrealización”, “ser dueño de uno mismo”.

Ahora bien, a este respecto, es necesario tomar nota del cambio de perspectiva que se ha producido en la actual era de la digitalización desde los años setenta en lo que respecta a la protección de estos derechos en el Estatuto. En efecto, en los ejemplos que acaban de citarse, por un lado, la regulación de la *intimidad* ya no se centra únicamente en la protección del trabajador frente a posibles intromisiones indebidas en su esfera privada, sino que llega a proporcionar un conjunto de instrumentos destinados a permitir la libre posición de la persona en la sociedad sin que ello suponga discriminación o estigmatización en determinados contextos, como el laboral⁶ . Por otra parte, la protección del derecho de crítica desempeña hoy, además de su función original de protección contra la injerencia del empresario en la opinión personal del trabajador y en su esfera de intimidad, la función ulterior y directa del pleno y libre desarrollo de la personalidad del trabajador a través del diálogo y las relaciones humanas, tanto sociales como profesionales. Además, existe un vínculo complementario fundamental entre el primer artículo del Estatuto sobre la libertad de pensamiento del trabajador y las demás normas que el propio Estatuto contiene. De hecho, dicho vínculo actualiza y explica el significado, por ejemplo, del artículo 8 sobre la prohibición de realizar encuestas de opinión, según el cual: “Se prohíbe al empresario, a los efectos de la contratación, como en el curso de la relación laboral, realizar indagaciones, incluso a través de terceros, sobre las opiniones políticas, religiosas o sindicales del trabajador, así como sobre hechos que no sean relevantes para

⁶ RODOTÁ, Persona, intimidad, identidad, 1997.

la evaluación de la aptitud profesional del trabajador”. En efecto, esta norma revela la paradoja a la que daría lugar si no existiera la complementariedad antes mencionada, ya que el artículo 8 del Código de Trabajo, al prohibir determinadas actividades de investigación de los empleadores, dibuja en torno a la persona un ámbito de secreto relativo a determinados perfiles (como, en *primer lugar*, las opiniones políticas y sindicales) que, en cambio, por su naturaleza, deberían expresarse públicamente y no permanecer en una esfera íntima y privada.

En este sentido, el artículo 8 del Código del Trabajo da contenido a la libertad de opinión afirmada programáticamente por el artículo 1 del Código del Trabajo en la medida en que, dado que toda actividad de archivo provoca una limitación indirecta *de facto* de la libertad de expresión, la prohibición de investigar opiniones integra el derecho a la crítica y es también anticipadora de la protección antidiscriminatoria prevista en el artículo 15 del Código del Trabajo, en la medida en que impide la formación de material informativo para cualquier tipo de discriminación.

Esto no significa que el art. 8 del Estatuto del Trabajo sea un mero nexo de unión entre la disposición introductoria del Estatuto y el art. 15 del Estatuto del Trabajo, ya que esta disposición realiza una aportación aun más significativa en la medida en que protege al trabajador frente a las injerencias del empresario que puedan coartar coactivamente no sólo la libertad del trabajador para expresar sus convicciones personales, sino también la libertad para formarlas y plasmarlas en la conducta y comportamiento de su vida personal, familiar y social. No obstante, desde este punto de vista, la libertad de expresar libremente el propio pensamiento no sólo representa tradicionalmente un refugio frente a las presiones conformistas, sino que también alimenta el desarrollo de ideas, actitudes, creencias y estilos de vida innovadores, elevando esta misma libertad a la categoría de garante y requisito previo para el ejercicio de los demás derechos fundamentales del individuo-trabajador en el lugar de trabajo y permitiendo así superar definitivamente la división entre la *condición de* “ciudadano” y la de “trabajador”.

3. LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LAS LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Se puede afirmar que la libertad de expresión del trabajador tiene, hoy en día, una fisonomía autónoma (que por lo tanto merece una investigación “*ad hoc*”, aislada respecto al resto de la disciplina general), en el supuesto específico en el cual el trabajador manifiesta su opinión en el marco de las comunicaciones realizadas a través de medios digitales, electrónicos, informáticos o tecnológicos y, en especial, a través de las redes sociales. En efecto, es la propia doctrina del Tribunal italiano que, con unas sentencias relativamente recientes⁷, acuñó el término “*diritto di critica in rete*” o “*libertà di espressione mediatica*” precisamente con la finalidad de referirse a las cuestiones peculiares que plantea el ejercicio de la libertad de expresión del trabajador en el marco de la digitalización y que deben analizarse por separado.

⁷ Vid., entre otras, Cass., sez. lav., 12 de noviembre de 2018, n. 28878.

A este respecto, también la “Corte Costituzionale”⁸ ha afirmado que, en un sistema constitucional democrático y pluralista (como supuestamente debería ser el italiano), que fundamenta sobre el criterio de los “*checks and balances*”, si es verdad, por un lado, que la libertad de expresión, así como la confidencialidad de las comunicaciones y la protección de datos personales, constituyen unos derechos inviolables, garantizados incluso a nivel constitucional (respectivamente por los arts. 21 y 15 de la Constitución italiana); es verdad también, por otro lado, que dichos derechos no pueden expandirse excesivamente y convertirse en una especie de “tiranía” (utilizando las palabras del mismo Tribunal Constitucional) respecto a otras situaciones jurídicas que, de la misma manera, merecen una tutela constitucional adecuada como, en primer lugar, la libertad empresarial garantizada por el art. 41 Cost. It.

Estando así las cosas, frente a la epifanía tecnológica post industrial en el mundo del trabajo de hoy -además de las reflexiones anteriores que permanecen en un plano más general- cabe volver a plantearse la cuestión muy puntual de los límites a la libertad de expresión⁹.

En especial, por un lado, cuando dicha libertad se manifiesta a través de las redes sociales o de otros medios digitalizados de comunicación, habrá que preguntarse: ¿hasta donde llega la libertad de expresión del trabajador que utiliza la web para opinar sobre su propio empleo y su propio empleador? ¿Qué es lo que abarca?

Por otro lado, también habrá que considerarse los límites existentes a los poderes empresariales; así que cabe plantearse, entre otras cuestiones sí, por ejemplo, el empresario podrá despedir al trabajador por haber perjudicado su imagen expresando opiniones negativas o perjudiciales a través de las redes sociales.

Dichas cuestiones son de especial actualidad y relevancia, y están aún por resolver¹⁰. Con respecto a ello, la principal problemática básicamente deriva de la falta una precisa regulación de los límites del derecho del trabajador a la libertad de expresión.

Así pues, frente al silencio de la doctrina en esta materia, por su parte, la jurisprudencia italiana empieza ya a ofrecer unas posibles soluciones a los problemas que plantea la expresión de la opinión por parte del trabajador en el ámbito de las

⁸ Para profundizar dicho aspecto, vid. TENORE, V., “La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media”, *Lavoro Diritti Europa*, 25 de julio de 2019.

⁹ FIATA, E.: “Limiti al diritto di critica del lavoratore e controllo di legittimità”, *Giurisprudenza Italiana*, 2019, núm. 3, p. 612; MENEGATTI, E.: “I limiti al diritto di critica del lavoratore”, *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2008, núm. 3, p. 20869; MUGGIA R.: “Diritto di critica e rapporto di lavoro”, *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2004, núm. 2, p. 105.

¹⁰ Al respecto, sea consentido un reenvío a G. PENSABENE LIONTI, “El impacto de la digitalización en la libertad de expresión del trabajador en el ámbito de las redes sociales al hilo de la jurisprudencia italiana en materia de información y transparencia”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º 17, 2022, pp. 1096-1111.

redes sociales y, en general, en el ámbito de espacios virtuales (blog, chat y demás áreas telemáticas)¹¹.

Siguiendo la línea histórico-evolutiva que se ha tratado hasta ahora, también en este caso se puede afirmar que dichos problemas surgen básicamente porque los espacios virtuales son ontológicamente distintos respecto a los lugares tradicionales de interacción como, por ejemplo, la repartición de folletos (lo que en Italia se suele llamar “*volantinaggio*”), o los debates en las asambleas, en los foros, en las revistas, etc.

La comparación con los espacios tradicionales de interacción revela las principales peculiaridades de los espacios virtuales de comunicación:

- a. en primer lugar, el enorme poder divulgador de instrumentos como las redes sociales, que consienten de compartir, a través de un solo click, en tiempo real, cualquier tipo de contenido con un número indeterminado de destinatarios;
- b. en segundo lugar, la facilidad de acceso (al ser internet una herramienta al alcance de todos);
- c. en tercer lugar, el activismo especial de los usuarios de las redes sociales que nunca parece detenerse.

Con respecto a las cuestiones hasta ahora planteadas y a la luz de la jurisprudencia italiana más reciente sobre la materia, destaca lo siguiente.

Hasta el día de hoy, con referencia a la libertad de expresión del trabajador en general, el ejercicio de dicha libertad se ha considerado procedente y legítimo solo y exclusivamente cuando se realice respetando los límites tanto internos (de la continencia formal, sustancial y material)¹² como externos (del respeto de los principios legales y constitucionales), con independencia del número de los destinatarios de la propia opinión.

En cambio, recientemente¹³, con referencia específica a la libertad de expresión que ejerce el trabajador en las redes sociales (o en otros espacios digitales o virtuales) la jurisprudencia ha cambiado de opinión, afirmando que hay que distinguir dos hipótesis:

- a. la primera concierne los casos en los que la opinión del trabajador se expresa a través de una conversación que, pese a ser virtual, es privada, es decir destinada a uno solo o algunos determinados usuarios de la red (como

¹¹ Vid., *ex plurimis*, Cass. 18 de julio de 2018, n. 19092; Cass. 6 de junio de 2018, n. 14527; Cass. 26 de septiembre de 2017, n. 22375.

¹² Dichos límites han sido elaborados por la “Cassazione” a partir de la sentencia n. 1173 de 1986, y han sido reiterados en el tiempo hasta la fecha por la doctrina mayoritaria del propio Tribunal, vid. DE MOZZI, B.: “I limiti al diritto di critica del lavoratore”, *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 12/2019, pp. 1115 ss., que comenta la sentencia de la “Corte di Cassazione”, sez. lav., de 18 de enero de 2019, n. 1379.

¹³ Ya partir de Cass. 10 de septiembre de 2018, n. 21965.

puede ser un mensaje privado Facebook o WhatsApp entre amigos);

- b. la segunda es relativa a los supuestos en los que el trabajador expresa su opinión publicamente, por ejemplo, en el ámbito de una conversación pública realizada a través de las redes sociales o de un contenido publicado en el facebook cuando quien lo publica tiene el perfil abierto, esto es que cualquier persona que quiera leer dicha conversación puede hacerlo simplemente accediendo a la correspondiente página web.

Así pues, en el primer caso, siendo la conversación privada, pese a que la opinión del trabajador pueda ser abusiva, vejatoria o injuriosa contra el empresario, no se aplicará el régimen de los límites a la libertad de expresión, también para proteger el derecho a mantener el secreto de las conversaciones privadas garantizado por el art. 15 Cost. It.

En cambio, en el segundo caso, siendo la conversación pública y abierta a número indeterminado de personas, la conducta del trabajador puede llegar a ser relevante bajo el perfil disciplinario y sancionable por parte del empresario si vulnera los límites a la libertad de expresión establecidos por la misma jurisprudencia y por la ley, es decir cuando básicamente perjudican el honor, el nombre, la imagen del empresario.

3.1. Algunas zonas de claroscuro y nudos interpretativos

A la luz de la nueva postura de la jurisprudencia italiana que se acaba de exponer, cabe reflexionar sobre algunas zonas de claroscuro que de ella derivan también en consideración de las obligaciones que impone la instauración de una relación de trabajo tanto al trabajador como al empresario.

En especial, con respecto a los deberes del trabajador (de obediencia, diligencia y fidelidad establecidos respectivamente por los arts 2104 y 2105 del Código Civil Italiano del 1942) se deben tener en cuenta las consecuencias directas que -siempre en clave crítica y evolutiva- derivan de su incumplimiento a través del uso incorrecto de las redes sociales, sobre todo en el plano de la continuidad de la relación laboral.

Todo ello sin abandonar el enfoque sobre las nuevas reglas de conducta que han sido recientemente introducidas por el legislador italiano y comunitario en el marco de la organización empresarial. Piénsese al art. 4, L. n. 300/1970, reformado por el *Jobs Act*, sobre el control empresarial a distancia y a través de medios tecnológicos y también al Reg. UE n. 679/2016 (GDPR) en materia de Privacy¹⁴.

Ahora bien, las mayores perplejidades surgen en relación a algunos aspectos en especial, que se exponen a continuación.

¹⁴ Con respecto a esta materia, vid., recientemente, PISANI, C., PROIA, G., TOPO, A.: *Privacy e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2022.

3.2. La dificultad de distinguir entre el ámbito privado y público de una conversación online

En primer lugar, cabe preguntarse como se puede distinguir realmente una conversación privada de una conversación pública en el ambito de las redes sociales. De hecho, no siempre es facil hacerlo. Piénsese, por ejemplo, a una conversación de whatsapp que, aunque inicialmente este limitada solo a un numero restringido de usuarios, es potencialmente abierta a un numero extensible de conversadores, sin poderlo controlar. Además, el contenido de dicha conversación puede ser reproducido un numero ilimitado de veces y, al mismo tiempo, dirigido a un numero indeterminado de destinatarios¹⁵. Así pues, al tratarse de una conversación que se puede definir, en este sentido, “en continua evolución”, será el juez que, frente al caso concreto, deberá elegir (arbitrariamente) si se trata de una conversación que tiene caracter privado o público y, en consecuencia, si se aplicará o menos el régimen de los límites a la libertad de expresión del trabajador. Se trata de una zona gris porque conlleva inevitablemente a un examen excesivamente subjetivo del propio juez.

3.3. La dificultad de configurar el límite de la continencia formal en la red

En segundo lugar, otra zona de claroscuro surge en relación a un límite en especial a la libertad de expresión en el ambito de las redes sociales: el de la continencia formal¹⁶. En efecto, no se puede esconder que, hoy en día, nos estamos enfrentando, cada vez con mayor frecuencia, a la tendencia general hacia la utilización, sobre todo en el ambito de las redes sociales, de un lenguaje progresivamente mas agresivo y violento lo que hace necesario volver a plantearse hasta donde llega el límite de la continencia formal con respecto a la opinión expresada en la *web*, puesto que ya no siempre se considera ofensiva según la sensibilidad y la conciencia comunes¹⁷, debiendose pues en este caso también dejar la solución de dicha cuestión a abordar a la valoración personal del juez ante el caso concreto.

3.4. El poder de control empresarial a distancia y la libertad de expresión en los medios digitalizados de comunicación

Otra cuestion situada claramente en una zona de claroscuro tiene que ver con el delicado deslinde entre el ejercicio del poder de control a distancia del empresario y la expresion de la opinion del trabajador en el ambito de los medios digitalizados de comunicacion. A este respecto, cabe recordar que el art. 4 del Estatuto italiano ha

¹⁵ D'AVERSA, F.: “Il diritto di critica (anche sindacale) nell'epoca dei Social Media e dagli altri sistemi di interazione sociale”, *Labour & Law Issues*, 2019, vol. 5, núm. 2, pp. 48 ss, cit.

¹⁶ Según la consolidada doctrina de la jurisprudencia de la Cassazione, a parti de la mencionada sentencia n. 1173 de 1987, el límite de la continencia formal se puede definir como la corrección y civilización de la forma expresiva utilizada como vehículo de la comunicación. Por su parte la continencia “sustancial” consiste en la verdad objetiva de los hechos objeto de la comunicación, y la continencia “material” es que el interes que persigue el trabajador a través de la expresión de su propia opinión merezca ser protegido jurídicamente.

¹⁷ DE LUCA, A.: “Diritto di critica del lavoratore”, *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2008, núm. 10, p. 938.

sido recientemente reformado en Italia por el *Jobs Act* (Dlgs 151/2015)¹⁸, que prohíbe el control empresarial a distancia a través de instrumentos tecnológicos o equipos audiovisuales salvo que dicho control se realice:

- a. por exigencias organizativas o productivas
- b. por razones de seguridad
- c. por razones de tutela del patrimonio empresarial

Estando así las cosas, cabe preguntarse: ¿cómo afecta el control empresarial a distancia sobre móviles y ordenadores de empresa a la expectativa de intimidad del trabajador que se encuentre consultando a unas redes sociales¹⁹ a través de dichos instrumentos²⁰?

La jurisprudencia italiana, en varias ocasiones, ha considerado procedente el despido del trabajador que utiliza ordenadores o móviles de empresas para conectarse a las redes sociales durante las horas de trabajo, afirmando que, en este caso, no se trata de un control empresarial a distancia prohibido por la ley, sino que se consiste en una conducta del trabajador lesiva del patrimonio empresarial y por ello sancionable incluso con el despido.

Sin embargo, aunque sea así, sería razonable por lo menos introducir un proceso de información para evitar una intromisión excesiva del empresario en la esfera personal del trabajador²¹ para que este pueda saber con anterioridad y certidumbre cuales son las modalidades y los tiempos a través de los cuales el empresario puede controlar (incluso a distancia) la actividad que desarrolla con su ordenador o y con los móviles de empresa.

Todo ello se hace cada vez más necesario, sobre todo en relación con algunas nuevas tipologías de trabajo que se desempeñan precisamente a través de las redes sociales. Piénsese, por ejemplo, en los llamados “*social media marketing*” o en los “*influencer*” que se están expandiendo hasta tal punto que algunos ya los consideran trabajadores por cuenta ajena²².

A la luz de lo dicho, resulta finalmente verdaderamente complicado poder aplicar correctamente el art. 4 del Estatuto al caso específico de la libertad de expresión en el

¹⁸ ALVINO, I.: “I nuovi limiti al controllo a distanza dei lavoratori nell’intersezione fra regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del codice della privacy”, *Labour Law Issues*, 2016, núm. 2, I, p. 513; DEL PUNTA, R.: “La nuova disciplina dei controlli a distanza sul lavoro (art. 23 d.lgs. 151/2015)”, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2016, p. 77.

¹⁹ INGROA, A.: “Il controllo a distanza realizzato mediante Social network”, *Labour Law Issues*, vol. 2, núm. 1, 2016.

²⁰ MARESCA A.: “Controlli tecnologici e tutele del lavoratore nel nuovo art. 4 dello Statuto dei lavoratori”, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. I, 2016, p. 513.

²¹ BARRACO E., SITZIA A., *Potere di controllo e privacy. Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Wolters Kluwer, Milano, 2016.

²² D’AVERSA, F.: “Il diritto di critica (anche sindacale) nell’epoca dei Social Media e dagli altri sistemi di interazione sociale”, *Labour & Law Issues*, vol. 5, núm. 2, 2019, cit. pp. 59-60.

ambito de las redes sociales por varias razones:

- a. ante todo, por la ausencia de un previo acuerdo sindical o autorización administrativa
- b. en segundo lugar, por la especial mezcla entre datos personales y laborales que caracteriza a los espacios de interacción virtual
- c. por último, por una cuestión de interpretación literal del art. 4 que expresamente habla de la prohibición de instalar “equipos audiovisuales”, refiriéndose pues al lugar físico de la empresa. En cambio, en un espacio virtual, no hay nada que se instale físicamente, sino que es suficiente un *click* para que todo el mundo se entere de las noticias compartidas en la web.

3.5. La dificultad de conciliar libertad de expresión, poder de control y privacidad

Siguiendo con el tema del ejercicio de los poderes del empleador, otra cuestión que cabe plantearse es si (y dentro de cuales límites) el empresario puede adquirir y utilizar las informaciones que el trabajador pone dentro de las redes sociales sin vulnerar la normativa de protección vigente en la materia de información y privacy. En efecto, hay que conseguir el equilibrio adecuado con las reglas sobre protección de datos personales. Se alude en especial a las normas de matriz europea sobre *privacy* y al reglamento 679/2016 y sucesivas modificaciones. Sin embargo, se alude también a los principios constitucionales sobre protección de la confidencialidad de las conversaciones privadas establecidos por el art. 15 Cost. it. y a las normas estatutarias que, por un lado, protegen al trabajador frente al control del empresario (sobre todo cuando este control se realiza a distancia o a través de medios tecnológicos, según lo previsto por el art. 4 del Estatuto) y, por otro lado, siguen protegiéndole estableciendo la prohibición de la investigación por parte del empresario de sus opiniones personales con fines a tomar decisiones en lo profesional.

En efecto, como es bien sabido, el art 8 del Estatuto de los Trabajadores Italiano, en su primer apartado, prohíbe al empresario de realizar investigaciones sobre las opiniones personales (políticas, religiosas o sindicales) del trabajador con fines a contratarle o a sancionarle durante el desempeño de la actividad laboral²³. Con respecto a dicha prohibición cabe preguntarse si el mero hecho de acceder a la pagina web de una red social por parte del empresario puede realmente considerarse una investigación prohibida por la ley o no. En otros términos, cuando el empresario conoce y obtiene cierta información personal sobre un dependiente porque se ha enterado o ha leído algo que, de forma voluntaria el propio trabajador ha puesto en las redes sociales, lo que ocurre es que el empresario aprende dicho contenido al igual que un numero indeterminado de otros usuarios. Así pues, un problema que podría surgir en relación con este asunto consiste en comprender si, en casos como este, estamos o no estamos ante un supuesto de investigación prohibida por la ley. A este respecto, cabe señalar

²³ SCIARRA, S.: “Commentario all’art. 8 della legge 300 del 1970”, en GIUGNI, G. (dirigido por): *Lo Statuto dei Lavoratori, Commentario*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 88.

que no han faltado sentencias del Tribunal Supremo Italiano que han considerado posible la vulneración del art. 8 del Estatuto de los Trabajadores por el mero hecho de que el empresario visualice la pagina facebook de un trabajador²⁴. Sin embargo, dicha postura podría correr el riesgo de que, paradójicamente, el empresario aun sabiendo que el dependiente está perjudicando publicamente la imagen de su empresa en las redes sociales, se encuentre “con las manos atadas” y no pueda sancionarle o adoptar otras medidas disciplinarias de ningún tipo.

Una posible solución jurídica a cuestiones como estas, podría probablemente encontrarse, centrando el enfoque no tanto sobre el primer apartado del art. 8 del Estatuto (que -como se ha dicho- prohíbe al empresario realizar investigaciones sobre las opiniones personales del trabajador), sino sobre la segunda parte del mismo artículo que prohíbe al empresario realizar investigaciones sobre “los hechos no relevantes con fines a la apreciación de la aptitud profesional del trabajador”²⁵. Sin embargo, incluso bajo esta diferente perspectiva podrían surgir algunas criticidades hermenéuticas, puesta la naturaleza ontológicamente inseparable de las informaciones compartidas en las redes sociales. Fijense, por ejemplo, en todas las informaciones que podemos encontrar a la vez en una única pagina personal de facebook de un trabajador: fotos, informaciones sobre su aspecto personal, sobre su familia, sobre sus costumbres y también sobre su trabajo y sobre lo que opina con referencia a la empresa en la que trabaja. Es decir, destaca una heterogeneidad de informaciones acumulativamente compartidas que hace complicado separar los hechos que se refieren a lo personal de aquellos hechos, que, en cambio, “no son relevantes con fines a la apreciación de la aptitud profesional del trabajador” ex art. 8 del Estatuto.

Otro aspecto que cabe considerar concierne la relación entre el art. 8 del Estatuto y el Reglamento europeo sobre protección de datos personales (REG 679/2016/UE)²⁶. La mayoría de los autores suelen relacionar el art. 8 con el art. 9 del Reglamento según el cual “queda prohibido el tratamiento de datos personales que revelen las opiniones personales, políticas, religiosas, sindicales así como el tratamiento de datos genéticos o relativo a la salud o a la vida sexual dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física”.

Sin embargo, no es menos cierto que estas dos normas se solapan en parte, pues es un poco “la pescadilla que se muerde la cola” porque vuelven a plantearse los problemas de que se ha hablado anteriormente: es decir, es difícil determinar exactamente cuáles son las opiniones del trabajador que pueden ser guardadas por el empresario que les aprende a través de las redes sociales. No obstante, es importante relacionar la norma interna con la comunitaria para diferenciar las informaciones que pueden ser objeto de investigación o de tratamiento por parte del empresario de

²⁴ Vid., por ejemplo, Cass., 19 de septiembre de 2016, n. 18302.

²⁵ Vid. Art. 8, L. n. 300 de 1970, que literalmente establece: “*i fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell’attitudine professionale del lavoratore*”.

²⁶ OGRISEG, C.: “Il Regolamento UE n. 2016/679 e la protezione dei dati personali nelle dinamiche giuslavoristiche: la tutela riservata al dipendente”, *Labour & Law Issues*, , núm. 2, 2016; PIZZETTI, F.: *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Giappichelli, Torino, 2016.

aquellas que no pueden serlo.

Así pues también en este caso, se podría proponer de relacionar no tanto y no solo el art. 8 del Estatuto con el art. 9 del Reglamento; sino el art. 8 con el art. 22 del mismo Reglamento que establece “el derecho de todo interesado a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, que produzca efectos jurídicos en él”. De esta manera, se podría centrar el enfoque no solo en la obtención de la opinión personal del trabajador por parte del empresario a través de las redes sociales, sino además en el uso posterior de dicha opinión por el empresario que, de acuerdo al art. 8 del Estatuto (leído a la luz del art. 22 del Reglamento sobre protección de datos personales de 2016), no puede considerarla objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado. En todo caso, en espera de que la jurisprudencia se pronuncie en la materia, es deseable que el legislador introduzca unas normas que puedan actualizar el contenido del art. 8 del Estatuto, armonizándolo con las nuevas reglas europeas sobre protección de datos personal. Desde luego, una intervención legislativa aclaradora nos ayudaría a arrojar luz sobre estas zonas de claroscuro que conotan la libertad de expresión del trabajador en la red.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La investigación desarrollada hasta ahora destaca cómo la libertad de expresión del trabajador, hoy desafiada por las dinámicas de la digitalización, se fundamenta en una evolución normativa y jurisprudencial compleja y estratificada. Antes de la entrada en vigor de la Constitución republicana de 1948, dicha libertad no gozaba de una tutela explícita ni sistemática, y a menudo resultaba restringida por el autoritarismo legislativo del período fascista, que subordinaba el interés individual al control estatal y empresarial. Con la Constitución de 1948, y en particular con el artículo 21, el derecho de crítica adquirió la dignidad de derecho fundamental inviolable, encontrando un reconocimiento progresivo también en el ámbito laboral, aunque inicialmente de manera limitada. Un punto de inflexión se dio con el Estatuto de los Trabajadores (Ley n.º 300/1970), que mediante los artículos 1 y 15 consolidó el principio según el cual el trabajador, incluso dentro de la empresa, mantiene su plena condición de sujeto constitucional, incluyendo el derecho a expresar opiniones, incluso críticas, respecto del empleador.

En la época actual, con la llegada de la era digital, y en particular con la difusión masiva de las redes sociales, se ha abierto una nueva etapa interpretativa: el derecho de crítica —ya reconocido por la jurisprudencia como una manifestación legítima de la libertad de expresión, siempre que sea veraz, pertinente y se mantenga dentro de los límites de la moderación— ha asumido formas nuevas, a menudo informales, inmediatas y de acceso público. Esto ha hecho necesario una relectura del equilibrio entre los derechos del trabajador y los intereses del empleador, a la luz tanto del artículo 21 como del artículo 41 de la Constitución, que tutela la libertad de iniciativa económica privada, así como de las cláusulas generales de buena fe y lealtad en la relación laboral. En este contexto, la intervención normativa sigue siendo insuficiente, dejando en manos de la jurisprudencia y de la negociación colectiva la tarea de orientar el equilibrio entre libertad y responsabilidad, en una dimensión donde lo privado y lo laboral están cada vez más entrelazados. Resulta, por tanto, urgente repensar las

categorías tradicionales, de forma que se garanticen los derechos constitucionales del trabajador también en el entorno digital, sin comprometer la funcionalidad ni la reputación de la organización empleadora.

En conclusión, la libertad de expresión del trabajador, si bien constituye un derecho fundamental protegido a nivel constitucional y supranacional²⁷, hoy se enfrenta a nuevas y complejas tensiones en la era de la digitalización. La omnipresencia de las redes sociales, la hibridación entre la esfera privada y la profesional, y el uso creciente de herramientas tecnológicas en los entornos laborales exigen una reconsideración de los equilibrios tradicionales entre las libertades individuales y el poder del empleador. Es necesario que la regulación jurídica –tanto a nivel legislativo como jurisprudencial– adopte un enfoque equilibrado, capaz de garantizar al trabajador la posibilidad de expresar legítimamente sus opiniones sin temor a represalias, pero también de proteger a la empresa frente a conductas que puedan dañar su imagen, el clima laboral o la confianza en la relación. En esta perspectiva, se vuelve cada vez más urgente promover una cultura de responsabilidad digital y reforzar los instrumentos de participación y diálogo dentro de los lugares de trabajo, para que la evolución tecnológica no se traduzca en una restricción de los derechos, sino en una redefinición coherente con los desafíos del presente.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVINO, I.: “I nuovi limiti al controllo a distanza dei lavoratori nell’intersezione fra regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del codice della privacy”, en *Labour Law Issues*, 2, I, 2016.

BARRACO E., SITZIA A.: *Potere di controllo e privacy. Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Milano Wolters Kluwer, 2016.

BOBBIO, N. *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Turín, 1995.

BOSCATI, A.: “Obbligo di fedeltà ed il patto di non concorrenza”, en PERSIANI, M., CARINCI, F. (dirigido por): *Trattato di diritto del lavoro*, IV, Padova, 2011.

CICCIA MESSINA A., BERNARDI N.: *Privacy e Regolamento Europeo 2016/679*, Milano, Ipsoa, 2016.

COTTONE, M.: “Social Network: limiti alla libertà d’espressione e riflessi sul rapporto di lavoro”, en *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 4, 2017.

D’ANTONA, M., “Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1, 1995, p. 73.

D’AVERSA, F.: “Il diritto di critica (anche sindacale) nell’epoca dei Social Media e dagli altri sistemi di interazione sociale”, en *Labour & Law Issues*, 5, 2, 2019.

²⁷ Como es bien sabido, la libertad de expresión está reconocida en normas supranacionales de especial relevancia como el art. 10 de la Convención Europea de los Derechos Humanos; el art. 11 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DEL PUNTA, R.: “La nuova disciplina dei controlli a distanza sul lavoro (art. 23 d.lgs. 151/2015)”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2016.

DEL PUNTA R.: “Social Media and Workers’ Rights: What Is at Stake?”, en *JCLLIR*, 2019.

DE LUCA A.: “Diritto di critica del lavoratore”, en *Lavoro nella Giurisprudenza*, 10, 2008.

DE MOZZI, B.: “I limiti al diritto di critica del lavoratore”, en *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 12/2019.

DI VITTORIO, G., “Relazione”, en AA.VV., *I congressi della CGIL, s.l.*, 1952.

FIATA E.: “Limiti al diritto di critica del lavoratore e controllo di legittimità”, en *Giurisprudenza Italiana*, 3, 2019.

FERRANTE, V., *Direzione e gerarchia nell’impresa (e nel lavoro pubblico privatizzato)*. Art. 2086 c.c., Giuffrè, Milán, 2012.

GIUGNI, G.: *Lo Statuto dei Lavoratori. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1979.

IAQUINTA, F., INGRAO, A.: “Il datore di lavoro e l’inganno di Facebook”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2015.

INGRAO, A.: “Il controllo a distanza realizzato mediante Social network”, en *Labour Law Issues*, 2, 1, 2016.

MARAZZA, M.: “Social, relazioni industriali e formazione della volontà collettiva”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2019.

MARESCA, A.: “Controlli tecnologici e tutele del lavoratore nel nuovo art. 4 dello Statuto dei lavoratori”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2016, p. 513.

MATTAROLO, M.G.: “Obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro”, en Schlesinger P. (dirigido por), *Commentario al codice civile*, Milano, 2000.

MENEGATTI, E.: “I limiti al diritto di critica del lavoratore”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3, 2008.

MUGGIA R.: “Diritto di critica e rapporto di lavoro”, en *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2, 2004, p.105.

OGRISEG, C.: “Il Regolamento UE n. 2016/679 e la protezione dei dati personali nelle dinamiche giuslavoristiche: la tutela riservata al dipendente”, en *Labour & Law Issues*, 2, 2016.

PACE, A., MANETTI, M.: “Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero”, en BRANCA, G. (a cura de): *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. - ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, decimoquinta edición. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2007.

PAZOS PÉREZ, A. *El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad*

de información en el ámbito laboral, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

PEDRAZZOLI, M., *Dal lavoro autonomo al lavoro subordinato*, en *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro. Actas de las Jornadas de Estudio sobre Derecho del Trabajo. Salerno, 22-23 de mayo de 1998*, Milán, Giuffrè, 1999.

PENSABENE LIONTI, G., “El impacto de la digitalización en la libertad de expresión del trabajador en el ambito de las redes sociales al hilo de la jurisprudencia italiana en materia de información y transparencia”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º 17, 2022.

PISANI, C., PROIA, G., TOPO, A.: *Privacy e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2022.

PIZZETTI, F.: *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Giappichelli, Torino, 2016.

ROJAS RIVERO, G.P., *La libertad de expresión del trabajador*, Trotta, Madrid, 1991.

SALAZAR, P.: “Facebook e rapporto di lavoro: quale confine per l’obbligo di fedeltà?”, en *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 3, 2015, p. 287.

SCIARRA, S.: “Commentario all’art. 8 della legge 300 del 1970”, en GIUGNI, G. (dirigido por): *Lo Statuto dei Lavoratori*, Commentario, Giuffrè, Milano, 1979.

SCOGNAMIGLIO, R. “La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 2001.

SOFFIENTINI, M.: “Protezione dei dati personali: nuovo Regolamento UE”, en *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2016.

TENORE, V.: “La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media”, en *Lavoro Diritti Europa*, 25 de julio de 2019.

TULLINI, P. (a cura de): *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Torino, Giappichelli, 2017.

HACIA UNA INTERPRETACIÓN FINALISTA DE LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL DERECHO DEL TRABAJO¹

NOELIA RODRÍGUEZ SUÁREZ

Profesora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. REGULACIÓN UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA
3. DESARROLLO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
4. CONCLUSIONES
5. BIBLIOGRAFÍA

¹ Ponencia que presenta doña Noelia Rodríguez, profesora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla a las XLII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES que con el título: “GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES Y RELACIONES LABORALES”, se celebrarán en Málaga los días 6 y 7 de noviembre de 2025, dentro del subtema “Retos Tecnológicos”. Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación PAIDI SEJ710 *Artificial Intelligence, Digitalization of Work and Law* (AIWORK-LAW)

EXTRACTO:

Palabras clave: inteligencia artificial, transparencia, información y consulta, poder de dirección, funciones del Derecho del Trabajo

La introducción de los sistemas de Inteligencia artificial en el proceso productivo, se sitúa dentro de ejercicio de las facultades directivas de la empresa, supervisando la actividad y determinando el acceso y salida al trabajo, condiciones de trabajo y de seguridad y salud en el trabajo, lo que se ha ido regulando en el marco normativo unioneuropeo, configurando una protección individual de los derechos de las personas trabajadoras, al margen de la vertiente colectiva, para la cual solo encontramos la introducción del párrafo d) en el art. 64.4 del Estatuto de los Trabajadores. La negociación colectiva puede mejorar el marco regulatorio de manera que se alcance la función compensadora del Derecho del Trabajo. El presente trabajo hace un recorrido a lo largo de la regulación y de la negociación colectiva para revisar si la información a la representación legal de las personas trabajadoras cumple con la idea general de transparencia para que ésta pueda cumplir sus funciones, actuando como contrapeso del poder empresarial y equilibrando la relación de base.

ABSTRACT:

Key words: artificial intelligence, information and consultation rights, management power, Functions of Labor Law The introduction of artificial intelligence systems into the production process falls within the scope of a company management powers, overseeing activity and determining access to and exit from work, working conditions, and safety and health at work. This has been regulated within the European Union regulatory framework, establishing individual protection for workers' rights, aside from the collective aspect, for which we only find the introduction of paragraph d) in Article 64.4 of the Spanish Workers' Statute. Collective bargaining can improve the regulatory framework so that the compensatory function of labor law is achieved. This paper reviews the scope of regulation and collective bargaining to review whether the information provided to workers' legal representatives complies with the general idea of transparency so that they can fulfill their functions, acting as a counterweight to management power and balancing the underlying relationship.

1. INTRODUCCIÓN

En la historia de la Humanidad se han sucedido cambios y transformaciones, derivados de novedades tecnológicas que han tenido repercusión en varias áreas de la sociedad y en el mundo del trabajo en particular, suprimiendo algunos trabajos, modificando los existentes y creando otros nuevos. El nuevo proceso ante el que nos encontramos no es producto de la introducción de una invención concreta en los métodos de producción. Se unen otras tecnologías como la digitalización, la robótica, la “big data” las cuales facilitan a su vez a las empresas el proceso de automatización que proporciona la incorporación de los sistemas de inteligencia artificial en el proceso de producción, cuya evolución ha sido aún más veloz en todas las áreas, siendo un elemento más dentro de muchos otros que ha originado y está originando transformaciones a largo plazo. Ha pasado de ser una invención novedosa a una herramienta al alcance de todas las personas, lo que, al mismo tiempo, retroalimenta la abundancia de datos con los que la propia inteligencia artificial se alimenta. Además, se unen otras variables a este proceso como son que no nos encontramos ante el modelo clásico de relaciones laborales. No nos encontramos en las mismas agrupaciones geopolíticas de Posguerra en torno a las que se suscribieron los textos constitucionales europeos. Tampoco se mantiene la misma situación mundial a nivel comercial de un mercado cada vez más globalizado, al que influyen decisiones políticas o incluso bélicas. La figura de la empleadora resulta cada vez más compleja.

De esta forma, tratando de definir la nueva situación, se han ido sucediendo conceptos que vienen a adjetivar la economía, como si se tratara de un nuevo sector, o el trabajo humano. Así, encontramos la economía colaborativa, la denominada economía gig², o también el trabajo o la economía de plataformas.

Sin embargo, la economía no es la única afectada y el proceso de transformación es más amplio y en una evolución constante nos encontramos ante una transformación mayor a la introducción de un elemento concreto. A partir de una muy veloz recopilación de datos, al proceso productivo se le han ido aplicando técnicas de digitalización que lo han hecho progresivamente más flexible y ágil en todas sus fases, desde el acceso, la organización y gestión interna de la empresa, hasta la salida de la relación laboral, permitiendo en relación a la relación de trabajo, una gestión más flexible de las personas trabajadoras.

La globalización ha facilitado, entre otras cuestiones, el avance de la automatización del proceso productivo en aquellos supuestos donde es posible. Se

² TODOLÍ Signes, A. “Nuevos indicios de laboralidad en la economía de plataformas virtuales (Gig economy)”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2018/ Núm. 140, p. 96 la define como “empresas que a través de una plataforma virtual (app, página web, etc...) organizan la prestación de un servicio” que tradicionalmente se prestaba por un trabajador. TODOLÍ SIGNES, A. “La regulación especial del trabajo en la Gig economy”, *Redes.com : revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, N°. 15/ 2017 (Ejemplar dedicado a: La economía colaborativa en la era del capitalismo digital), pp. 68-97 GINÈS FABRELLAS, A. “The zero-hour contract in platform work Should we ban it or embrace it?”. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 2019, vol. 28. PRASSL, J., “Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy”. Oxford University Press, 2018.

habla, incluso, de una nueva³ o cuarta revolución industrial⁴, aunque entendemos más preciso señalar que se trata de una nueva etapa del Derecho del Trabajo derivada de estas innovaciones tecnológicas⁵.

Pese a este avance tecnológico que, sin duda, incide directamente en el proceso productivo y en las relaciones de trabajo establecidas en torno a él, sin embargo, nuestra legislación laboral no ha sido capaz de evolucionar al mismo nivel y velocidad, antes, al contrario, continúa anclada en “tablones de anuncios” (pensando el legislador del siglo XX en aquellos de corcho), en taquillas y en un centro de trabajo meramente físico, conceptos que se han quedado anticuados frente a una evolución del proceso productivo, debiendo ser por ello suplementada mediante la jurisprudencia⁶. A ello se añade un escueto articulado respecto al poder de dirección empresarial, prácticamente total, del centro de trabajo que se mantiene sin cambios respecto a su redacción originaria en 1980⁷, sin perjuicio del artículo 20 bis, añadido por la disposición final 13 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE núm. 294) y vigente desde el 7/12/2018, norma sobre la que más tarde volveremos.

Por el contrario, lo que sí ha sido una constante desde su origen a todas las etapas del Derecho del Trabajo son sus funciones. De entre aquellas que pueden atribuirse al Derecho del Trabajo, encontraríamos como una función “clásica⁸” la función compensadora⁹. El Derecho del Trabajo canaliza el plano económico con el social,

³ BAYLOS GRAU, A., “La larga marcha hacia el trabajo formal: el caso de los riders y la Ley 12/2021”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 40, n.º 1, 2022, p. 97.

⁴ DJAMIL Carrillo, T.K.. “El trabajo a distancia en la implementación de la cuarta revolución industrial”. En *Estatuto de trabajadores, 40 años después: XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Comunicaciones. Granada, 26 y 27 de noviembre de 2020*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2020. p. 289-312. MORALES, Sara Guindo. Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial. En *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*. Atelier, 2023. p. 245-278. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. “Cuarta Revolución Industrial, empleo y Estado del Bienestar.” *Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 2017. SCHWAB, K., *La cuarta revolución industrial*. Debate, Barcelona, 2016.

⁵ MARTÍN Valverde, A., *Derecho del trabajo y mercado de Trabajo*, Madrid: Tecnos, 2021, p.16.

⁶ CALVO Gallego, F.J.. “TIC y poder de control empresarial: reglas internas de utilización y otras cuestiones relativas al uso de Facebook y redes sociales”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 2012, vol. 4, núm. 9, pp. 125- 151.

⁷ Artículos 18 y 20 del Estatuto de los trabajadores.

⁸ RODRÍGUEZ Suárez, Noelia, *Las funciones del Derecho del Trabajo: Un estudio jurídico a partir del análisis desde la teoría crítica de su evolución en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Pablo de Olavide, Tesis Doctoral, 2024.

⁹ MARTÍN Valverde, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO Gutiérrez, F.; GARCÍA Murcia, J., *Derecho del Trabajo*, Tecnos, 2011, Madrid, pp. 65 y 66. También en MARTÍN VALVERDE, Antonio. *La formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio preliminar de VV.AA. La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, página XLVI habla de una finalidad compensadora. En el mismo sentido, MARTÍN Valverde,

tratando de equilibrar la desigual posición que mantienen las partes de esa relación por medio de diferentes vías¹⁰. Para tratar de alcanzar ese equilibrio se introducen una serie de contrapesos al poder empresarial, de titularidad individual y colectiva, como pueden ser, por un lado, la regulación de condiciones mínimas, la indisponibilidad de derechos, la existencia de garantías administrativas y procesales para lograr su cumplimiento, así como, por otro, el reconocimiento expreso y la regulación de la representación de los trabajadores en la empresa y por otro el reconocimiento constitucional y con carácter de derecho fundamental del derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses (art. 28.2 CE), derecho de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo¹¹, y, más concretamente, como herramienta para compensar la desigual posición de las partes en la relación social base del modo de producción capitalista, el reconocimiento del derecho de la libertad sindical (art. 28.1 CE).

A lo largo esta ponencia trataremos de responder a la cuestión de si la normativa existente respecto a la incorporación de la tecnología, con especial hincapié en la introducción del a IA al campo de las relaciones laborales, permite dar cumplimiento a la función protectora¹² del Derecho del Trabajo, intrínsecamente relacionada con su función compensadora, a partir de la legislación existente en la materia. Todo ello, considerando que el derecho a recibir información por parte de la empresa en los términos que fueran previstos por las leyes, forma parte del contenido del derecho a la libertad sindical previsto en el artículo 28.1 CE y su eventual vulneración podría considerarse atentatoria frente a ese derecho fundamental, ya que la libertad sindical comprende el derecho a la actividad sindical, es decir, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de las personas trabajadoras.

2. REGULACIÓN UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA

2.1. Primeras normas: datos personales y transparencia

2.1.1. *El Reglamento (UE) 2016/679. Configuración individual*

La regulación en la UE respecto a la incorporación de la tecnología al campo de las relaciones de trabajo se canalizó en un primer momento a través de la regulación sobre la materia de protección de datos personales y a su tratamiento automatizado. De

A., Derecho del trabajo y mercado de Trabajo, Madrid: Tecnos, 2021, pp. 46-47.

¹⁰ Según nuestro TC, la legislación laboral constituye un “ordenamiento compensador de una desigualdad originaria entre trabajador y empresario, que tiene su fundamento no sólo en la distinta condición económica de ambos sujetos, sino en su respectiva posición en la propia y especial relación jurídica que los vincula, que es de dependencia y subordinación de uno respecto de otro” (STC 3/1983, 25 de enero de 1983 y STC 20/1994, 27 de enero de 1994).

¹¹ STC 11/1981, de 8 de abril.

¹² Junto con la finalidad “tuitiva”, se alude a la “finalidad compensadora”, “finalidad de construcción y sostenimiento del sistema de relaciones laborales” y “finalidad del rendimiento de la fuerza de trabajo”. En MARTÍN Valverde, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO Gutiérrez, F.; GARCÍA Murcia, J. Derecho del Trabajo, Madrid: Tecnos, 2011, pp. 63-67.

esta forma, aun sin tratarse de normativa de carácter social estrictamente, comenzamos esta relación de normas con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RPD¹³) (DOUE núm. 119, de 4 de mayo de 2016), aplicable desde el 25 de mayo de 2018¹³, comenzaba exponiendo en su considerando 71 el derecho de la persona interesada a no ser objeto de una decisión que incluyese una medida basada únicamente en el previo tratamiento automatizado de sus datos personales, incluyendo “la elaboración de perfiles consistente en cualquier forma de tratamiento de los datos personales que evalúe aspectos personales relativos a una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relacionados con el rendimiento en el trabajo, la situación económica, la salud, las preferencias o intereses personales, la fiabilidad o el comportamiento, la situación o los movimientos del interesado, en la medida en que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar”, pues el RPD¹³ interpretaba que el tratamiento de datos personales, cuando se evalúen aspectos como “el análisis o la predicción de aspectos referidos al rendimiento en el trabajo, situación económica, salud, preferencias o intereses personales, fiabilidad o comportamiento, situación o movimientos, con el fin de crear o utilizar perfiles personales” suponen “riesgos para los derechos y libertades de las personas físicas, de gravedad y probabilidad variables” (cdo.75). Por ello, el RPD¹³ remitía a la legislación de cada Estado miembro o a los “convenios colectivos, incluidos los convenios de empresa” a “establecer normas específicas relativas al tratamiento de datos personales de los trabajadores en el ámbito laboral, en particular en relación con las condiciones en las que los datos personales en el contexto laboral pueden ser objeto de tratamiento sobre la base del consentimiento del trabajador”, lo que abarca desde el momento del acceso al puesto de trabajo, la vigencia de la relación de subordinación, la organización y gestión interna de la empresa, la seguridad y salud en el trabajo o la salida del mismo, así como las prestaciones sociales que deriven de esa relación (cdo. 155, en relación con el art. 88.1 RPD¹³). El art. 88.2 RPD¹³, además, señala que la normativa estatal o bien los convenios colectivos deberían incluir “medidas adecuadas y específicas para preservar la dignidad humana de los interesados así como sus intereses legítimos y sus derechos fundamentales” para lo que tales normas estatales o convencionales deberían prestar “especial atención a la transparencia del tratamiento, a la transferencia de los datos personales dentro de un grupo empresarial o de una unión de empresas dedicadas a una actividad económica conjunta y a los sistemas de supervisión en el lugar de trabajo”, debiendo haber comunicado tales normas a la Comisión hasta el 25 de mayo de 2018 (art. 88.3 RPD¹³).

Transparencia que en el RPD¹³ aparece como el primer principio relativo a la protección de datos personales, junto con la “licitud” y la “lealtad” (art. 5.1 a) RPD¹³) y que la Comisión vincula a la explicabilidad de los sistemas de inteligencia artificial “para aumentar la transparencia y reducir el riesgo de sesgo o error”, teniendo en

¹³ RPD¹³ sustituye a la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DOCE núm. 281, de 23 de noviembre de 1995).

cuenta que, cuantos más parámetros contenga, el algoritmo resultará más complejo y su comprensión resultará más difícil “de tal modo que las personas puedan comprender (cuál es la base de) sus acciones¹⁴”. Seguidamente, expresa que dicha información debe aportarse de manera “concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo, en particular cualquier información dirigida específicamente a un niño.” (art. 12.1 RPDP). Por su parte, sin señalar cómo, en su art. 22.1 RPDP se recoge el derecho individual de cualquier persona, siendo por tanto el cauce de este carácter ante la inexistencia de representación en el centro de trabajo, a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar.

De esta forma, frente a otras normas previas, como la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea (DO L 80 de 23.3.2002), que dotaba a la representación de las personas trabajadoras o, en su caso, a estas últimas, de herramientas para limitar los poderes empresariales¹⁵, se asentaban las bases de una regulación cuya única limitación del poder de dirección empresarial se cifraba en el respeto a la dignidad, los “intereses legítimos y sus derechos fundamentales”, obviando esta norma de eficacia general y directa cualquier llamamiento al derecho colectivo y a la representación de las personas trabajadoras para el control del cumplimiento de la obligación impuesta respecto al control de la transparencia del tratamiento.

2.1.2. La normativa española: protección de datos, trabajo a distancia y riders

En cumplimiento del RPDP, se aprobó en nuestro ordenamiento la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE núm. 294, de 06/12/2018, con entrada en vigor el 07/12/2018), en adelante, LOPDGD, la cual formuló en sus artículos 87, 89 y 90 el derecho a la intimidad en tres variantes, respectivamente, en la intimidad en relación al uso de dispositivos digitales, la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y grabación de sonidos, y la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización. Tales derechos, configurados como derechos de carácter individual a la protección a la intimidad en la protección de datos de carácter digital, no hacen sino reforzar el poder de dirección empresarial, en su vertiente del poder de control de la actividad de las personas trabajadoras a él subordinadas¹⁶, si bien el art. 91 LOPDP permite

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones Inteligencia artificial para Europa (COM/2018/237 final)”, de 25 de abril de 2018.

¹⁵ Cuyo considerando 12 señalaba “La entrada en la tercera fase de la unión económica y monetaria ha implicado la profundización y la aceleración de las presiones competitivas a nivel europeo. Ello supone la necesidad de reforzar las medidas de acompañamiento a nivel nacional”.

¹⁶ “La intervención del algoritmo en la supervisión de la actividad prestacional y en la determinación de las condiciones de trabajo no puede ser considerada más que como una forma

a los “convenios colectivos” “establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral”.

El derecho a la intimidad a la que hace referencia la LOPDGDD viene recogido de forma expresa en el art. 17 Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (BOE núm. 164, de 10/07/2021) en adelante, LTD, que, remitiéndose a la LOPDGDD, exige que la empresa, en la realización del control de la prestación laboral mediante dispositivos telemáticos y automáticos, garantice el derecho a la intimidad, no pudiendo exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona trabajadora, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del trabajo a distancia.

Posteriormente, con la entrada en vigor del RDL 9/2021, de 11 de mayo (norma implícitamente derogada por Ley 12/2021, de 28 de septiembre, (BOE-A-2021-15767) en 30/09/2021, en adelante, Ley Rider, por la que se garantizaban los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales, se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico laboral la presunción de laboralidad para los trabajadores del reparto de cualquier producto o mercancía en cuyo proceso productivo mediase una plataforma digital, incorporando para ello la disposición adicional vigesimotercera en el Estatuto de los Trabajadores. Esta norma reconoció la progresiva importancia que los algoritmos estaban adquiriendo en la determinación de condiciones de trabajo¹⁷, así como que ello quedaba circunscrito en el ámbito laboral al poder de dirección empresarial, lo que también vino a plasmar el debate previo durante su negociación¹⁸. Debate que, entendemos, contribuyó a la modificación mediante la adición a los derechos de información y consulta de la representación legal de las personas trabajadoras de un derecho de información en favor de sus representantes, unitarios o sindicales, sobre “los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial” de cualquier empresa que, utilizándolos, pudiera condicionar tanto la entrada, las condiciones de

de apoyo al ejercicio de las facultades directivas de la empresa”. VALVERDE ASENCIO, A. J. La propuesta de Directiva sobre trabajo en plataformas. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 2023, Núm. 168, p. 318.

¹⁷ Señala su preámbulo: “los métodos de cálculo matemáticos o algoritmos se han aplicado a las relaciones de trabajo revolucionando la forma en que se prestan los servicios, optimizando recursos y resultados”(…)” Los algoritmos merecen nuestra atención y análisis, por los cambios que están introduciendo en la gestión de los servicios y actividades empresariales, en todos los aspectos de las condiciones de trabajo y, sobre todo, porque dichas alteraciones se están dando de manera ajena al esquema tradicional de participación de las personas trabajadoras en la empresa”

¹⁸ La norma se adoptó consensuadamente entre las representaciones empresariales y sindicales más representativas (“el diálogo social ha permitido que nuestro país avance de forma pionera en esta materia y lo haga de la mano de un diagnóstico y una solución compartida por los interlocutores sociales más representativos cuyas aportaciones han resultado decisivas. Esta Ley, por tanto, es fruto del Acuerdo adoptado, el pasado 10 de marzo de 2021, entre el Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME, tras el trabajo desarrollado por la Mesa de Diálogo constituida, a tal efecto, el 28 de octubre de 2020”.

trabajo, como la salida

de la relación de trabajo establecida, mediante la incorporación de la letra d) en el artículo 64, apartado 4 del Estatuto de los Trabajadores¹⁹.

Nótese varias cuestiones. La primera es que la obligación configurada por el legislador de la Ley Rider se circunscribe a información. Recordemos que en el artículo 2 de la Directiva 2002/14/CE se definía “información” como “la transmisión de datos por el empresario a los representantes de los trabajadores para que puedan tener conocimiento del tema tratado y examinarlo; mientras que “consulta” aún “el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y el empresario” con carácter preceptivo. Por tanto, si bien en la Ley Rider puede apreciarse una obligación de trasladar información, de transparencia, que si bien puede actuar como contrapeso al poder empresarial al que se incorpora la gestión algorítmica de los procesos productivos y cuya omisión se tipifica como una infracción de carácter grave²⁰, en casos graves y en que pueda acreditarse dando lugar a una indemnización adicional por vulneración del derecho de libertad sindical en su vertiente de actividad (artículo 183.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), pero sin introducir ningún deber de iniciar un proceso de consultas sobre este particular para que la representación de las personas trabajadoras pueda llevar a cabo sus funciones, como sucede en otras situaciones como los procedimientos de modificación sustancial, traslados, despidos colectivos, entre otras. Por ello, la obligación legal se configura como un derecho “de información simple”²¹, que no impide la crítica de la representación legal y, en su caso, podría ser suplementable mediante la negociación colectiva.

En cuanto a la idoneidad del procedimiento elegido por el legislador, en el Derecho originario encontramos que si bien en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, de 1989 (Carta de 1989) a la que sus firmantes no otorgaron eficacia jurídica, establecía en su art. 17, que “la información, la consulta y la participación de los trabajadores deben desarrollarse según mecanismos adecuados y teniendo en cuenta las prácticas vigentes en los Estados miembros”; por su parte, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, CDFUE), que sí cuenta con tal carácter, en su artículo 27 protege el derecho de las personas trabajadoras a la información y consulta en la empresa, precepto que debe ponerse en conexión con el artículo 8, que establece que toda persona tiene derecho

¹⁹ «d) Ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.»

²⁰ El art. 7.7. LISOS recoge como tal infracción “La transgresión de los derechos de información, audiencia y consulta de los representantes de los trabajadores y de los delegados sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuvieren establecidos”, cuya sanción puede ir desde 751 a 7.500 euros (art.40.1 b) LISOS).

²¹ GÓMEZ Gordillo, R., Algoritmos y derecho de información de la representación de las personas trabajadoras, *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 157, 2021, p. 179-181.

a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, con el artículo 21 que prohíbe toda discriminación y con el artículo 31, que prescribe que todo trabajador tiene derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas que respeten su salud, seguridad y dignidad.

La segunda cuestión es que, si bien el art. 64.4 d) ET se refiere al comité de empresa, sus facultades y competencias también se reconocen a las personas delegadas de personal (art. 62.2 ET) y a las delegadas sindicales (art. 10.3 1º Ley Orgánica de Libertad Sindical). Debemos detenernos en este punto a valorar si la representación de las personas trabajadoras, tal y como se configura en nuestro título II ET resulta adecuado respecto al mundo laboral que plantea la implantación de sistemas de IA, particularmente en empresas cuyo objeto social es precisamente el trabajo mediante plataformas.

La tercera cuestión es la indeterminación temporal de la norma, esto es, en apartados 2º y 3º del art. 64 ET, hay expresa determinación temporal, de manera trimestral o anual, respectivamente. Tal inconcreción podría ser salvada por la vía de la negociación colectiva, aunque en cualquier caso, acudiendo a una interpretación finalista de la norma, debería tratarse de una información con carácter previo a su implantación²², ya que la posterior podría vaciar de contenido sus competencias.

En cuanto a la transparencia, no recoge la norma prescripciones concretas a la empresa sobre la forma en que debe realizarse la entrega de información, cuestión que no puede pasarse por alto, en relación a los datos y a la alta especialización que requiere su lectura e interpretación, lo que podría salvarse vía negociación colectiva con la financiación de la figura de persona experta²³. En cualquier caso, podemos acudir a aquella “forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo”, a la que hacía referencia el RPDP (art. 12.1).

Como última cuestión, en cualquier caso, la información nunca sería completa, ya que, en cualquier caso, el poder de dirección empresarial se vincula con la libertad de empresa (art. 38 CE). La empresa puede cumplir su deber de información, sin por ello, dar datos sobre el código fuente²⁴ (fórmulas matemáticas en que se basan los algoritmos), amparándose en el secreto empresarial (artículo 1 de la Ley 1/2019 de secretos empresariales, BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2019) y en el deber de sigilo (artículo 65.4 del ET)²⁵, recordando, además, que el art. 6 Directiva 2002/14 recoge que los EM regularán la obligación de no revelar a trabajadores ni a terceros

²² BAYLOS Grau, A., “La larga marcha hacia el trabajo formal: el caso de los riders y la Ley 12/2021”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 40, núm. 1, 2022, p. 105.

²³ GÓMEZ Gordillo, R., *Algoritmos y derecho de información de la representación de las personas trabajadoras*, ob. cit. p. 178-181.

²⁴ En cuanto a las formas de implementar la explicabilidad en los sistemas de toma de decisiones algorítmicas (ADS), el documento “Understanding algorithmic decision-making” del Parlamento Europeo de varios enfoques, “caja negra”, “caja blanca” y “constructivo”. Acceso a través de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU\(2019\)624261_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU(2019)624261_EN.pdf), último acceso 20 de julio de 2025.

²⁵ GINÉS I Fabrellas, A., “El derecho a conocer el algoritmo: una oportunidad perdida de la “Ley Rider”», p. 5.

información confidencial y la no obligación empresarial de facilitar información o proceder a consultas cuando pudiera producir obstáculos al funcionamiento de la empresa o centro. En este sentido, determinados autores se muestran contrarios a esta idea²⁶, por su vinculación con el derecho a la libertad sindical.

2.2. El Reglamento sobre Inteligencia Artificial: alfabetización digital y explicabilidad

Con el avance tecnológico y el auge de la inteligencia artificial, más adelante asistimos a la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (en adelante, RIA), publicado en DOUE núm. 1689, de 12 de julio de 2024, el cual entró en vigor el 1 de agosto de 2024, aunque su aplicación comenzará a partir del 2 de agosto de 2026.

El RIA recoge que los proveedores y responsables del despliegue de sistemas adoptarán medidas para garantizar que, en la mayor medida posible, su personal y demás personas que se encarguen en su nombre del funcionamiento y la utilización de los sistemas tengan un nivel suficiente de alfabetización en materia de IA (tal y como se recoge en (arts. 3.56²⁷ y 4²⁸ RIA, en referencia a sus conocimientos técnicos y su formación) en los sistemas de IA que se aplican en ámbitos de alto riesgo²⁹, como el de las relaciones de empleo (considerando 57 RIA). Esa obligación de

²⁶ ARANGÜEZ Valenzuela, L., El papel de los representantes de los trabajadores y la negociación colectiva ante la toma automatizada de decisiones empresariales mediante algoritmos digitales, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 11, n.º 1, 2023, p. 135. GÓMEZ Gordillo, R., *Algoritmos y derecho de información de la representación de las personas trabajadoras*, ob. cit. p. 182.

²⁷ RIA define como “alfabetización en materia de IA: “las capacidades, los conocimientos y la comprensión que permiten a los proveedores, responsables del despliegue y demás personas afectadas, teniendo en cuenta sus respectivos derechos y obligaciones en el contexto del presente Reglamento, llevar a cabo un despliegue informado de los sistemas de IA y tomar conciencia de las oportunidades y los riesgos que plantea la IA, así como de los perjuicios que puede causar”.

²⁸ “Artículo 4. Alfabetización en materia de IA. Los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA adoptarán medidas para garantizar que, en la mayor medida posible, su personal y demás personas que se encarguen en su nombre del funcionamiento y la utilización de sistemas de IA tengan un nivel suficiente de alfabetización en materia de IA, teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, su experiencia, su educación y su formación, así como el contexto previsto de uso de los sistemas de IA y las personas o los colectivos de personas en que se van a utilizar dichos sistemas”.

²⁹ En el art. 13.1 RIA se indica que los sistemas de IA alto riesgo deberán diseñarse y desarrollarse de manera que garanticen la transparencia, para que “los responsables del despliegue interpreten y usen correctamente sus resultados de salida. Se garantizará un tipo y un nivel de transparencia adecuados para que el proveedor y el responsable del despliegue cumplan las obligaciones pertinentes”.

“formación” de los “responsables del despliegue”, definidos en el artículo 3.4 como “persona física o jurídica, o autoridad pública, órgano u organismo que utilice un sistema de IA bajo su propia autoridad, salvo cuando su uso se enmarque en una actividad personal de carácter no profesional” se vincula con el poder empresarial para cumplir con la exigencia impuesta por el RIA de evitar discriminación derivada de algoritmos o sistemas de IA³⁰. En el considerando 27 RIA se vuelve sobre la noción de explicabilidad ya acuñada por la Comisión, cuando señala que “por transparencia se entiende que los sistemas de IA se desarrollan y utilizan de un modo que permita una trazabilidad y explicabilidad adecuadas, y que, al mismo tiempo, haga que las personas sean conscientes de que se comunican o interactúan con un sistema de IA e informe debidamente a los responsables del despliegue acerca de las capacidades y limitaciones de dicho sistema de IA y a las personas afectadas acerca de sus derechos”. En cuanto a la transparencia y al buen funcionamiento de la IA en su aplicación a las relaciones de trabajo se atribuye por el RIA a la empresa y a las personas trabajadoras (art. 26 RIA), por ser éstas las “responsables del despliegue de sistemas de IA de alto riesgo³¹”.

³⁰ Sobre el concepto de “Discriminación algorítmica”, RODRÍGUEZ-PIÑERO Royo, M., *Derecho del trabajo, inteligencia artificial y tutela de las personas*, Teoría y Derecho, 2024, Núm. 37, p.124-125. MERCADER Uguina, J.R.: “Inteligencia Artificial y relaciones laborales”, Cuadernos de Derecho Transnacional (octubre 2024), Vol. 16, Nº 2, pp. 1121 “en el empleo”.

³¹ Siguiendo a Lousada, frente a los sistemas de riesgo prohibido (art.5 RIA), los sistemas de riesgo limitado o de riesgo mínimo, no cuentan con restricciones, e imponen a sus operadores, obligaciones adicionales. Los sistemas de riesgo mínimo, suponen un impacto bajo para la seguridad y privacidad de las personas, por lo que su desarrollo y uso no implica obligaciones legales adicionales, cuestión o distinta es que se sometan voluntariamente a códigos de conducta o limitaciones similares. Lousada Arochena, J. F., *Inteligencia artificial y sesgos discriminatorios: ¿es necesario un nuevo concepto de discriminación algorítmica?*, IgualdadES, (11), 97–123(2024). <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.11.04>. Los sistemas de alto riesgo vienen definidos en el artículo 6 RIA en tres supuestos: que el sistema de IA esté destinado o sea componente de seguridad de un producto que entre en el ámbito de aplicación de los actos legislativos de armonización de la Unión enumerados en el anexo I-“que el producto del que el sistema de IA sea componente de seguridad con arreglo a la letra a), o el propio sistema de IA como producto, deba someterse a una evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio con arreglo a los actos legislativos de armonización de la Unión enumerados en el anexo I. “Además ... se considerarán de alto riesgo los sistemas de IA contemplados en el anexo III”. Los sistemas de alto riesgo se encuentran sometidos a una serie de condiciones (arts. 8 - 15) y regulados por el RIA (arts. 16 -49). Pueden concretarse, entre otros ejemplos, en la toma de decisiones sobre selección, contratación, publicar anuncios de empleos con perfiles específicos. En este sentido, el uso de datos biométricos para inferir la “afiliación sindical” se califica como prohibida (art. 5.1 g RIA). Sin embargo, cabría el uso de datos biométricos, siempre que los responsables del despliegue de sistemas de IA garanticen adicionalmente la “transparencia” del uso y su funcionamiento, que, siguiendo lo expuesto en el RIA quedaría cumplido mediante la información a las personas trabajadoras (“físicas”), que se les facilitará de “manera clara y distinguible a más tardar con ocasión de la primera interacción o exposición” (art. 50.5 RIA) y tratamiento de sus datos personales, conforme a los Reglamentos de la UE (art. 50.3 RIA).

En el espíritu de la norma encontramos una voluntad de información a la representación de las personas trabajadoras³² -en el sentido del artículo 2 de la Directiva 2002/14/CE -. De esta forma, en el considerando 92 RIA se indica que “se debe velar por que se informe a los trabajadores y a sus representantes sobre el despliegue previsto de sistemas de IA de alto riesgo en el lugar de trabajo incluso aunque no se cumplan las condiciones de las citadas obligaciones de información o de información y consulta previstas en otros instrumentos jurídicos. Además, este derecho de información es accesorio y necesario para el objetivo de protección de los derechos fundamentales que subyace al presente Reglamento. Por consiguiente, debe establecerse en el presente Reglamento un requisito de información a tal efecto, sin que dicho requisito afecte a ningún derecho vigente de los trabajadores”.

De nuevo, no encontramos referencias a la transparencia aplicable con los sistemas de IA a través de la representación de las personas trabajadoras. Al igual que en normas anteriores, no se limita el poder de dirección empresarial en cuanto a un posible deber de consulta a la representación de los trabajadores respecto a la transmisión de la información. Los avances antedichos en materia de transmisión de información se circunscriben a la implicación de la IA en la mejora de la productividad y con ello, el avance del mercado interior, lo que requiere de “normas armonizadas de transparencia” (art. 1.2), recordando en su artículo 1.1 que la IA debe estar a disposición del ser humano, reconociendo la ya existencia de “efectos perjudiciales”³³, dada la autonomía de la IA para tratar e inferir datos.

2.3. La Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas. Normas más específicas. Representación de las personas trabajadoras

Por su parte, la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas (DOUE núm. 2831, de 11 de noviembre de 2024), con entrada en vigor el 01/12/2024 y plazo de transposición máximo hasta el 2 de diciembre de 2026, en adelante, Directiva Trabajo en Plataformas, recoge la preocupación por la progresiva

³² En el artículo 26, apartado 7 RIA se señala que “Antes de poner en servicio o utilizar un sistema de IA de alto riesgo en el lugar de trabajo, los responsables del despliegue que sean empleadores informarán a los representantes de los trabajadores y a los trabajadores afectados de que estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo. Esta información se facilitará, cuando proceda, con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión y nacional y conforme a las prácticas en materia de información a los trabajadores y sus representantes”.

³³ En el artículo 26, apartado 7 RIA se señala que “Antes de poner en servicio o utilizar un sistema de IA de alto riesgo en el lugar de trabajo, los responsables del despliegue que sean empleadores informarán a los representantes de los trabajadores y a los trabajadores afectados de que estarán expuestos a la utilización del sistema de IA de alto riesgo. Esta información se facilitará, cuando proceda, con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión y nacional y conforme a las prácticas en materia de información a los trabajadores y sus representantes”.

digitalización³⁴ y la presencia cada vez más habitual del algoritmo en las actuales relaciones de trabajo, utilizado la IA para la organización y gestión del trabajo. Las “plataformas digitales de trabajo” se definen como “persona física o jurídica que preste un servicio prestado a distancia (completa o parcialmente) “por medios electrónicos”, “a petición de un destinatario del servicio”, lo que implica “como elemento necesario y esencial, la organización del trabajo realizado por personas físicas a cambio de una contraprestación económica, con independencia de que ese trabajo se realice en línea o en un lugar determinado” y “la utilización de sistemas automatizados de seguimiento o de sistemas automatizados de toma de decisiones”, todo ello “sin atender al lugar de establecimiento o del Derecho aplicable de la empresa (art.2.1a), pues el ámbito de aplicación de la Directiva es el trabajo en plataformas organizado a través de ellas que se realice en la Unión Europea “independientemente de su lugar de establecimiento o del Derecho aplicable” (art.1.3 Directiva Trabajo en Plataformas).

Esta norma aborda la problemática respecto a la transparencia aplicable con los sistemas de IA con las personas trabajadoras y con representación de las personas trabajadoras, definidas en el art. 2.1 g) de la Directiva en remisión a las prácticas nacionales. La Directiva reconoce que las anteriores “no tienen acceso a la información sobre el funcionamiento de los algoritmos, los datos personales que utilizan o la manera en que el comportamiento de dichas personas afecta a las decisiones adoptadas por los sistemas automatizados” (considerando 8). Por ello, tal como se recoge en el considerando 38, la Directiva sobre trabajo en plataformas establece normas más específicas en relación con el RPDP en lo que respecta al recurso a decisiones automatizadas y la transparencia de las mismas.

De esta forma las referencias a la representación de las personas trabajadoras son varias a lo largo de la Directiva. Para comenzar, establece una obligación a las empresas de recabar la opinión de las personas trabajadoras y sus representantes a opinar sobre las evaluaciones de impacto relativas a la protección de datos, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 35 del RPDP (art. 8), información que debería ser “completa” y recibida por las personas trabajadoras de forma “concisa, sencilla y comprensible” (art. 9, en relación con el considerando 44). La Directiva también recoge la obligación de que los estados miembros adopten medidas que garanticen que las empresas de trabajo en plataformas digitales faciliten canales de información entre las personas que trabajan en ellas y sus representantes, sin que las empresas

³⁴ Así, en su considerando 4, señala: “La digitalización está cambiando el mundo laboral, mejorando la productividad y aumentando la flexibilidad, aunque también conlleva algunos riesgos para el empleo y las condiciones laborales. Las tecnologías basadas en algoritmos, incluidos los sistemas automatizados de seguimiento y los sistemas automatizados de toma de decisiones, han propiciado la aparición y el crecimiento de plataformas digitales de trabajo. Las nuevas formas de interacción digital y las nuevas tecnologías en el entorno laboral, si se regulan y aplican de manera adecuada, pueden crear oportunidades de acceso a empleos dignos y de calidad para personas que tradicionalmente no las han tenido. No obstante, si no están reguladas, también pueden dar lugar a una vigilancia basada en la tecnología, aumentar los desequilibrios de poder y la opacidad en la toma de decisiones y entrañar riesgos para unas condiciones laborales dignas, para la salud y la seguridad en el trabajo, para la igualdad de trato y para el derecho a la intimidad”.

puedan hacer seguimiento de ellas (art. 20). En el art. 9.1 se recoge que los estados miembros deben exigir a sus empresas de plataformas que informen a sus personas trabajadoras y a sus representantes sobre la utilización de sistemas automatizados, concretando los requisitos que debe reunir la información requerida, según se trate de sistemas de seguimiento³⁵ o de toma de decisiones³⁶, información que también será exigible en el marco de un proceso de selección o contratación (art. 9.5). La directiva también contiene (art. 9.4) una obligación concreta de transmitir información a la representación legal de las personas trabajadoras de la plataforma consistente en información previa a la utilización del sistema y previa a introducir cambios “que afecten a las condiciones laborales, la organización del trabajo o el seguimiento de la realización del trabajo”. Las empresas además deberán suministrar la información en cualquier momento si lo requieren las personas representantes.

Además, la Directiva exige que los estados miembros garanticen la supervisión humana, evaluando los efectos de las decisiones adoptadas o respaldadas por sistemas automatizados de seguimiento o de toma de decisiones al menos cada dos años, debiendo participar en el proceso evaluador la representación de las personas trabajadoras (cdo. 47 y art. 10.1 Directiva trabajo en Plataformas). De manera que, de detectarse en dicha evaluación periódica vulneración de derechos de la persona sobre la cual se ha adoptado una decisión basada o respaldada en sistemas automatizados o se detectase riesgo elevado de discriminación en la utilización de sistemas automatizados de seguimiento o de toma de decisiones, la plataforma digital de trabajo debe adoptar las medidas necesarias para evitar tales decisiones en el futuro, modificando el sistema automatizado o suspendiéndolo (art. 10.3 Directiva Trabajo en Plataformas), pudiendo exigir cada EM un número mínimo de personal para llevar a cabo la supervisión (art. 10.2), contando con garantía frente al despido. Se recoge también una obligación de información a la representación de las personas trabajadoras, personas que realizan el trabajo y autoridades nacionales competentes, previa solicitud de la evaluación realizada (art. 10.4 Directiva Trabajo en Plataformas).

Adicionalmente, en torno a la idea de “explicabilidad”, el art. 11 Directiva Trabajo en Plataformas recoge el derecho individual de las personas trabajadoras a obtener de la empresa una explicación oral o escrita sobre cualquier decisión automatizada, pudiendo contactar con la persona competente y formada para ello, aclarando y debatiendo debatir “hechos, circunstancias y motivos que hayan conducido a la decisión”, previendo el derecho de la representación de las personas trabajadoras a solicitar a la plataforma digital que revise las decisiones (art. 11.2).

³⁵ La información contendrá si están utilizándose o si se van a introducir, las categorías de “datos y acciones objeto de seguimiento, supervisión o evaluación por tales sistemas, incluida la evaluación por el destinatario del servicio”, el objetivo del sistema de seguimiento y el modo en que el sistema debe realizar dicho seguimiento y los destinatarios y toda la transmisión de datos realizada.

³⁶ La información contendrá si están utilizándose o si se van a introducir, las categorías de decisiones basadas en dichos sistemas, las categorías de datos y parámetros que los sistemas tienen en cuenta y los motivos para restringir, suspender o cancelar la cuenta o negarle el pago por el trabajo realizado.

Además, la plataforma deberá aportar información escrita de los motivos en que se basa la decisión adoptada por un sistema automatizado sobre los motivos de cualquier decisión respaldada o, en su caso, adoptada por un sistema automatizado de toma de decisiones “de restringir, suspender o cancelar la cuenta de la persona que realiza trabajo en plataformas, cualquier decisión de denegar la remuneración por el trabajo realizado a la persona que realiza trabajo en plataformas, cualquier decisión sobre la situación contractual de la persona que realiza trabajo en plataformas, cualquier decisión con efectos similares o cualquier otra decisión que afecte a los aspectos esenciales del empleo u otras relaciones contractuales”, sin fijar plazo, pero “sin demora indebida” y en cualquier caso, al momento en que la decisión surta efectos (11.1). En el caso de que sea la representación la que solicite la información deberá realizarse en el plazo de dos semanas a partir de la solicitud (11.2).

La Directiva amplía las previsiones sobre información y consulta previstas en la Directiva 2002/14/CE, incluyendo expresamente que abarque (art.13 y cdo. 52) “ las decisiones que puedan conducir a la introducción de sistemas automatizados de seguimiento o de los sistemas automatizados de toma de decisiones o a cambios sustanciales en la utilización de dichos sistemas”, previendo además (13.3) que “Los representantes de los trabajadores de plataformas podrán recibir la asistencia de un experto de su elección, en la medida en que lo necesiten para examinar el asunto objeto de información y consulta, y formular un dictamen. Cuando una plataforma digital de trabajo tenga más de doscientos cincuenta trabajadores en el Estado miembro de que se trate, los gastos del experto correrán a cargo de la plataforma digital de trabajo, siempre que sean proporcionados. Los Estados miembros podrán determinar la frecuencia de las solicitudes de expertos, garantizando al mismo tiempo la eficacia de la asistencia”. De no existir en la empresa representación de las personas trabajadoras, esta obligación se predica para con las propias personas trabajadoras de la plataforma digital (art. 14).

También resulta interesante el llamamiento realizado por la Directiva Trabajo en Plataformas hacia la promoción de la negociación colectiva (art. 25). La norma dispone que, bajo el respeto a la autonomía de los interlocutores sociales y considerando la diversidad de las prácticas nacionales, los Estados miembros deberán adoptar medidas adecuadas para promover el papel de los interlocutores sociales, fomentando el derecho a la negociación colectiva en el trabajo en plataformas, cuyas materias pueden extenderse tanto medidas relativas a la determinación de la situación laboral correcta de los trabajadores, medidas para facilitar el ejercicio de sus derechos relacionados con la gestión algorítmica u otras.

Por todo ello, esta Directiva recoge el deber para las empresas de hacer más transparente el proceso de tratamiento de los datos, una vez comprendido el protagonismo que puede tener en ello la representación de las personas trabajadoras pueda cumplir con sus funciones de transmisión de información, que permita limitar los poderes empresariales, garantizando así un mayor equilibrio entre las partes. Sin embargo, seguimos sin encontrar una referencia a la consulta con carácter previo a la implantación de estos sistemas automatizados.

Revisada la regulación existente, cabe concluir que el cumplimiento de la idea esencial de transparencia que se cifra en la “explicabilidad” o el derecho de información sobre el algoritmo puede ser directamente vinculado a la vertiente colectiva del Derecho del Trabajo mediante su utilización sindical y representativa en el marco de la negociación colectiva, lo que permitiría fomentar la función compensadora del Derecho del Trabajo. Por ello, a continuación, revisaremos cómo se desarrolla la idea de transparencia, en términos de explicabilidad y trazabilidad, en la negociación colectiva.

3. DESARROLLO POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Señalábamos anteriormente que, según el artículo 88.1 del RPD, los Estados miembros, a través de disposiciones legislativas «o de convenios colectivos», podrán establecer normas más específicas para garantizar la protección de los derechos y libertades en relación con el tratamiento de datos personales de los trabajadores en el ámbito laboral. La norma concreta las materias objeto de tales normas o convenios colectivos, a saber, “contratación de personal, ejecución del contrato laboral, incluido el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o por el convenio colectivo, gestión, planificación y organización del trabajo, igualdad y diversidad en el lugar de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, protección de los bienes de empleados o clientes, así como a efectos del ejercicio y disfrute, individual o colectivo, de los derechos y prestaciones relacionados con el empleo y a efectos de la extinción de la relación laboral”. Ámbitos todos ellos circunscritos al ámbito del poder de dirección empresarial.

El artículo 91 de la LOPD nos remitía a la capacidad de «los convenios colectivos» para establecer garantías adicionales de los derechos y libertades (de carácter individual) relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral.

A nivel unioneuropeo, el Acuerdo Marco sobre Digitalización³⁷, firmado en junio de 2020 por la organización sindical CES (Confederación Europea de Sindicatos) y las organizaciones empresariales Business Europe, CEEP y SME united, planteaba como objetivo general “hacer frente a los efectos de la transformación digital en el mundo laboral y la sociedad en general”, teniendo en consideración que determinadas funciones desaparecerán o se modificarán. El acuerdo anima a los interlocutores sociales y a las empresas a introducir estrategias de transformación digital mediante un enfoque de colaboración, con el fin de alcanzar objetivos tales como el fomento de la transición laboral de las personas trabajadoras en las empresas, y de forma más amplia entre empresas y sectores, mediante la inversión en competencias que garanticen la actualización y empleabilidad de su personal, creando condiciones apropiadas para una transformación digital, previendo el impacto de la inteligencia artificial “en el trabajo del mañana”, entendiendo esencial explorar las opciones de diseño de la utilización de la IA, por comprenderlo como una mejora de la productividad de la

³⁷ Acceso a través de <https://www.etuc.org/en/document/eu-social-partners-agreement-digitalisation>, último acceso 20 de julio de 2025.

empresa y una mejor distribución de tareas entre las personas, entre las diferentes partes de la empresa y entre máquinas y personas. Para ello establece algunas directrices y principios sobre cómo y bajo qué circunstancias se introduce la IA en el mundo laboral, como la obligación de garantizar un control humano, respaldando el uso de la robótica y las aplicaciones de inteligencia artificial, bajo el respeto a los controles de seguridad

El acuerdo cifra tres indicadores de una IA fiable que deben cumplirse y respetarse en su introducción en el trabajo, a saber: debe ser legal, justa, transparente, segura y protegida; debe seguir los estándares éticos acordados, garantizando el cumplimiento de los derechos fundamentales/humanos de la UE, la igualdad y otros principios éticos; y debe ser robusta y sostenible, evitando causar daños involuntarios.

El acuerdo realiza un llamamiento a los interlocutores sociales a nivel empresarial para explorar el potencial de la tecnología digital y la IA. En cuanto a la explicabilidad de la toma de decisiones, no se concretan obligaciones empresariales de formación a los representantes de las personas trabajadoras en materia de comprensión de sistemas algorítmicos utilizados en la empresa para su posterior explicación o a la misma formación respecto a las personas trabajadoras, sino en una serie de medidas cuya explicabilidad depende del contexto, la gravedad y las consecuencias, por tanto, la transparencia en términos de explicabilidad de la toma de decisiones se sitúa en el campo del poder de dirección empresarial.

Por su parte, Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva contiene una previsión específica relativa a la IA³⁸ y dentro, remite a la negociación colectiva con una función fundamental que cifra en: “establecer criterios que garanticen un uso adecuado de la IA”, por un lado y desarrollar “el deber de información periódica a la representación de los trabajadores, por otro.

Por último, recordemos que el artículo 64.9 ET recoge que “los convenios colectivos”, respetando lo establecido legal o reglamentariamente, podrán establecer disposiciones específicas relativas al contenido y a las modalidades de ejercicio de los derechos de información y consulta previstos, así como el nivel de representación más adecuado para ejercitarlos.

Revisado el marco jurídico, veremos a continuación si la negociación colectiva ha suplementado la regulación existente.

³⁸ “La IA de manera progresiva tendrá un impacto significativo en el mundo laboral y, si no se hace un uso correcto y transparente, podría llevar a adoptar decisiones sesgadas o discriminatorias relativas a las relaciones laborales. En línea con lo previsto en el Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización, el despliegue de sistemas de IA en las empresas deberá seguir el principio de control humano respecto a la IA y ser seguro y transparente. Las empresas facilitarán a los representantes legales de las personas trabajadoras información transparente y entendible sobre los procesos que se basen en ella en los procedimientos de recursos humanos (contratación, evaluación, promoción y despido) y garantizarán que no existen prejuicios ni discriminaciones”.

Los convenios revisados reflejan una preocupación por el control y supervisión humana del proceso de producción, los datos personales y de propiedad intelectual, como puede ser la voz en el caso del V Convenio colectivo estatal del sector de radiodifusión comercial sonora 2024-2026³⁹.

Algunos de los convenios revisados reproducen la obligación de información a la RLT solo cuando no exista intervención humana, como el XXV Convenio colectivo del sector de la banca⁴⁰ y el Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito⁴¹, en ese caso la información se cifra en datos que nutren los algoritmos, la lógica de funcionamiento y la evaluación de los resultados y el art. 14 del Convenio colectivo general de ámbito estatal para el sector de entidades de seguros, reaseguros y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social 2020-2024 (R Trabajo 15 Dic. 2021) (convenio colectivo número 99004625011981, vigente desde 01/01/2020), art.14. Por su parte, otros Convenios regulan o bien disposiciones específicas relativas al contenido y a las modalidades de ejercicio de los derechos de información y consulta previstos o bien sobre los datos que nutren los sistemas de IA. En el primer caso, en relación con el artículo 64.9 ET, el art. 15 del Convenio colectivo de empresas de mediación de seguros privados 2023-2026 (R Trabajo 3 Nov. 2023) (Código convenio colectivo número 99000165011987), vigente desde 01/01/2023⁴².

Otros convenios reproducen lo previsto por el art. 64.4 d) ET, como el Convenio colectivo del sector de las industrias siderometalúrgicas, Sevilla, 2024-2026 (R Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo 31 Oct. 2024). Código convenio

³⁹ V Convenio colectivo estatal del sector de radiodifusión comercial sonora 2024-2026 (R Trabajo 26 Nov. 2024), Código convenio colectivo número 99100095012012, vigente desde 01/01/2024, incide en el control humano de la IA, cuando recoge en su disposición adicional cuarta “Las partes firmantes del presente convenio se comprometen a realizar un uso transparente, razonado y ético de la inteligencia artificial, conforme a los criterios y reglas que se establezcan en la normativa de aplicación, comprometiéndose a mantener un análisis continuado para que cualquier implementación de modelos de IA respete dicha normativa.

En cualquier caso, se respetará el derecho a la propiedad intelectual de las personas trabajadoras, de forma que el uso de la voz solo podrá utilizarse exclusivamente para la producción acordada contractualmente”.

⁴⁰ El XXV Convenio colectivo del sector de la banca. Código convenio colectivo: 99000585011981; 9900585; vigente desde el 1 enero 2024 hasta 31 diciembre 2026, capítulo XV respecto a “Transformación digital y retos digitales”, se compromete en formar digitalmente a su personal. El compromiso respecto a la información a la RLT “sobre el uso de la analítica de datos o los sistemas de inteligencia artificial” solo se concreta si los procesos de toma de decisiones en materia de recursos humanos y relaciones laborales se basan, exclusivamente en modelos digitales sin intervención humana.

⁴¹ El Convenio colectivo para los establecimientos financieros de crédito, Código convenio colectivo número 99001945011981; 9901945; vigente desde 1 enero 2024 hasta 31 diciembre 2024, recoge en su art. 35 (derechos digitales) previsiones concretas respecto a la IA, en redacción similar al convenio de banca sobre educación digital a su plantilla.

⁴² Señala que su aplicación en el ámbito laboral debe estar fundada en el principio de control humano y de acuerdo con criterios éticos y de transparencia,” evitando cualquier forma de discriminación, y a las condiciones establecidas en la Legislación, en particular en la LO-PDGD, y en el Reglamento (UE) 2016/679, Reglamento General de Protección de Datos”.

colectivo número 41002445011982, con vigencia desde 31/10/2024, que recoge en su artículo 22 una referencia a los derechos de información de la RLT sobre IA y gestión algorítmica, mediante remisión al art. 64.4.d ET y al respeto a los derechos fundamentales y observando la normativa en la materia y respetando el deber de sigilo. En el mismo sentido, el XXII Convenio colectivo de ámbito estatal para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales 2021-2024 (R Trabajo 14 Jun. 2022) Código convenio colectivo número 99002045011981, vigente desde 01/01/2021, en su art. 94 Uno. 14.º añade a la (idéntica) redacción del art. 64.4 d)ET “así como de las medidas para dar cumplimiento a los derechos digitales regulados en el presente convenio colectivo”.

La interpretación de redacciones basadas en el art. 64.4 d ET también ha dado lugar a conflictos interpretativos. En relación con la previsión del art. 64.4 d) ET (“ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial”, el III Convenio colectivo de ámbito estatal de la industria de producción audiovisual (técnicos) (R Trabajo 5 May. 2025), vigente desde 19/05/2025 (aunque con fecha de vigencia inicial de 07/04/2024, tras su publicación) (Cód. Convenio nº. 99012985012002). Este convenio recoge en su Disposición adicional cuarta: “Las partes firmantes del presente convenio se comprometen a realizar un uso transparente, razonado y ético de la inteligencia artificial, conforme a los criterios y reglas que se establezcan en la normativa de aplicación”. El motivo del planteamiento de conflicto colectivo por parte de la sección sindical del sindicato Confederación General del Trabajo (CGT), que no había negociado el convenio, al entender que esa disposición carecía de elementos específicos que definiesen cómo se garantizará la transparencia y ética en el uso de la inteligencia artificial, dejando a los trabajadores sin mecanismos efectivos de protección frente a posibles abusos, lo que podía derivar en discriminaciones indirectas o violaciones del derecho a la igualdad y el derecho a la protección de datos personales, recogidos en los arts. 14 y 18.4 CE.

El conflicto colectivo fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, de 05/05/2025 desestimando dicha la impugnación, al entender el juzgador que el convenio colectivo, en su función de fijar aquellas condiciones de aplicación a los trabajadores y empresarios incluidos dentro de su ámbito, no comprende la de “regular las condiciones de uso de la inteligencia artificial”, que, según la sentencia, exigía el sindicato demandante. Entiende el juzgador que “dicho uso se someterá a las normas y procedimientos que en relación a la misma se aprueben”, tratándose de “Normas y procedimientos ajenos al objeto principal de la regulación del convenio del que no puede afirmarse, por ausencia de regulación sobre dicha materia, ni que produce una discriminación indirecta ni a la protección de datos personales. Afirmación que, en la línea de toda la demanda de CGT, no se desarrolla ni lo más mínimo”, imponiéndose además al sindicato CGT una multa por temeridad.

Por el contrario, en relación al III Convenio colectivo del Contact Center, la SAN 101/2025, de 4 de julio, que confirma el derecho de las personas delegadas sindicales a ser informadas de los parámetros que inciden en las condiciones laborales, conforme al 64.4 d) ET. En la sentencia en materia de conflicto colectivo se trataba de dilucidar

si la negativa de la empresa a proporcionar datos sobre los algoritmos que se utilizan en la misma para la gestión y organización interna de la empresa, concretamente para la asignación de turnos y libranzas constituye una lesión del derecho a la libertad sindical de la sección sindical de CGT, que plantea el conflicto, o si, por el contrario, no existiría lesión, al no utilizar la empresa (FOUNDEVER SPAIN S.A., empresa que oferta servicio de atención al cliente), ningún algoritmo, sino otra herramienta conocida por la RLT. La sentencia falla a favor del sindicato minoritario accionante, CGT. Entiende la juzgadora que el “derecho de información pasiva”, que la SAN define como aquella información “que las empresas vienen obligadas a proporcionar a las organizaciones sindicales o a sus representantes” forma parte del contenido esencial de derecho a la libertad sindical en su vertiente de derecho a la actividad de las organizaciones sindicales en la empresa (art.2. 2 d) de la LOLS), citando en su apoyo la STS de 11-6-2024 -rec. 14/2022, y por remisión al art. 10.3 LOLS, apoyado con STS 28 de marzo de 2011, recurso 145/2010. La AN declara la existencia de vulneración del derecho fundamental de libertad sindical del sindicato CGT por la empresa demandada, por no informar a los delegados/as de CGT de las secciones sindicales de Barcelona, Madrid y Sevilla, sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos que posee la empresa y que afectan a las condiciones de la plantilla, así como del sistema algorítmico o automatizado que se está usando para la asignación de las libranzas variables a la plantilla en los centros de trabajo de Barcelona, Madrid y Sevilla.

En segundo lugar, declara nula la práctica empresarial de no informar a los delegados/as de CGT de las secciones sindicales de Barcelona, Madrid y Sevilla, sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos que posee la empresa y que afectan a las condiciones de la plantilla, así como del sistema algorítmico o automatizado que se está usando para la asignación de las libranzas variables a la plantilla en los centros de trabajo de Barcelona, Madrid y Sevilla, condenando asimismo en el punto cuarto del fallo a la empresa a que informe “de manera inmediata, de forma clara y accesible a los delegados/as de las secciones sindicales de CGT de Barcelona, Madrid y Sevilla sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos que posee la empresa y que afectan a las condiciones de la plantilla, así como del sistema algorítmico o automatizado que se está usando para la asignación de las libranzas variables a la plantilla en los centros de trabajo de Barcelona, Madrid y Sevilla”.

En tercer lugar y derivado con los anteriores, se condena a la empresa a abonar al sindicato CGT una indemnización por los daños y perjuicios causados por la vulneración de la libertad sindical (que cifra en 6.250 euros).

No encontramos previsiones en el sentido de la Directiva de Trabajo en plataformas, salvo en el XXI Convenio colectivo general de la industria química (R Trabajo 6 Feb. 2025). Código convenio colectivo número 99004235011981, vigente desde 17/02/2025 se recoge en su artículo 10 una previsión concreta respecto a la obligación de información a la representación de las personas trabajadoras antes de introducción de nuevas tecnologías, por una parte, o de la IA, por otra, en el proceso productivo. En el primer caso, estableciendo la obligación de comunicar a la RLT con carácter previo “en el plazo suficiente para poder analizar y prever sus consecuencias

en relación con: empleo, salud laboral, formación y organización del trabajo, aspectos éstos sobre los que deberán ser consultados. Asimismo, se prevé facilitar a las personas trabajadoras afectadas la formación adecuada y precisa para el desarrollo de su nueva función”. Si el cambio deriva en la introducción por la empresa de “sistemas de inteligencia artificial (IA), la información a facilitar a los representantes legales de las personas trabajadoras se referirá, al menos, a informando (previo a su introducción) del sistema a implantar, de los objetivos o razones para ello, así como de la evaluación de su impacto en el empleo y en los cambios en las condiciones de trabajo y a los “parámetros, reglas e instrucciones en los que se basen los algoritmos o sistemas de IA que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles, al objeto de evaluar su impacto sobre el empleo y las condiciones de trabajo”.

También se faculta a la RLT para emitir un informe, si bien no vinculante, pero “que deberá ser valorado por la dirección de la empresa con carácter previo a proceder con la implementación, con las observaciones y sugerencias en un plazo de diez días”.

El Convenio colectivo del sector de comercio de alimentación, A Coruña, 2022-2025 (R Promoción del Empleo e Igualdad 25 Oct. 2022) Código convenio colectivo número 15000295011982, vigente desde 25/10/2022 también recoge en su art. 47 (“Transición digital”) una previsión sobre los derechos, no solo de información, sino también de consulta de carácter periódico aunque sin concretar cada cuánto tiempo, a la RLT y ello “con relación a los cambios organizativos o productivos derivados de la digitalización o la innovación aplicada a sus procesos, además de la afectación a los cuadros de personal” en “Contrataciones y despidos por causas tecnológicas”. Materias que afecten a materias ligadas a la organización del trabajo, entre las que señala el tiempo de trabajo; distribución irregular de la jornada; flexibilidad y autogestión; nuevas formas y estándares de control (acceso a los equipos y comunicaciones, videovigilancia, geolocalización etc.); conciliación; derecho a la desconexión digital; movilidad y clasificación profesional; estructura retributiva; lugar de trabajo (indeterminación, teletrabajo etc.). Formación continua: adaptación y adquisición de competencias; gestión de la edad e igualdad de género. La prevención de riesgos laborales. Uso de algoritmos que afecten a la igualdad y no discriminación por razones de género, edad y adaptabilidad tecnológica etc., con especial atención a la venta digital y salarial de género. Subcontratación y externalización a plataformas digitales. Información previa a la representación social. Derechos colectivos e individuales. Tratamiento de datos personales. Protocolos de actuación que regulen la implantación de herramientas digitales o nuevas formas de gestión del trabajo en los que se contemple: información previa y suficiente a la RPLT, diagnóstico de afectación, propuestas de adaptación, formación específica necesaria y de recualificación, así como seguimiento y evaluación periódica de dichos protocolos. Y reconocimiento expreso de los derechos de información y consulta periódica a la RPLT en relación con los cambios organizativos o productivos derivados de la digitalización o la innovación aplicada a sus procesos.

4. CONCLUSIONES

Aunque la regulación union europea no es competente para regular los derechos estatales de trabajo, ha ido incorporando normativa sobre introducción de sistemas de inteligencia artificial, concretamente sobre el deber de transparencia en la extracción y tratamiento de datos, como principio esencial. Este principio se vincula en la normativa con el establecimiento del deber de información sobre estos sistemas, pero el cumplimiento del principio requiere comprender y poder explicar el proceso algorítmico la lógica que aplica el algoritmo desde su mismo diseño, de forma que pueda comprenderse a qué obedece la decisión empresarial que se ha tomado, decisión que puede abarcar desde la selección y contratación de las personas trabajadoras, la organización y gestión interna en la empresa, la seguridad y salud o la salida de la empresa, entre otras cuestiones. La intervención de los sistemas de IA en estos ámbitos forma parte del poder de dirección empresarial. La incorporación por tanto de esta tecnología al proceso productivo incrementa este poder, y por tanto la vía de contrarrestarlo sería mediante el incremento de las competencias de vigilancia y control de las personas trabajadoras. De esta forma podría darse cumplimiento a la función compensadora del Derecho del Trabajo frente al incremento del poder de dirección empresarial, lo que se encuentra en la base de la propia consolidación del Derecho del Trabajo europeo, construido en torno a la construcción de los estados democráticos en el continente europeo.

Sin embargo, la regulación existente ha configurado más bien una libertad individual de las personas que prestan servicios donde se aplican estos sistemas. La vertiente colectiva del Derecho del Trabajo no se muestra debidamente amparada en este marco jurídico creado. Las llamadas por el legislador a la negociación colectiva para suplir este defecto tampoco han servido de utilidad. Del visionado de la negociación colectiva, podemos ver que no se alcanza la transparencia a la que se aspira, incluso después de la entrada en vigor de la Directiva relativa a la mejora de las condiciones de trabajo en plataformas, sino que las referencias en la negociación colectiva son genéricas y reducidas a las previsiones del art. 64.4 d) ET. La negociación colectiva por el momento no ha podido suplementar cuestiones como la concreción temporal en la entrega de información a la RLT, la forma en que debe realizarse la entrega de información, ni hemos encontrado en los convenios analizados la creación de la figura de persona experta que pueda explicar de forma clara y concisa a la representación de las personas trabajadoras el impacto de los sistemas algorítmicos. Tampoco encontramos remisiones a las previsiones más concretas establecidas por la Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas.

En cuanto al apartado referente a las competencias informativas de la RLT previsto en el art. 64.4d) ET que hemos encontrado en varios convenios, nuestro título II ET, sin que merezca una crítica negativa, no parece haberse adecuado respecto al mundo laboral que plantea la implantación de sistemas de IA, particularmente en empresas cuyo objeto social es precisamente el trabajo mediante plataformas. Recordemos en este sentido que la CE ampara otras fórmulas para dar cumplimiento a la función protectora, como podría ser el recurso al desarrollo del art.129.2 CE, a través de la eficaz promoción de formas de participación en la empresa. Por otro lado, el contexto globalizado ante el que nos enfrentamos requiere un movimiento social al

mismo nivel, esto es con capacidad de autodefensa suficiente, no solo en agrupaciones económicas regionales, sino en ámbito internacional. En este sentido, recordemos que la OIT cuenta con el Comité de Libertad Sindical que debe vigilar la correcta aplicación de los convenios 87 y 98 (sobre libertad sindical y sobre negociación colectiva, respectivamente).

Indicar por último que, aunque la OIT no ha regulado aún normas mínimas que regulen el impacto de la inteligencia artificial en el ámbito de las relaciones de trabajo, recientemente, se ha celebrado un debate monográfico sobre el trabajo decente en la economía de plataformas⁴³, se está discutiendo la adopción de un nuevo instrumento internacional para regular el trabajo en plataformas digitales, por lo tanto, a la espera de dicho instrumento, veremos si será posible alcanzar los equilibrios necesarios que requiere esta nueva etapa del Derecho del Trabajo.

5. BIBLIOGRAFÍA

ARANGÜEZ Valenzuela, L., «El papel de los representantes de los trabajadores y la negociación colectiva ante la toma automatizada de decisiones empresariales mediante algoritmos digitales», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 11, n.º 1, 2023.

BAYLOS GRAU, A., «La larga marcha hacia el trabajo formal: el caso de los riders y la Ley 12/2021», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 40, n.º 1, 2022.

BELTRÁN DE HEREDIA Ruiz, I., «Nadie da duros a cuatro pesetas [transparencia algorítmica y representantes de los trabajadores: el nuevo artículo 64.4.d) del ET]», en AA.VV. *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, ed. MTES, Madrid, 2022.

DJAMIL Carrillo, T. K., El trabajo a distancia en la implementación de la cuarta revolución industrial. En *Estatuto de trabajadores, 40 años después: XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Comunicaciones. Granada, 26 y 27 de noviembre de 2020*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2020. p. 289-312.

CALVO Gallego, F. J., TIC y poder de control empresarial: reglas internas de utilización y otras cuestiones relativas al uso de Facebook y redes sociales. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 2012, vol. 4, núm. 9, p. 125-151.

GUINDO Morales, S. Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial. En *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*. Atelier, 2023.

GINÈS Fabrellas, A. The zero-hour contract in platform work Should we ban it

43 <https://www.ilo.org/es/conferencia-internacional-del-trabajo-cit/113a-reunion-de-la-conferencia-internacional-del-trabajo/comisiones-de-la-113a-reunion-de-la-conferencia-internacional-del-trabajo/comision-normativa-sobre-el-trabajo-decente-en-la-economia-de-plataformas>, acceso por última vez 14 de julio de 2025.

or embrace it?. IDP: Revista de Internet, Derecho y Política, 2019, vol. 28.

GINÉS I Fabrellas, A., «El derecho a conocer el algoritmo: una oportunidad perdida de la “Ley Rider” *IUSLABOR*, 2021, núm. 2, p. 1-5.

GÓMEZ Gordillo, R., Algoritmos y derecho de información de la representación de las personas trabajadoras, *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 157, 2021.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. *Cuarta Revolución Industrial, empleo y Estado del Bienestar*. Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2017. SCHWAB, K., *La cuarta revolución industrial*, Debate, Barcelona, 2016.

LOUSADA Arochena, J. F.. Inteligencia artificial y sesgos discriminatorios: ¿es necesario un nuevo concepto de discriminación algorítmica?. *IgualdadES*, (11), 97–123, 2024. MARTÍN Valverde, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO Gutiérrez, F.; GARCÍA Murcia, J. *Derecho del Trabajo*, Madrid: Tecnos, 2011.

MERCADER Uguina, J. R., *Derecho del Trabajo, nuevas tecnologías y sociedad de la información*. Lex Nova Editorial, 2002.

MERCADER Uguina, J.R.: “Inteligencia Artificial y relaciones laborales”, Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2024), Vol. 16, Nº 2, pp. 1114-1128.

PÉREZ del Prado, D.; Casas Baamonde, M.E. (dir.), Algoritmos e inteligencia artificial en el Derecho Digital del Trabajo, Derecho y tecnologías coord. por Daniel; María Emilia, pp. 335- 374, 2025.

PRASSL, J., *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*. Oxford University Press, 2018.

RODRÍGUEZ Fernández, M. L. Inteligencia artificial, género y trabajo. *Temas Laborales*, 171, 11-39, 2024.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Royo, M., ,Derecho del trabajo, inteligencia artificial y tutela de las personas, *Teoría y Derecho*, 2024, Núm. 37, pp. 120-149

RODRÍGUEZ SUÁREZ, Noelia, Las funciones del Derecho del Trabajo: Un estudio jurídico a partir del análisis desde la teoría crítica de su evolución en el ordenamiento jurídico español, Universidad Pablo de Olavide, Tesis Doctoral, 2024.

SEPÚLVEDA Gómez, M., Derecho del trabajo, inteligencia artificial y robótica, pp. 359-380, 2022 *Inteligencia artificial y Filosofía del derecho*

SEPÚLVEDA Gómez, M., Los principios generales de la Inteligencia Artificial en la propuesta de Reglamento Europeo y la negociación colectiva Núm. 104, pp. 181-208, 2023, Revista de derecho social.

VALVERDE Asencio, A. J. La propuesta de Directiva sobre trabajo en plataformas. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 2023, Núm. 168, pp. 293-338.

TELETRABAJO EN LOS ENTES INSTRUMENTALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ¿ASUNTO HETERÓNOMO O AUTÓNOMO?

ARACELI VALLECILLO ORELLANA

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Córdoba.

SUMARIO:

1. CONTEXTO DE LA REGULACIÓN HETERÓNOMA DEL TELETRABAJO
2. EMPLEADORA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. TIPOLOGÍAS O UNIDAD IDENTITARIA ANTE EL TRABAJO A DISTANCIA.
3. IMPLANTACIÓN NEGOCIADA DEL TRABAJO A DISTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: COMISIÓN DE NEGOCIACIÓN Y CONSULTA DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL COMO SUSTRATO DE LA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN COMÚN DEL PERSONAL FUNCIONARIO, ESTATUTARIO Y LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. BIBLIOGRAFÍA
4. BIBLIOGRAFÍA

1. CONTEXTO DE LA REGULACIÓN HETERÓNOMA DEL TELETRABAJO.

Entendido el Teletrabajo en la Administración Pública, según la regulación jurídica estatal básica¹, como una tipología del trabajo a distancia² efectuada fuera del centro habitual de la Administración, para llevar a cabo, mediante medios digitales, la ejecución de los servicios públicos que tengan por competencia, el contexto normativo en el que se desenvuelve, el sentido teleológico del concepto aplicado a la Administración Pública parte de la especial protección que preconiza la Unión Europea a las personas contratadas por cuenta ajena en materia de seguridad y autonomía en la prestación de sus labores profesionales, públicas o privadas³, en concreto, dotando a los trabajadores de mayor autonomía en la realización de sus tareas.

En el ámbito estatal público, los primeros atisbos de trabajo a distancia con medios digitales se plantearon en el ámbito ministerial cuando, el 4 de marzo de 2005, el Consejo de Ministros aprueba el “*Plan Concilia*”⁴ que, entre otros compromisos, previó una serie de medidas para hacer efectiva la conciliación de las responsabilidades profesionales con la vida personal y familiar en el ámbito del empleo público, permitiendo que el trabajo se desarrollase, parte de la jornada- no en su totalidad- y horarios, desde el propio domicilio y siempre que se orientase al cumplimiento de unos objetivos previamente marcados, y bajo unas responsabilidades específicas indicadas por los responsables de las unidades en las que se encontrasen integrados dichos empleados públicos. Para su aprobación fue necesaria la previa audiencia de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de actuación concreto.

Dicho desempeño irregular del puesto de trabajo suponía abandonar de modo extraordinario las normas generales sobre jornada y horario, siempre bajo el objetivo de “*favorecer la conciliación de la vida laboral*”, que desde el año 1999 quedaba normativamente reconocida⁵, y salvando las necesidades del servicio que podían

¹ De este modo autocalificada por el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (BOE núm. 259, de 30 de septiembre de 2020).

² Según dicho Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2020, el teletrabajo supone la modalidad preferente del Trabajo a distancia, esto es, prestación de servicios públicos de carácter no presencial, en su totalidad.

³ En el contexto comunitario, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) firmaron, allá por el año 2002, el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 16 de julio de 2002 y revisado en 2009, para tal fin.

⁴ Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 2005).

⁵ Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Jefatura del Estado (BOE núm. 266, de 6 de noviembre

suponer dejar excluidos del ejercicio profesional por dicho método, a aquellos puestos y tipos de trabajos que “*requieran para su adecuado desempeño contactos personales frecuentes o atención directa al público*”.

Permitiendo al Ministerio de Administraciones Públicas desarrollar, siguiendo el formato del “*Plan Piloto*”, técnicas de Teletrabajo parcial, para los empleados públicos de todos los Departamentos Ministeriales previas a una posterior regulación normativa de esta novedosa forma de desempeño” del trabajo, la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio implanta, la considerada por entonces, “*nueva forma de organización de la prestación laboral*” a fin de posibilitar beneficios, tanto para la organización, como para los propios empleados públicos.

Respecto a la organización, el beneficio lo focalizaban en la identificación de objetivos funcionales a desempeñar, así como, en la evaluación del grado de su cumplimiento, en cuanto medida *ex post* a tomar en consideración para la mejora de la eficiencia y eficacia del servicio público al que se debe, *ex art.* 103.1 CE, toda Administración Pública. En cuanto a los beneficios, previstos para los empleados públicos, de modo directo y con carácter general, quedan focalizados en la posibilidad ofrecida de conciliar su desarrollo profesional con el familiar al poder desempeñar, de modo parcial, el trabajo desde un lugar distinto al del centro de trabajo, en esencia, en el domicilio frente al desplazamiento al centro oficial de trabajo.

Con dicho reconocimiento, el empleado público en activo de la Administración General del Estado podía desarrollar parte de su jornada laboral semanal (“*en función de cada tipo de jornada*”), desde su propio domicilio, según indica la norma de modo expreso, lo que excluiría, en un primer momento, la posibilidad de prestarlo en cualquier otro lugar distinto al del domicilio declarado por el empleado, siendo necesaria una previa solicitud de modo voluntario y siempre que demostrase estar en posesión de conocimientos en materia de ofimática de modo suficiente como para prestar su trabajo fuera del centro habitual y con medios telemáticos,

En lo atinente al horario de desempeño profesional, éste pasaba a ostentar naturaleza irregular, frente a la jornada regular mantenida como modo habitual en la generalidad del centro o ente global administrativo, debiéndose indicar, en el acuerdo de ejercicio profesional a distancia, el número máximo determinado de participantes que debían ser seleccionados mediante procedimiento de selección establecido por los departamentos ministeriales y sus organismos públicos vinculados o dependientes quienes, a su vez, debían manifestar la duración, tipo de servicios a prestar bajo dicha modalidad, así como el órgano y criterios para el control y sistema de evaluación del trabajo desarrollado de forma no presencial, que la propia norma lo ubicaba en los domicilios de los trabajadores aunque es competencia de éstos informar del lugar exacto de desempeño funcional de su puesto de trabajo en la distancia.

Una vez concluido dicho Plan Piloto el Ministerio de Administraciones Públicas debía efectuar un análisis global integrado de la evaluación de sus resultados en cuanto a su implantación generalizada. Evaluado de modo positivo el *Plan Piloto*

inicial, éste fue extendido al resto de departamentos ministeriales a quienes se les dotaba de la posibilidad de diseñar e implementar sus programas piloto de teletrabajo, cuya regulación jurídica quedó plasmada en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos⁶. A través de dicha norma se habilitaba a la Administración General del Estado a dotar a los empleados públicos de los medios y sistemas electrónicos necesarios para permitir la implantación de unos servicios públicos telemáticos ejecutados en beneficio de la alfabetización de uso digital de la ciudadanía.

De este modo, se pasó de la protección del bien jurídico protegido humano, al bien jurídico protegido sistema, por cuanto, la normativa de 2006, en cumplimiento de la normativa europea, favorecía la posibilidad de conciliación familiar y laboral de los empleados públicos, mientras que la normativa de 2007 se inclinaba por la modernización de la prestación de servicios públicos a través del uso de las tecnologías de información y telecomunicación. En esencia, con la normativa de 2007, la modernización de sistemas y métodos de interés general queda instaurada en la Administración Pública bajo la participación imperativa de la reorganización funcional de los empleados públicos.

Con tal novedosa prestación funcional el empleado público no sólo alteraba el modo de ejecutar sus funciones profesionales, si no, a su vez, el derecho a ser dotado en el propio domicilio de las herramientas necesarias para poder desarrollar el trabajo a distancia con medios telemáticos⁷. Dicha posibilidad fue acogida por los sindicatos quienes, en Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 25 de septiembre de 2009, en el apartado 1.1 relativo a la «*Modernización y nuevas tecnologías*», como desarrollo de la medida general destinada a «*Impulsar la buena administración, la calidad y la eficacia de los servicios públicos*», incluyeron dos previsiones sobre esta materia: una de ellas referida al conjunto de Administraciones Públicas y otra, en concreto, para la Administración General del Estado.

Con el paso del tiempo se han ido instaurando convenientes métodos informáticos para posibilitar una prestación de servicios públicos modernos y accesibles para la mayor parte de la ciudadanía, si bien, ello no ha repercutido en el aumento de prestación del trabajo a distancia por parte de los empleados públicos, siendo la situación de crisis sanitaria del año 2020 la detonante para acelerar tal posibilidad de prestación del trabajo público, si bien, no en todo su ensanche posible.

En concreto, con la proclamación del RDL 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis

⁶ BOE» núm. 150, de 23 de junio de 2007, actualmente derogada.

⁷ En el Exponendo 1 de la Exposición de Motivos, la Ley 11/2007 manifiesta que “*La Ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central del proyecto de Ley.*”

sanitaria ocasionada por la COVID-19⁸, se regulan, de modo expreso, las “... *nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de las empleadas y empleados públicos para el mejor servicio a los intereses generales que tienen encomendados.*”, a fin de adaptarlas al funcionamiento debido por una Administración de corte digital. Dicha norma establece como especificación imperativa en materia de teletrabajo, la adaptación de las Administraciones al funcionamiento digital, en cuanto “*medio de modernización de la organización del trabajo bajo la modalidad preferente de trabajo a distancia (...y) “herramienta clave para reducir el impacto de las medidas de contención y restricciones en el trabajo de las empleadas y empleados públicos en el contexto de incertidumbre, al tiempo que sienta las bases de una forma de organización de la prestación de servicios flexible y adaptable a cualesquiera circunstancias que se puedan dar en el futuro”.*”

No obstante, la finalidad adaptativa a nuevas formas de prestación del trabajo a distancia, en cuanto argumento inicial para la regulación normativa del llamado “*Teletrabajo*”, en la Administración Pública, en cuanto proceso de desempeño funcional ante todo motivado por el obstáculo que supuso el modo tradicional presencial de prestación de la mayoría de empleos de la Administración ante la causa de fuerza mayor imprevisiblemente presentada⁹, la permisividad de una mayor autonomía a las personas trabajadoras en la realización de sus tareas, conforma la otra vertiente motivacional de dicha regulación, en concreto la destinada al factor humano de los servicios públicos, si bien no precisamente vinculada a conciliación *trabajo-tiempo de desarrollo personal*, si no, más bien, a la propia distribución funcional del trabajo fuera de las rígides presenciales que establece el tiempo de trabajo en cuanto modo de modernización el funcionamiento de la Administración Pública.

De este modo, el fomento del uso de las tecnologías de la información en el desempeño del trabajo público supuso, a raíz de la crisis sanitaria, el detonante para introducir cambios en el modo de entender las formas de organización del trabajo en la Administración pública, en la medida en la que los puestos de trabajo públicos quedaron adaptados a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, en concreto, respecto a la implantación en el ordenamiento jurídico español de una Administración más abierta y participativa para con la ciudadanía, pero, a su vez, como una Administración más condescendiente con el bienestar de las empleadas y

⁸ BOE núm. 259, de 30 de septiembre de 2020.

⁹ De modo expreso manifiesta el RD que “*la implantación del teletrabajo y su uso efectivo en las Administraciones Públicas no ha sido, en la práctica, mayoritaria hasta fechas recientes. Su introducción en el ámbito público se ha visto verdaderamente acelerada a partir de marzo de este año, ante las extremas y excepcionales circunstancias organizativas y funcionales a que abocó la crisis epidemiológica por la COVID-19 a todas las Administraciones Públicas. La urgencia y la excepcionalidad de la situación exigieron la implementación de soluciones temporales, tanto para las administraciones que disponían de regulación al respecto, como, en especial, para quienes carecían de ella, con la finalidad de conjugar la necesaria continuidad de la actividad administrativa con el cumplimiento de las medidas sanitarias de contención vigentes en el contexto de la emergencia pandémica.*”

los empleados públicos españoles.

Respecto al desempeño del puesto de trabajo a distancia el RD 29/2020, impone la valoración previa de cada puesto de trabajo como paso previo a la implantación de la nueva modalidad de ejercicio profesional, así como la correspondiente planificación preventiva, formativa y de ejecución práctica de la prestación del servicio, por cuanto no toda tipología de trabajo público puede ser desarrollada en su plenitud bajo el formato de teletrabajo. Corresponde a cada ámbito y según determine la normativa reguladora que se dicte a tal efecto en cada Administración competente, tanto el porcentaje de prestación bajo régimen de teletrabajo como el modo de combinarlo con la presencialidad en el puesto, dado que el bien jurídico protegido por la Administración es la prestación de servicio público a la generalidad de la ciudadanía y ésta, según se considera aún precisa de cierto grado de presencialidad en los organismos públicos.

En tal estadio se encuentra la normativa andaluza en cuanto capacidad ejecutoria de la norma básica estatal en el área específica de las Administraciones Públicas. Erigiéndose el RD 29/2020 en norma básica del régimen jurídico del trabajo a distancia, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia¹⁰, vino a regular el trabajo remoto en España, estableciendo, como elementos definitorios, que tal modalidad de organización funcional del trabajo supone la plasmación por escrito de un acuerdo voluntario entre las partes de la relación laboral y que debe constar de un mínimo del 30% de la jornada computada en un período mínimo de 3 meses. Pretendiendo garantizar la igualdad de derechos y deberes con los trabajadores presenciales, la norma incluye la dotación de medios y compensación de gastos necesarios para su implantación, así como, la concreción del grado de flexibilidad horaria, de medios de prevención de riesgos laborales que deben respetar las partes, por un lado, el derecho a la desconexión digital, como eje principal de preservación salubre del trabajador, así como, el cumplimiento de las instrucciones sobre protección de datos, formación y seguridad de la información, y uso de equipos que le debe dispensar la empleadora a las personas trabajadoras. Aquella, a su vez, tiene la obligación de realizar una evaluación de riesgos específica y periódica.

Definiendo al «*Trabajo a distancia*» como aquella forma de organización del trabajo o actividad laboral que se presta de forma regular u ocasional durante la jornada, en el domicilio del trabajador o en otro lugar elegido por este, y durante un periodo de tiempo acordado (art. 2), queda diferenciado del «*Teletrabajo*», en la medida en la que éste resulta considerado como modalidad del trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación. En la medida en la que establece el legislador que se considera «*Trabajo a distancia*» cuando se presta el trabajo, al menos en el 30% de la jornada en un periodo de referencia de tres meses, o el equivalente proporcional en función de la duración del contrato, con obligación por parte de la empresa de facilitar, sufragar y compensar los medios, equipos y herramientas necesarias para prestar el trabajo, así como, respetar el Derecho a la desconexión digital a que tienen derecho todos los trabajadores a distancia, la distinción normativa entre «*Trabajo a distancia*»

¹⁰ BOE núm. 164, de 10 de julio de 2021.

y «*Teletrabajo*», atiende más a criterios léxicos que a sustantivos o materiales por cuanto ambas modalidades implican realización funcional fuera del ámbito local del centro de trabajo, así como, que la empresa deba proporcionar los instrumentos de realización funcional del trabajo- medios telemáticos de comunicación-, limitando su uso en horarios de descanso. En esencia, el «*Trabajo a distancia*» es un concepto más amplio que incluye cualquier forma de trabajo ocasional, esporádico o puntual que no sea presencial en la sede de la empresa, sin exigir el uso exclusivo de tecnología ni la regularidad que precisa el «*Teletrabajo*» que, por su parte, es considerado por la norma como la actividad que debe suponer, como mínimo, el 30% de la jornada laboral en un periodo de tres meses, con uso intensivo de la tecnología de comunicación que es la modalidad de prestación del trabajo que rige en la Ley 10/2021.

En la medida en la que compete a todas las Administraciones Públicas desarrollar sus propias regulaciones normativas en la materia debiendo identificar los objetivos de tal organización flexible del trabajo, así como los modos de evaluar su cumplimiento, para el ámbito administrativo la modalidad de «*Teletrabajo*» surge definitoria para la prestación de servicios en beneficio del interés general.

1.1. Aspectos sustantivos de la regulación básica andaluza.

Auspiciado por el Estatuto de Autonomía de la región andaluza, específicamente por los artículos 47.1.1.^a, 47.2.1.^a y 2.^a y 76, que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias compartidas sobre el régimen jurídico de dicha Administración Pública y el régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, además de el del común laboral de su personal contratado, las Comunidades Autónomas, y con ella la andaluza, ostentan competencias exclusivas sobre la planificación, organización general, formación y acción social de su función pública y de su personal laboral, en todos los sectores materiales de prestación de sus servicios públicos, por lo que, también el legislador andaluz, atiende, a los criterios de modernización de los modos de prestación del trabajo de la estructura profesional pública.

Más de dos décadas después de su publicación, la invitación que el Consejo Europeo realiza, a principios del siglo XXI¹¹, a los interlocutores sociales europeos para que estableciesen las directrices por las que se podría implantar la nueva forma de organización del trabajo que supone el Teletrabajo, en el área de influencia europea (todos los países miembros de la Unión Europea más Noruega e Islandia) es asumida como obligación imperante por el legislador andaluz en desarrollo de la normativa

¹¹ El Acuerdo Marco se comenzó a negociar en octubre de 2001. A mediados de mayo de 2002 se firmó por los sindicatos europeos (CES, UNICE/UEAPME y CEEP) un principio de preacuerdo sobre el texto del Acuerdo Marco, quedando aprobado, el 23 de mayo de 2002, el Preámbulo que precisaba el documento definitivo a aprobar. Finalmente, el 16 de julio de 2002 se firma el texto definitivo del Acuerdo Marco sobre teletrabajo, erigiéndose en el primer texto institucional en reconocer la obligatoriedad de su cumplimiento en todos los países de la Unión Europea, más Noruega e Islandia, quienes debían ratificarlo. Al no ser necesaria tramitación legislativa alguna de instancias comunitarias para su aplicabilidad, por no surgir con pretensión de tramitación como Directiva, su vigencia comienza al día siguiente de la firma por los interlocutores sociales europeos que se comprometieron a ir perfilando su aplicación en los países representados.

nacional que supone la Ley 10/2021.

Como paso hacia la modernización de la organización del trabajo, la nueva modalidad de prestación laboral que, por entonces, precisaba de un instrumento normativo que la materializase, culminó con la firma, por los sindicatos representativos en Europa- aunados en la Confederación Europea de Sindicatos (CES), y las uniones empresariales UNICE y UEAPM-, del «*Acuerdo-Marco sobre el teletrabajo*», firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas, a instancias de la Comisión Europea que sigue siendo, dos décadas después de su firma, el único Acuerdo existente hasta el momento que ha abordado y pormenorizado el teletrabajo como herramienta de modernización de la organización del trabajo, estableciendo principios y derechos para los trabajadores a distancia que permitan la compatibilización del espacio y uso de los tiempos personal, familiar y laboral de los trabajadores en conjunción con los objetivos marcados por la Administración empleadora. En esencia, el único documento de influencia para los Estados y regiones legisladoras que prima la flexibilidad laboral en beneficio del ciudadano respecto del método del desempeño laboral.

La voluntariedad en el acceso a la nueva forma de prestación laboral, la preservación de derechos adquiridos por el personal en modo presencial, la protección de datos, la responsabilidad de la parte empleadora sobre los equipos telemáticos, la salud y seguridad principalmente medida en la necesidad de desconexión digital del proceso laboral, y la protección de datos de los teletrabajadores, se erigen en objetivos principales del Acuerdo Firmado. A partir de ahí, la compatibilización entre autonomía en el desempeño de las tareas profesionales y los objetivos marcados por la parte empleadora, conforman un nuevo modo de ordenación del trabajo del que los Estados irán participando a su libre ritmo interno¹².

1.2. Normación autonómica andaluza. Régimen jurídico (en ciernes).

El borrador de “*Decreto/2025, de de, por el que se regula el teletrabajo en la Administración de la Junta de Andalucía*”¹³, en cuanto normativa de desarrollo

¹² El reconocimiento de la modalidad de *Teletrabajo* fue posteriormente incorporado a la legislación española a través de la reforma laboral de 2012, en cuya exposición de motivos se indica que “*El deseo de promover nuevas formas de desarrollar la actividad laboral hace que dentro de esta reforma se busque también dar cabida, con garantías, al teletrabajo: una particular forma de organización del trabajo que encaja perfectamente en el modelo productivo y económico que se persigue, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar. Se modifica, por ello, la ordenación del tradicional trabajo a domicilio para dar acogida, mediante una regulación equilibrada de derechos y obligaciones, al trabajo a distancia basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías*”. No obstante, es con la Ley 10/2021 de trabajo a distancia, cuando se regula esta modalidad de forma más específica, a pesar de que España no ratificase formalmente el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002, ya que se trata de un acuerdo entre interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) a nivel europeo, y no un Tratado que requiera ser ratificado por los estados miembros.

¹³ Al cierre de estas líneas el documento está expuesto en formato borrador en: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/583228.html>

que pretende ser de la legislación laboral andaluza del empleo público en el aspecto específico del “*Teletrabajo*” que marca la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía¹⁴, desarrollo legislativo autonómico, a su vez, de la normativa básica que supone el EBEP y la Ley 10/2021, tiene por objeto, según su Preámbulo, “*la regulación del trabajo a distancia o no presencial en la Administración de la Junta de Andalucía, mediante la fórmula de teletrabajo*”, alegando motivo de “*avance en la modernización de la Administración*”, así como, “*una mejor organización del trabajo*” al considerar posible alcanzar con su implantación “*la reorganización de los procesos de trabajo*”, hasta entonces considerados como no orientados a la consecución de resultados. Con ello, pretende propiciar una “*mejor gestión del tiempo y de la calidad de los servicios (ofrecidos) a la ciudadanía*”, y no tanto, una flexibilidad en la gestión del tiempo laboral para el trabajador empleado público.

En cuanto instrumento de mejora de la organización del trabajo en materia de jornada laboral, la motivación principal de la regulación normativa de la distribución del tiempo de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía pasa por la intención de implantar un nuevo orden normativo para la gestión de los servicios públicos que mejore su implementación y desarrollo como viene intentándose desde la normativa estatal, precisamente para adaptar el funcionamiento de estas a la gestión pública digital¹⁵ que nos viene demandando la Unión Europea¹⁶. Vía de modernización de la Administración que debe encaminarse en el doble propósito de mejorar la calidad profesional de las personas empleadas públicas y, a su vez, lograr garantizar la mejor ejecución de la prestación del servicio público a través de la flexibilidad que proporcionan los medios digitales, si bien, para el primer caso, la persona del trabajador debe ser entendida como un valor a crear prácticamente *ex novo*, en la medida en la que va a tener que aprender nuevos modos y medios de ejecución de sus funciones y tareas públicas.

A partir de dicha meta, la evaluación del desempeño queda vinculada a la implantación del modo de trabajo a distancia mediante “*Teletrabajo*” siempre que la persona trabajadora alcance resultados eficientes que serán de este modo considerados, o no, cuando sean valorados los esfuerzos globales y estratégicos que realiza en el cumplimiento de sus funciones profesionales, aspecto que, sin embargo, no parece encajar del todo con la concepción dulcificada de la prestación profesional cuando ésta dependa de un procedimiento competitivo valorable.

Respecto a la segunda motivación, conllevará, esencialmente para la parte

¹⁴ BOE núm. 164, de 11 de julio de 2023.

¹⁵ Primer apartado del Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre.

¹⁶ El *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español*, que puede ser consultado en, vid. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/plan.aspx>, fue evaluado favorablemente por la Comisión Europea en la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del citado Plan, contemplando, en su componente 11, una serie de medidas relativas a la Modernización de las Administraciones Públicas y destinadas a mejorar la eficiencia de los recursos humanos mediante, entre otras medidas, la flexibilización de la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas a través del teletrabajo.

empleada pública, la implantación de nuevas dinámicas, más versátiles y adaptables, de modo que se logre cambiar la imagen que, sobre la ejecución del empleo público, se proyecte ante la opinión pública al quedar configurada la tramitación gestora pública por medios electrónicos, con carácter general.

En la medida en la que el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público- EBEP¹⁷-, considera «*Teletrabajo*», a aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, “*siempre que las necesidades del servicio lo permitan*”, y fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, se establece expresamente que, en todo caso, el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la plasmación de objetivos y la evaluación del cumplimiento de estos. Aspectos que, conformados dentro de una misma identificación semántica, albergan diversos objetivos no siempre posibilitados en su cumplimiento por el legislador.

Ante todo, el planteamiento legal que ofrece el legislador andaluz sitúa al “*Teletrabajo*” entre los supuestos permitidos legalmente para desempeñar las funciones y tareas propias del ejercicio del trabajo concertado con la empleadora pública, bajo la condición de hacerlo fuera de las dependencias de la Administración, en régimen de parcialidad (no más del 40 % de la jornada semanal), y con uso de tecnologías de la información y la comunicación, siempre que “*el contenido competencial del puesto de trabajo lo admita y las necesidades del servicio lo permitan*” (art. 37)¹⁸. De esta forma, el ejecutivo andaluz presenta al legislador regional los dictados ofrecidos por el legislador nacional, al presentar como objeto “*la regulación del trabajo a distancia o no presencial en la Administración de la Junta de Andalucía, mediante la fórmula de teletrabajo, con la finalidad de seguir avanzando en la modernización de la Administración y en una mejor organización del trabajo*”, lo que hace identificar a la normativa como desarrollo autonómico de la nacional Ley 10/2021.

Dentro de sus objetivos, bien de naturaleza interna, de gestión propia empleadora, bien de naturaleza externa a la misma, resulta destacable el deseo de implantar una metodología de ejecución del empleo público que garantice, tanto “*un cumplimiento adecuado de sus responsabilidades laborales por parte de quienes teletrabajan, como el mantenimiento o mejora de la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía*”. Para ello, se erige como aspecto fundamental el hecho de que la empleadora tenga definidas

¹⁷ Precepto que fue introducido mediante el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

¹⁸ Situaciones excepcionales o especiales, como la concurrencia de medidas limitativas de la movilidad de las personas o que den lugar al cierre de centros de trabajo, la suspensión temporal de actividades presenciales, no limitan la modalidad de “*Teletrabajo*” en el formato parcial legalmente reconocido en compatibilidad con la actividad presencial previstas en el Decreto, pudiendo establecerse que se extienda hasta la totalidad de las jornadas semanales, salvaguardando la continuidad del servicio de cada unidad administrativa, con las excepciones que puedan establecerse.

las funciones y tareas susceptibles de ser desempeñadas de forma autónoma en régimen de teletrabajo, lo que predispone a la empleadora a definir las características específicas y los objetivos a cumplir que posea el puesto de trabajo a transformar en uno de posible ejecución a distancia, siendo, a su vez, requisito esencial, la dotación que tiene que realizar la empleadora de medios telemáticos necesarios para ejecutarlo

De este modo, la implantación del “*Teletrabajo*” en la región andaluza quedaría estructurada sobre dos dimensiones. Por un lado, sobre la evaluación del trabajo por objetivos, frente a la consideración tradicional de evaluación por absentismo o presencialidad temporal en el puesto de trabajo y, por otro lado, sobre la consideración flexible de la duración de la jornada como criterio básico de productividad y realización profesional de la persona empleada pública y no de asistencia estática al puesto de trabajo que marca la jornada laboral en la actualidad (*ex arts. 47 y 51 EBEP*).

Ello se subsume en los siguientes aspectos a tomar en consideración por cuanto el tiempo de trabajo se encuentra en la singularidad de dos encrucijadas de misiones:

- De Naturaleza interna:

a) Rediseño del modelo de gestión del empleo público. Si bien el EBEP, desde su inicial versión de 2007, estableció la **evaluación del desempeño** (*ex art. 20*), en cuanto procedimiento por el que la empleadora pública puede medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento, así como, el logro de los resultados previstos alcanzar por el empleado en la ejecución de la prestación adecuada, eficaz, y eficiente de su trabajo, dicho trámite procedimental ha quedado lejos de ser plenamente implantado, por cuanto ha resultado necesario identificar los objetivos asignados a los procesos de trabajo, además de valorar las funciones y tareas del puesto que van a permitir alcanzar dichos objetivos, y tal tarea no se ha llegado a efectuar por la empleadora pública administrativa en todos sus justos términos¹⁹. Todo ello en conjunción con la determinación del modo en el que se ha de llevar a cabo la evaluación del cumplimiento de los objetivos y rendimientos laborales, previamente asignados, a los concretos puestos de trabajo.

No en vano, el borrador de Decreto surge con pretensión universal en la medida en la que no solo idea aplicarse a la totalidad de las personas empleadas públicas (art. 2) conectando derechos y deberes laborales como la formación, las retribuciones, la carrera horizontal o, incluso, el mantenimiento del puesto de trabajo o la continuidad en el modo de prestación a distancia, si no que, a su vez, queda relacionado directamente con el principio de eficacia administrativa, *ex art. 103.1 CE*, al plantear un procedimiento de evaluación del cumplimiento de objetivos y rendimiento laboral en función de criterios previamente definidos bajo la dimensión igualitaria, eficaz y eficiente en el desempeño laboral²⁰.

¹⁹ Vid. CABRERA DOMINGUEZ J.M., “*El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia.*” Revista Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024.

²⁰ Dicha valoración de las funciones y tareas del puesto no siempre han sido efectuadas, especialmente, entre los puestos de trabajo asignados a los entes Institucionales de las Admi-

Por otro lado, la implantación de la modalidad del “*Teletrabajo*” implica cierta evolución en la gestión del ejercicio profesional en la Administración Pública. La forma tradicional de dirección del trabajo plantea transitarla, desde una concepción del desempeño profesional coincidente de espacio y tiempo, hacia una dimensión más etérea y flexible, donde la calidad del trabajo y el cumplimiento de los plazos de entrega sean los elementos determinantes del ejercicio profesional. De este modo, el ejecutivo andaluz propone “*fijar objetivos, preparar las tareas que pueden desarrollarse mediante teletrabajo y elaborar, por parte de las personas responsable de las unidades de servicios, los criterios técnicos e imparciales que determinen el grado de eficiencia de quien teletrabaja*” (Exponendo I), con el fin de afrontar nuevos retos que incluyan la flexibilidad y la movilización de recursos humanos más proclives a encontrar las respuestas que los servicios públicos deben ofrecer a la ciudadanía. En definitiva, eficacia no sólo de la Administración cuanto más, sobre todo, del empleado público.

b) Determinación de la formación y retribuciones complementarias que pueda conllevar la evolución de la carrera profesional de cada empleado público, lo que le significa a la parte empleadora un más preciso y exacto conocimiento de los puestos de trabajo que gestiona y precisa, al objeto de que le permita identificar de modo más conciso la organización de la fuerza de trabajo que precise, pero, además, valorar y modificar, en su caso, los procesos orientados al logro de resultados que mejor necesite para potenciar la mejora en la gestión profesional y flexible del tiempo y calidad en la prestación de los servicios a una ciudadanía socialmente avanzada. Un instrumento de ordenación de puestos de trabajo, como pueden suponer los catálogos y relaciones de puestos de trabajo- RPTs-, identifican y permiten dotar de contenido funcional y salarial a cada puesto de trabajo público creado, a pesar de que deben valorar, como elemento esencial, si cada puesto en sí mismo, identificado no tanto por criterios cuantitativos cuanto más por los cualitativos, es susceptible de ser desempeñado bajo la modalidad de teletrabajo.

c) Si bien, la Ley 5/2023, de la Función Pública de Andalucía establece que la jornada de trabajo en régimen de “Teletrabajo”, “será la que corresponda, según las normas que le sean de aplicación, a cada persona” empleada pública, habilita a que “reglamentariamente se puedan establecer reglas específicas para adaptar la jornada de trabajo a las particularidades de la prestación de servicios a distancia” (art. 37.5), no obstante imponer (DA 6ª Decreto en ciernes) un porcentaje máximo de jornada de trabajo bajo la modalidad de “Teletrabajo” del cuarenta por ciento de la jornada en cómputo semanal.

Con ello, el Decreto en ciernes desarrolla a la norma legal estableciendo para la persona teletrabajadora, la posibilidad de flexibilizar, siempre que exista consenso a través de la negociación colectiva, su jornada laboral desde una ubicación diferente a la del centro de trabajo habitual, entendiendo dicha posibilidad como incentivo de compromiso y motivación del empleado público hacia la entidad empleadora que, a

pesar del reconocimiento legal, lo estima como dádiva voluntariosa, de ésta hacia el empleado público, en la medida en la que considera dicha posibilidad de “*Teletrabajo*” como modo singular de concretar, la empleadora, los derechos generales subjetivos de los que es titular el empleado público a través del título jurídico que le habilita al ejercicio público. Capacidad autónoma que, no obstante, queda limitada en el tope legal heterónomo establecido de duración máxima en cómputo semanal.

d) En otro orden de asuntos, la Ley 5/2023, de la Función Pública de Andalucía garantiza que el personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos derechos y deberes individuales y colectivos que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial (Capítulo IV), incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, régimen de retribuciones, modos de garantizar la estabilidad en el empleo, promoción profesional, tiempo de trabajo- en cuanto identificación del horario de trabajo-, derecho a la desconexión digital²¹ y al descanso necesario, así como participación en la representación colectiva, casuísticas que irremediablemente respeta el Decreto en ciernes por cuanto resultan aplicables *per se*, tanto a quienes desarrollen sus tareas en modalidad presencial, individuales o colectivas, como en modalidad de teletrabajo²², so pena de incurrir en trato diferenciador de posible corte discriminatorio.

- De naturaleza externa:

a) Reducción de costes para los empleados, al reducirse los tiempos y modos de locomoción para los desplazamientos al centro de trabajo. El mayor coste energético que soporta la parte empleada en su domicilio o en el lugar privado²³ donde ejerza el “*Teletrabajo*”, no aparece reconocido en el Decreto en ciernes, si bien, podría resultar valorado por la empleadora pública en cuanto puede llegar a suponer una merma de poder adquisitivo salarial, en ocasiones, de considerable valor²⁴.

b) Reducción de presencia de huella de carbono en el contexto de lucha contra

²¹ Tiempo de trabajo y Derecho a la desconexión digital adquieren una dimensión especial para las personas que desarrollan trabajo a distancia, porque la posibilidad de la flexibilidad horaria y la propia naturaleza del trabajo a distancia pueden llegar a difuminar los límites entre la vida profesional y la vida personal.

²² “... la obligación de alcanzar los objetivos individuales, cumplir la jornada y el horario de trabajo que corresponda, así como el estricto respeto de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y el deber de mantener la debida reserva respecto a los asuntos que conozca”, son los casos cerrados que insta el Decreto en ciernes a cumplir como deberes de la parte empleada pública (Exponendo I, *in fine*).

²³ La conexión a internet para lleva a cabo las labores de “*Teletrabajo*” sólo serán permitidas por el Decreto si no son ofrecidas por sitios públicos o compartidas por el público en general (art. 11.c)

²⁴ La parte empleadora surte al empleado de los medios tecnológicos necesarios para llevar a cabo la prestación laboral con garantías de seguridad y eficacia suficientes (art. 11), pero no del coste de la herramienta fundamental para hacer posible el trabajo telemático a distancia: el enganche domiciliario a la red internaur.

el cambio climático y sostenibilidad medioambiental, en cuanto consecuencia transversal con las que justifica el legislador la especial protección que el “*Teletrabajo*” dispensa al empleado al que administrativamente se le concede. Aunque la reducción de desplazamientos a los centros de trabajo, normalmente realizados mediante medios de locomoción, reducen la emisión de contaminantes atmosféricos y, con ello, reducen el impacto que puedan generar en el cambio climático, el coste energético que conlleva el uso masivo de las tecnologías de comunicación no limita su capacidad de uso y, con ello, la duración de la jornada- bien diaria, bien semanal- bajo el sistema organizativo a distancia.

En cuanto al modo de ofrecer la nueva forma funcional del empleo público al empleado y a la ciudadanía en general, el proyecto de Decreto andaluz parte de la escasez de cultura respecto al ejercicio del “*Teletrabajo*” que conlleva una alta posibilidad de sufrir, por parte de la Administración descoordinación y falta de comunicación entre departamentos, entes y empleados de diversa tipología y, con ello, el fracaso de las pretensiones de modernización de la Administración, a través de la práctica de una mejor organización del trabajo tras la identificación de objetivos y resultados clave y previa a la evaluación de su cumplimiento(Exponendo I), aspecto que excede de la capacidad funcional del empleado, entrando de lleno en la obligación, no sólo directiva y organizativa de la parte empleadora, cuanto más, en el deber de eficacia y eficiencia que debe mostrar la Administración Pública en el desempeño de su actividad de servicio público (ar. 103 CE).

Para los empleados públicos, dicha falta de asimilación cultural y de ejercicio profesional puede suponerles cierta barrera de aislamiento e incertidumbre que podrían ser salvadas, *de lege ferenda*, con la progresión flexible, por negociada, de la implantación de tal modo de prestación laboral, siempre sustentada bajo los principios de planificación y evaluación. Sin embargo, tal preocupación no ostenta los primeros puestos motivacionales de la Administración andaluza, al definir como necesidad a regular normativamente, el mantenimiento, en un estado de prestación de los servicios públicos con parámetros de calidad, modernidad de sus procesos ejecutorios, protección de los empleados públicos mediante la protección de una jornada laboral más autónoma y flexible, y, finalmente, la implantación de un modelo prestacional de servicios públicos basado en el cumplimiento de objetivos orientados a la consecución de resultados evaluados en el grado de cumplimiento e implicación en lograrlo.

En esencia, determinación de unos objetivos clave, tanto individuales como de organización, que orienten el trabajo a resultados y permitan evaluar su grado de cumplimiento.

2. EMPLEADORA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. TIPOLOGÍAS O UNIDAD IDENTITARIA ANTE EL TRABAJO A DISTANCIA.

La vertiente empleadora de la Administración Pública entra a formar parte del juego de relaciones laborales en el complejo aspecto de la ordenación de la plantilla necesaria para llevar a cabo el desarrollo del objeto de actividad y actuación social pública a la que se debe.

En el Ordenamiento Jurídico español, la configuración de la actual estructura de la Administración Pública española y su eje de actuación parte de la Constitución Española de 1978 y el reconocimiento que ésta otorgó a la permisibilidad de participación pública en la gestión de la actividad económica en todos sus estadios y estamentos. Ante ello, el legislador constituyente le reserva a la Ley la posibilidad de regular la participación pública en «*Recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, posibilitando, asimismo, el acuerdo para la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*» (art. 128.2 CE).

A este reconocimiento normativo hay que unir los procesos de transferencia de competencias de servicios públicos a las CC.AA. Funciones y servicios administrativos que venía realizando la Administración General del Estado en campos diversos, pasan ahora a ser gestionados en el ámbito regional propiciando ello el surgimiento de diversas estructuras de desarrollo económico con presencia de diversas fórmulas jurídicas a modo de estructuras de gestión directas e indirectas en las que la propia Administración se erigía, unas veces, como creadora administrativa, otras como administrada y, otras, como ambas a la vez.

Esta dinámica de expansión administrativa reforzó el protagonismo de instituciones públicas- entidades administrativas como agencias o consorcios-, así como privadas- empresas de gestión privada pero de financiación íntegramente pública, bien de ámbito estatal, autonómico, o bien local-, que desplegaron competencias exclusivas de autoorganización y ejecución de servicios públicos de cara a la actividad administrativa de asistencia pública- reconocida por el art. 148.1.1º CE-, no necesariamente para actuar en el ámbito privado con labores de mercadeo.

Estando ceñida la creación normativa en materia laboral al Estado, con carácter exclusivo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC.AA. (art. 149.1.7 CE), el reparto competencial entre Estado y CC.AA. queda perfilado por la doctrina del TC conforme a la cual la potestad de creación legislativa y reglamentaria de empleo y desarrollo económico es competencia del Estado, erigiendo a éste como única fuente de normas laborales, con completa competencia en materia de colocación, estímulos a la contratación y ayudas al empleo, así como, formación profesional ocupacional, al ubicarse dentro del concepto de legislación laboral básica²⁵.

No obstante, dicha delimitación no ha sido excluyente para el creciente protagonismo que han venido ostentando las CC.AA. desde su implantación administrativa y, especialmente, en las relaciones laborales. En concreto, en materia de empleo, las CC.AA. asumen, en primer lugar, competencias, que el propio TC reconduce al terreno de la actividad administrativa de ejecución, pero que materialmente pueden desbordar la mera función reglamentaria *ad intra* que tiene consolidada la Administración Pública, pudiendo llegar a alcanzar los límites conducentes al campo laboral. En segundo lugar, en el plano de configuración estrictamente administrativa, también han adquirido las CC.AA. especial presencia por cuanto que, instaurada una

²⁵ Cfr. STC 195/1996, de 28 de Noviembre de 1996, que declara la titularidad de competencias del País Vasco para sancionar determinadas infracciones previstas en la Ley 8/1988, de 7 de Abril de 1988, sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social.

nueva organización política y administrativa que se une al Estado, los municipios y las provincias (art. 137 CE.), a las Comunidades Autónomas se les concede *ex novo* autonomía de gestión para ordenar sus respectivos intereses (art. 2 CE), operando para ello a través de una conexión interadministrativa en la que intervienen un conjunto de principios unívocos de organización institucional basados en los genéricos reconocidos dentro del conjunto de la nación que no son otros que los de solidaridad, prohibición de privilegios económicos y sociales, igualdad de derechos para los españoles en cualquier parte del territorio, libre circulación y establecimiento de personas y de bienes (arts. 9 a 30, así como, arts. 138 y 139 CE), junto con los principios tradicionales en nuestro ordenamiento jurídico administrativo de funcionamiento como son la eficacia, la jerarquía, la descentralización²⁶, desconcentración y coordinación (art. 103 CE).

Hasta entonces la Administración española había venido actuando en régimen hegemónico e imperativo sobre los administrados, emprendiendo acciones gubernamentales adoptadas y decididas con el fin de estructurar a la sociedad de una forma predeterminada, mediante un conjunto de tareas y cometidos- políticas públicas- que implicaban, en su cumplimiento, ejercicio de autoridad²⁷. La Política Pública aparece en el Estado español como decisión gubernamental acompañada de medidas administrativas impuestas, por considerarse necesarias, para la integración y el equilibrio social. Medidas de actuación a ellas implícitas que, no obstante, difieren de la propia actividad prestacional que venían requiriendo los servicios públicos comunitarios englobados, entre otras, en actuaciones relativas a la figura del empleo y del desarrollo económico. Acciones de asistencia y cobertura de servicios y acciones, asumidas según razones variables de orden político, social, económico o técnico, diferentes de las de carácter autoritario o de *imperium* con que nace la actividad *sensu stricto* de la Administración tradicional, y que aparecen, cada vez con más frecuencia, como una parcela obligatoria de la actividad de actuación administrativa.

En este sentido, destacamos la diversidad de fórmulas organizativas genéricas que conforman el concepto de Administración Pública entendida en sentido estricto, esto es, en cuanto estructura que desarrolla servicios públicos ejecutivos *ex artículo* 149.1.18 CE- pero que pertenecen íntegramente a la Administración General que las

²⁶ Precisamente el más debatido de todos por la consideración de crecimiento descentralizado “*intenso y desordenado de entes públicos territoriales*”. Vid. MARTÍN VALVERDE, A., en “*Reestructuración laboral de las Administraciones Públicas*.”. Revista Documentación Laboral, núm. 97. Año 2013. Pág. 91.

²⁷ Autoridad o “*imperium*” al que alude el art. 85. Ter, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985) dedicado justamente a la prohibición de trasladar la ejecución de determinadas actividades y servicios a la iniciativa privada, imponiendo su gestión de forma directa o con medios propios. De este modo, da por hecho que las reacciones normativas sobre el régimen administrativo que distintas leyes han dedicado a las sociedades públicas, afianzan su regulación jurídica sobre la privada, consintiéndose, con ello, que la contratación por parte de empresas privadas, tanto de obras como de suministros, deba hacerse con cierta publicidad y concurrencia, al igual que la selección de personal para la ejecución de dichas obras o servicios, guardando unas normas públicas mínimas para seleccionar al personal, similares al acceso a la función pública, lo que las somete a los mismos principios, no procedimientos, que rigen en toda Administración Pública.

crea y mantiene, a pesar de poseer plena capacidad jurídica de obrar. Entredichas fórmulas organizativas se incluyen los distintos poderes constitucionales y demás órganos de reconocimiento constitucional como son las Cortes Generales, la Administración de Justicia o la de carácter Militar, pasando por las Universidades y hasta la Seguridad Social- que anclaron su hegemonía a raíz de la inclusión en la, por entonces denominada, Comunidad Económica Europea, para lograr el objetivo obligado de alcanzar los niveles mínimos de homogeneidad en materia de desarrollo socio económico que dicha inclusión requería.

Con la plena asunción de gestión pública en aspectos de economía privada, en la década de los años ochenta y por influencia e interés en alcanzar la meta europeísta perseguida por España, ésta comienza a gestionar sus intereses internos y externos desarrollando modos de actuación pública basados en la convergencia y en la cohesión de las capacidades territoriales públicas con las privadas, potenciando la eficacia y competitividad de sus economías a través de la explotación de recursos endógenos por medio de la cooperación público- privada. Para ello nuestra Administración Pública debía de modernizar su estructura y composición puesto que la organización administrativa española se encuadraba en una especie de acopio de entidades públicas presupuestadas con algún elemento aislado consustancial al sector privado, sin orden secuencial de actuación debiendo, por ello, entablar una estructuración de relaciones jurídicas basadas en principios de actuación pública concatenados en función de las facultades competenciales propias que cada Administración presupuestada debía tener normativamente encomendadas.

Generalizada en su práctica totalidad la gestión indiferenciada como forma de organización de los asuntos “*no propios*”, se acude a la creación de una serie de órganos- Sociedad mercantil de naturaleza jurídica pública, Fundación administrativa o Consorcio administrativo- que cuentan con la asistencia de un Consejo de Administración que puede confiar la ejecución de los acuerdos adoptados a una serie de empleados públicos, quienes no tienen por qué ser necesariamente personal funcionario, aunque puede resultarles necesaria la capacidad funcional de autoridad administrativa con que *per se* cuentan éstos. Para llevar a cabo las acciones ejecutivas podrán precisar de algún concreto personal empleado público de naturaleza funcional o de carácter laboral ejecutor.

Desde el punto de vista organizativo, gran parte de las actuaciones económicas, financiadas a escala nacional, han ido siendo direccionadas hacia la gestión autonómica, coexistiendo éstas con políticas comunes estatales, aunque basadas en actuaciones específicas adaptadas al propio territorio y a sus necesidades. No en vano, la Administración Regional adolece de autonomía financiera en la mayoría de los asuntos, dependiendo, desde el punto de vista funcional y en su mayor medida económico, del Estado Central que condiciona su capacidad empleadora de carácter privado.

En este contexto la implantación del “*Teletrabajo*”, como modo de organización ex novo de los procesos públicos, se incardina en una suerte de gestión coordinada y colaborativa de fondos públicos permisivos, no solo de los modos, cuanto más de los medios materiales y técnicos de prestación.

2.1. Composición jurídica de los Entes instrumentales de la Administración General.

Desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público - LRJSP -²⁸, se ha perfeccionado el marco jurídico de los distintos tipos de administración pública, consolidando una clasificación ya esbozada en la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁹. Esta última establecía una regulación conjunta del procedimiento y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pero no distinguía con la misma precisión actual entre administración general y administración institucional. En efecto, la Ley 30/1992 ofrecía una visión más unitaria de las Administraciones Públicas, sin desarrollar con suficiente profundidad la diferenciación orgánica y funcional entre los entes que ejercen potestades administrativas de forma directa- lo que hoy denominamos Administración General- y aquellos que tienen personalidad jurídica propia y autonomía funcional- la Administración Institucional o Instrumental-.

Con la Ley 40/2015 se sistematiza con claridad la distinción, estructurando el Sector Público institucional en torno a entidades que, aun perteneciendo a la Administración Pública, presentan una mayor o menor dependencia en su funcionamiento. En su Título II, la Ley 40/2015 delimita con precisión qué debe entenderse por Administración General del Estado, Administración de las comunidades autónomas, entidades locales y, en especial, por sector público institucional. Este último incluye organismos autónomos, entidades públicas empresariales, autoridades administrativas independientes, agencias estatales, universidades públicas y demás entes con personalidad jurídica propia que, pese a no integrar la estructura clásica de la Administración general, cumplen funciones públicas. Frente a la visión más centralista de la Ley 30/1992, la Ley 40/2015 introduce un modelo más plural y descentralizado, acorde con la distribución territorial del poder reconocida por la Constitución Española y con la evolución del Estado autonómico, abandonando, con ello, la concepción uniforme del aparato administrativo, para reconocer una diversidad de entes con distintas fórmulas de gestión y grados de autonomía.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la Ley 40/2015, constituye un pilar estructural para entender el marco jurídico en el que se inserta la competencia autoorganizativa con la que cuentan cada entidad pública administrativa, bien general, bien institucional, en particular, por la configuración y categorización de los distintos sujetos públicos que integran la administración.

En este sentido, la LRJSP distingue, en su Título Preliminar, entre la Administración General del Estado y el denominado sector público institucional. Conforme al artículo 81, el sector público institucional comprende *«los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado»*, y según

²⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. «BOE» núm. 236, de 2 de octubre.

²⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. «BOE» núm. 285, de 27 de noviembre.

el artículo 84, este se subdivide en categorías como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes, así como las sociedades mercantiles estatales, fundaciones públicas y consorcios³⁰. Esta diversificación organizativa no es meramente formal, sino que incide directamente en el régimen jurídico de su capacidad de obrar. Mientras los organismos públicos se rigen por el Derecho Administrativo y, por tanto, deben actuar conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, las entidades de derecho privado como sociedades mercantiles estatales o fundaciones -Renfe o Correos- pueden realizar actos jurídicos laborales conforme al Estatuto de los Trabajadores, lo que facilita una mayor presencia de personal laboral en este tipo de entidades sujetas plenamente a la normativa laboral común. Ello no obsta para que todo tipo de empleados gocen de los mismos derechos, deberes y oportunidades de flexibilizar su jornada de trabajo a través del sistema de “*Teletrabajo*”.

De hecho, el artículo 85.2 de la LRJSP dispone que “*las entidades del sector público institucional que tengan la condición de entidades de derecho privado estarán sometidas al Derecho privado, salvo cuando ejerzan potestades administrativas*”. Esta previsión normativa tiene implicaciones decisivas, dado que permite que gran parte del personal que presta servicios en el sector público no lo haga bajo relación funcional ni bajo criterios de selección típicos del empleo público, sino mediante contratos temporales laborales más flexibles en su régimen jurídico y en su disponibilidad por la administración empleadora, lo que contribuye a cuestionar la eficacia del teletrabajo en la prestación de funciones no expresamente estructurales de la Administración General.

Otro aspecto a destacar es el previsto en el artículo 129.1, donde se exige que las entidades del sector público se organicen conforme a los principios de «*eficacia, eficiencia, economía, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y control*». Estos principios, aun orientados a la buena administración, han servido en la práctica como justificación organizativa para recurrir de forma intensiva a figuras de contratación temporal, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias o límites a la reposición de efectivos impuestos por normas de estabilidad que bien pueden ser subsumibles en prestación laboral bajo régimen de “*Teletrabajo*”.

En suma, la Ley 40/2015 establece una arquitectura jurídica que determina quién contrata, bajo qué régimen y con qué consecuencias jurídicas se les aplican medidas que favorezcan el ejercicio del servicio público. El tipo de entidad pública, su naturaleza jurídica, y su adscripción a Derecho administrativo o privado condicionan el uso de fórmulas de distribución de la jornada que dotan de heterogeneidad a la medida modernizadora de la gestión pública y protectora del empleado público, no solo por causa de la naturaleza jurídica del ente público empleador, si no, sobre todo, por causa del destino profesional que ostente cada tipo de empleado público. Reservados los puestos funcionariales, estatutarios y laborales fijos para las entidades

³⁰ Arts. 81 y 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En ellos se establece la composición del sector público institucional, distinguiendo entre organismos públicos administrativos y entidades de derecho privado con personalidad propia, configurando así distintos regímenes jurídicos para el empleo.

públicas territoriales- Administración General- los puestos de trabajo laborales, de corte temporal- bien indefinidos fijos, bien indefinidos no fijos, cada vez más escasos en el panorama público administrativo- están quedando reservados para los entes públicos de corte institucional a quienes se les dota de un régimen jurídico propios diverso, no por ello totalmente diferente, del régimen jurídico profesional que se le aplica al empleado público de entes territoriales.

A la Administración General se le aplica íntegramente la modalidad de “Teletrabajo”, mientras que, al sector público institucional, le debe ser reconocido por medio de proceso negociador, ya que la norma regula íntegramente, su régimen jurídico, estructura, funcionamiento, principios de actuación y relaciones interadministrativas, mientras que, a la Administración Instrumental se le aplica en lo relativo a su creación, extinción, régimen jurídico y consideración como parte del sector institucional, el sometimiento a principios de actuación y principios de control que limitan la directa aplicación por vía legal de medidas de funcionamiento interno como resulta ser el “Teletrabajo”..

2.2. Tipología de empleados públicos en la Administración andaluza objeto aplicativo del teletrabajo.

Tal situación estaba también provocando que, *de facto*, se haya venido produciendo carta de naturaleza estructural a puestos de trabajo públicos que, sin embargo, no tienen reconocida naturaleza estructural de Administración General, por mucho que cumplan con cometidos propios de ésta. Por su mantenimiento y pervivencia en el tiempo tales puestos de trabajo adquieren naturaleza estructural, más que por el tipo de actividad a realizar por una Administración General que, por el contrario, los ha segregado de su competencia ejecutoria normativamente asignada, para pasar a cederlos a entidades anexas y ajenas, en consecuencia, a la estructuralidad de plena Administración Pública³¹. Ello motivaba que dichos trabajos,

³¹ Aunque, como recordaremos, la, Cfr., STC 99/87, considera que el personal laboral es una excepción dentro del organigrama estructural de la Administración Pública, por entonces no existía la dicotomía funcional entre Sector Público Institucional (Organismos Públicos como son los Organismos autónomos y las Entidades Públicas Empresariales, así como las Autoridades Administrativas Independientes, las Sociedades Mercantiles Estatales, las Fundaciones del Sector Público y los Consorcios Administrativos) y Administración General propiamente dicha, en los términos en los que existe en la actualidad. Por entonces, la realización de puestos de trabajo- «oficios»-, siempre y cuando no existiesen cuerpos o escalas de funcionarios para tales labores y siempre que no ejerciesen potestades de autoridad, en cualquier tipo de Administración- Estatal, autonómicas o locales, consideradas en su totalidad, esto es, desde sus órganos centrales hasta los periféricos, incluidos los entes a ellos dependientes funcional y presupuestariamente, acogían a personal funcionario y estatutario- dotado de capacidad de autoridad y potestad decisoria y representativa institucional-, así como de personal laboral fijo- que ocupaba puestos estructurales en la entidad administrativa correspondiente por ser requerido para el desempeño propio de la actividad pública a dicha entidad normativamente asignada, pero sin necesidad de ejercer autoridad y representación institucional pública. Con el paso evolutivo del tiempo, y de nuevo por mor de la atención prestada desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea- Cfr. STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos 103/18 y C-429/18)-, se establece la clasificación de personal empleado público no por la tipología de los trabajos a desarrollar, si

inicialmente coyunturales pero pervividos en el tiempo, fuesen proclives a formar parte de la estructura organizativa de la Administración que los venía manteniendo y, con ello, lo pudiese ser también el personal contratado laboral que los venía ejecutando. No obstante, dado que la asunción como estructural del trabajo coyuntural quedaba condicionada a la voluntad³² de la Administración que lo venía manteniendo prolongado en el tiempo, la asunción también como estructural o estable del empleado contratado laboral que lo venía ejecutando, quedaba imperada, igualmente, por dicha situación- naturaleza- jurídica del puesto de trabajo que ocupaba.

En el Capítulo I del Título V del EBEP, que regula la planificación de recursos humanos en la totalidad de la Administración Pública, sin distinguir entre Administración General e Institucional, recogiendo, por un lado, los objetivos (art. 69.1 LEBEP) y, por otro, los instrumentos (Planes para la ordenación de sus recursos humanos, la Oferta de empleo público y los Registros de personal), la existencia de empleados contratados laborales para efectuar trabajos de carácter coyuntural, al no ser resultado de la estructuración funcional de la empleadora pública, no tienen obligatoriedad de plasmación en instrumento referencial alguno de ordenación de personal.

De este modo, los trabajadores contratados laborales de naturaleza temporal que hubiesen mantenido sus contratos temporales prorrogados en el tiempo han venido gozando de la condición de personal INF no estructurales, o, simplemente, irregulares, en cualquiera de las Administraciones Públicas reguladas por el Ordenamiento Jurídico español, por pertenecer a puestos de trabajo no surgidos ni asumidos formalmente como estructurales que, con carácter general, ejercen directamente con el administrado lo que les conlleva a limitar las posibilidades de implantar la posibilidad del “*Teletrabajo*” como modo organizativo de su jornada laboral. Ello implica que la protección jurídica de la que gozan los trabajadores públicos destinados a entes administrativos institucionales se encuentra en situación de vulnerabilidad, por cuanto, suponen un volumen de empleados públicos destinados a la regulación jurídica autónoma de cualquier elemento relativo al ejercicio profesional de sus funciones, que tienen derechos laborales limitados respecto a los compañeros empleados públicos de naturaleza estructural administrativa, lo que les permite exigir, igualmente por dicha vía autónoma, una acorde aplicación, autónoma o heterónoma del teletrabajo.

no, por la necesidad que tiene la Administración, en su conjunto considerada, de llevarlos a cabo al ser trabajos permanentes que perviven mantenidos en el tiempo.

³² Tal vez sería más apropiado indicar por la disponibilidad de fondos presupuestarios más que por la voluntad decisoria del órgano competente en materia de personal.

3. IMPLANTACIÓN NEGOCIADA DEL TRABAJO A DISTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: COMISIÓN DE NEGOCIACIÓN Y CONSULTA DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL COMO SUSTRATO DE LA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN COMÚN DEL PERSONAL FUNCIONARIO, ESTATUTARIO Y LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Al respecto, resulta destacable el aspecto relativo a la participación de la representación del personal en esta materia, determinando el Decreto que en el seno de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía se creará una Comisión de seguimiento del trabajo a distancia, en la que participarán de forma paritaria representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales con presencia en dicho órgano. De hecho, la redacción del texto normativo se ha analizado en el seno de un grupo de trabajo creado al efecto con representantes de las organizaciones sindicales con representación en la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, en la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración general de la Junta de Andalucía y en la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía, órganos en los que posteriormente se llevó a cabo la correspondiente negociación colectiva, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 85.1 de la Ley 5/2023, de 7 de junio.

También por acuerdo de cada Mesa Sectorial de Negociación o de la Comisión del Convenio Colectivo del personal laboral de la Junta de Andalucía, así como en el ámbito general de negociación común de las entidades instrumentales del sector público andaluz, en cuanto órganos administrativos independientes sólo orgánicamente de la Administración General estatal o Autonómica, puedan crearse comisiones de seguimiento de la modalidad de trabajo a distancia, en las que participarán de forma paritaria representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales con presencia en los órganos correspondientes (Exponendo I).

Interés normativo que queda plasmado en el cuerpo del texto decretado ex arts. 46 y 47, mediante los que se establecen Comisiones de seguimiento de la modalidad de trabajo a distancia de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, así como del resto de entes administrativos legalmente reconocidos, quienes quedan habilitados por la norma para llevar a cabo, con competencia de comisión paritaria, labores de participación negocial, de control aplicativo, y evaluador de las consecuencias afectantes a la implantación del “Teletrabajo” en los procesos de servicio público.

Órganos paritarios que, en definitiva y sin ambages, son quienes ostentan capacidad de decisión sobre la implantación y funcionamiento del Teletrabajo en la Administración regional andaluza, de corte general y de corte instrumental.

4. BIBLIOGRAFÍA*.

- CABRERA DOMINGUEZ J.M., “*El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia.*” Revista Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024.

- MARTÍN VALVERDE, A., en “*Reestructuración laboral de las Administraciones Públicas*”. Revista Documentación Laboral, núm. 97. Año 2013. Pág. 91.

*Obra basada principalmente en disposiciones normativas.

**PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL
SEGUNDO PANEL**

SOSTENIBILIDAD Y FORMACIÓN PROFESIONAL: COMPETENCIAS Y PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA¹

ESTHER CARRIZOSA PRIETO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pablo de Olavide

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9974-5760>

*“Hay una grieta en todo. Así es como entra la luz”
Leonard Cohen, Anthem, 1992*

¹ La presente investigación se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación “Retos y oportunidades de la descarbonización para el sistema de relaciones laborales” (Proyecto PID2022-139922NB-C21, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER,UE).

SUMARIO:

1. SOSTENIBILIDAD, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. UN ENTRAMADO DE RELACIONES IMPRESCINDIBLES.
2. ESTRATEGIAS MULTILATERALES PARA UNA FORMACIÓN PROFESIONAL SOSTENIBLE.
3. MODELOS INTERNACIONALES DE COMPETENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD: ENFOQUES NORMATIVOS Y PEDAGÓGICOS.
4. HACIA LA RECONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETENCIA Y LA SISTEMATIZACIÓN DE PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA LA TRANSICIÓN JUSTA.
5. CONCLUSIONES.
6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN:

La sostenibilidad ha irrumpido como principio del derecho internacional, redefiniendo el sentido y las funciones de la educación y del trabajo en el siglo XXI. En este contexto, la Formación Profesional se configura como un ámbito estratégico para la materialización de la transición justa, al situarse en la intersección entre sistemas educativos, dinámicas productivas y políticas de empleo. Esta contribución analiza los marcos internacionales desarrollados por la UNESCO, la OIT, la OCDE y la Unión Europea, con el objetivo de identificar cómo conceptualizan y sistematizan las competencias para la sostenibilidad y qué fundamentos normativos emergen de estos enfoques. El estudio muestra que, pese a diferencias en densidad normativa y orientación pedagógica, existe convergencia en dos aspectos fundamentales: la sostenibilidad debe entenderse como un principio normativo transversal, capaz de redefinir los fines, medios y estructuras de la Formación Profesional; y es necesario superar concepciones funcionalistas y tecnocráticas para reconceptualizarla como institución orientada a habilitar sujetos críticos, resilientes y comprometidos con la justicia ecosocial, en el marco del derecho al aprendizaje permanente. De este análisis deriva, además, una reformulación del concepto de competencia y la formulación de una serie de principios útiles para valorar la orientación y el grado de alineamiento de los sistemas nacionales de Formación profesional con los compromisos internacionales.

Palabras clave: sostenibilidad, formación profesional, competencias, principios internacionales, transición justa, aprendizaje permanente.

ABSTRACT:

Sustainability has emerged as a principle of international law, redefining the meaning and functions of education and labour in the twenty-first century. In this context, Vocational Education and Training (VET) is positioned as a strategic domain for the realisation of a just transition, located at the intersection of educational systems, productive systems and employment policies. This article examines the international frameworks developed by UNESCO, the ILO, the OECD and the European Union to identify how they conceptualise and systematise sustainability

competences and the normative underpinnings that emerge from these approaches. The study shows that, despite differences in normative density and pedagogical orientation, there is convergence on two fundamental points: sustainability should be understood as a transversal normative principle capable of redefining the aims, means and structures of VET; and functionalist, technocratic conceptions should be overcome to reconceptualise VET as an institution that enables critical, resilient actors committed to eco-social justice, within the framework of the right to lifelong learning. The analysis also entails a reformulation of the concept of competence and supports the systematisation of a set of principles useful for assessing the orientation and degree of alignment of national VET systems with international commitments.

Keywords: sustainability; vocational education and training (VET); competences; international principles, just transition; lifelong learning.

1. SOSTENIBILIDAD, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. UN ENTRAMADO DE RELACIONES IMPRESCINDIBLES

La sostenibilidad ocupa en la actualidad una posición central en el derecho internacional como principio transversal que fundamenta de forma creciente las funciones y finalidades del desarrollo, de la educación y del trabajo en el siglo XXI². Esta posición estratégica responde a la necesidad de dotar de legitimidad a las políticas públicas en un contexto marcado por la emergencia climática, la desigualdad persistente, la fragmentación de los vínculos sociales y la transformación acelerada de los sistemas productivos. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad constituye un pilar estratégico de los compromisos multilaterales de los Estados en materia de desarrollo, justicia y derechos, configurando un horizonte común de actuación pública frente a la crisis civilizatoria de nuestro tiempo. Y lo hace, es necesario incidir en este aspecto, en relación directa y necesaria con la justicia y la equidad, en la medida en que estas tres dimensiones conforman un entramado indivisible que cuestiona directamente las lógicas estructurales del modelo de desarrollo dominante³.

Así lo expresa, de forma paradigmática, la Agenda 2030 para el Desarrollo

² OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015, p. 5. Disponible en https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf (Consultado 25/05/2025); OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible*. Ginebra y París, 2012, p. 4. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216269_spa (Consultado 25/05/2025); European Commission, *Education for environmental sustainability: Policies and approaches in European Union Member States*. Publications Office of the European Union, 2021, p. 16. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/391> (Consultado 25/05/2025).

³ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity”, *Space and Polity*, 6 (1), pp. 77–90. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/248990837_Exploring_the_Nexus_Bringing_Together_Sustainability_Environmental_Justice_and_Equity (Consultado 02/09/2025).

Sostenible (ADS), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, que se erige como marco político y normativo de referencia a escala global y que, en lugar de concebir el desarrollo en términos exclusivamente económicos, plantea un enfoque integrado que articula las dimensiones ecológica, social y educativa en torno a una visión transformadora del bienestar colectivo y del ejercicio efectivo de los derechos humanos⁴. En este contexto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 consagra el compromiso de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, estableciendo un vínculo directo entre el derecho a la educación y los desafíos del desarrollo sostenible. De manera específica, la meta 4.7 establece que los Estados deben asegurar que todos los discentes adquieran los conocimientos, competencias y valores necesarios para promover el desarrollo sostenible, incluyendo, entre otros elementos, la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía global y la valoración de la diversidad cultural⁵.

Es indudable que esta formulación conlleva importantes consecuencias para los ordenamientos jurídicos y sociales. Por un lado, redefine las funciones formativas de las instituciones educativas como espacio de construcción ética, crítica y cívica, en el que el saber se orienta a la configuración de futuros justos y solidarios, conectando la función pedagógica con la responsabilidad política frente a los límites ecológicos del planeta y las desigualdades sociales⁶. Ello implica asumir que las políticas educativas y formativas no pueden permanecer ajenas a los impactos que las crisis ambientales generan sobre los colectivos más vulnerables, ni a las dinámicas o prácticas estructurales que perpetúan las desigualdades sociales. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad deja de ser un mero objetivo ambiental para integrarse como una categoría que obliga a transformar el contenido y la metodología de la enseñanza, promoviendo un enfoque sistémico y crítico que capacite al alumnado para comprender la compleja interacción entre factores ecológicos, económicos y sociales, y para actuar como sujeto transformador en la construcción de sociedades más equitativas y sostenibles⁷.

Por otro lado, la complejidad e interdependencia de dimensiones que implica la sostenibilidad requiere entenderla como un principio transversal que desborda el

⁴ ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2015, pp. 3-5; UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021, pp. 14-19. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707> (Consultado 25/05/2025); European Commission, *Education for environmental sustainability: Policies and approaches in European Union Member States...*, op. cit., p. 16.

⁵ ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible...*, op. cit. p. 17.

⁶ OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., p. 4; UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 16-19.

⁷ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity...”, op. cit., p. 80.

ámbito educativo y produce efectos en el plano jurídico, institucional y social⁸. En el plano jurídico, la sostenibilidad exige ser reconocida como criterio de validez y de interpretación del ordenamiento, lo que obliga a revisar los marcos normativos en los ámbitos educativos, laboral y económico, articularlos con los derechos fundamentales y habilitar mecanismos que garanticen su eficacia real⁹. En el plano institucional, demanda una gobernanza pública renovada, con estructuras administrativas capaces de coordinar políticas sectoriales, integrar los objetivos de sostenibilidad en la planificación estratégica y presupuestaria, y establecer sistemas de evaluación que valoren conjuntamente eficiencia económica, impacto social y efectos ambientales¹⁰. Por último, desde la perspectiva social, reclama la consolidación de una ciudadanía activa, crítica y corresponsable, dotada de cauces efectivos de participación democrática, con acceso equitativo a los recursos básicos y con capacidad para impulsar estilos de vida compatibles con los límites del planeta y con los principios de justicia intergeneracional¹¹.

En el derecho internacional del trabajo, la trayectoria de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), evidencia una compleja evolución en la relación entre sostenibilidad y trabajo decente. Desde el primer momento, la sostenibilidad se ha identificado como uno de los grandes desafíos del siglo XXI, junto con la erradicación de la pobreza, ante lo que era necesario reforzar la agenda del trabajo decente como estrategia prioritaria¹². El acento recae, por tanto, en el papel instrumental del trabajo decente para hacer frente a las transformaciones ecológicas y sociales. No obstante, en los últimos años, la OIT ha apostado por la integración mediante la incorporación del principio de un entorno de trabajo seguro y saludable como parte

⁸ OIT, *Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 92ª reunión, Ginebra, 2004, pp. 1 y 2; Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 417, 2 de diciembre de 2020, p. 3. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/08b9af27-3465-11eb-b27b-01aa75ed71a1> (Consultado 27/05/2025).

⁹ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos...*, op. cit. p. 7; OIT, *Modificación de la Declaración de 1998: incorporación del principio de entorno de trabajo seguro y saludable. Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110.ª reunión*, Ginebra, 2022, p. 2. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO (Consultado 25/05/2025).

¹⁰ Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit. p. 3; Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019, p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> (Consultado 27/05/2025).

¹¹ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 17-19; ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible...*, op. cit. pp. 3-5.

¹² OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos...*, op. cit. p. 9.

de los derechos fundamentales en el trabajo, lo que puede interpretarse como una extensión del concepto de trabajo decente hacia la dimensión de sostenibilidad¹³. Efectivamente, en sus desarrollos más recientes, la OIT ha dado un paso decisivo al vincular estrechamente ambos conceptos: por un lado, el trabajo decente se afirma como condición indispensable del desarrollo sostenible; y, por otro, la sostenibilidad se incorpora, cada vez más claramente, como dimensión constitutiva del propio trabajo decente¹⁴. De este modo, el derecho internacional del trabajo avanza hacia una formulación en la que ambos principios se articulan recíprocamente, conformando dimensiones interdependientes y mutuamente reforzadas que exigen especial atención doctrinal.

En coherencia con ello, ambos planteamientos están presentes en las políticas de la Organización. Así, por un lado, considera que los cambios estructurales derivados de la descarbonización, la transformación digital y la reestructuración global del empleo deben estar acompañados de mecanismos sólidos de protección social, redistribución equitativa, diálogo social efectivo y formación permanente¹⁵. Y, de otro, que la sostenibilidad debe ser entendida como un fundamento normativo de la gobernanza pública, en la que la educación y la formación profesional asumen una función estratégica en la anticipación y el acompañamiento de los procesos de reconversión productiva, dejando de estar subordinadas a las exigencias de competitividad económica¹⁶.

Desde esta posición, la sostenibilidad se articula con otras categorías normativas del derecho internacional, como el aprendizaje a lo largo de la vida, la equidad intergeneracional, la justicia social y la participación democrática; una confluencia de principios analizada con especial atención por la UNESCO, que propone la formulación de un nuevo contrato social para la educación basado en la justicia, la solidaridad y la sostenibilidad¹⁷. Se trata de una propuesta ambiciosa que entiende la educación como bien común y como espacio político de deliberación colectiva sobre los fines

¹³ OIT, *Modificación de la Declaración de 1998: incorporación del principio de entorno de trabajo seguro y saludable...*, op. cit. p. 2. Sobre sus implicaciones, véase: Carrizosa Prieto, E., “Promover un entorno de trabajo seguro y saludable ¿un nuevo principio en el derecho internacional?”, *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Monografías Temáticas Laborales, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 64/2022, pp. 437-447.

¹⁴ ILO, *Decent work in nature-based solutions: Unlocking jobs through investment in skills and nature-based infrastructure*. Ginebra, 2024, p. 26. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/decent-work-nature-based-solutions-2024-unlocking-jobs-through-investment> (Consultado 27/05/2025).

¹⁵ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit., pp. 3-6.

¹⁶ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit., pp. 7; OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., pp. 3-4; Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible...*, op. cit., p. 3; Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo...*, op. cit.

¹⁷ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 14-19.

del desarrollo, la distribución del conocimiento y las condiciones de posibilidad de la emancipación humana, lo que implica, en el plano institucional, democratizar los procesos de toma de decisiones y redistribuir el acceso a los recursos, saberes y beneficios del desarrollo, bajo un enfoque que articula sostenibilidad, justicia social y reconocimiento político como dimensiones inseparables de un nuevo contrato ético¹⁸.

En definitiva, estas consideraciones ponen de manifiesto que la sostenibilidad, más que un mero contenido curricular, se erige como un principio con capacidad para reorientar los fines, los medios y los marcos institucionales de los sistemas educativos desde una perspectiva transformadora¹⁹. En consecuencia, su reconocimiento como referente jurídico y pedagógico en el ámbito educativo y formativo obliga a repensar el diseño institucional de los sistemas de enseñanza en términos que trascienden tanto la lógica instrumental como la compartimentación curricular. Por ello, su implementación no puede limitarse a la inclusión de contenidos ambientales ni a la incorporación de módulos específicos sobre cambio climático o economía circular, más bien exige una transformación profunda de los marcos normativos y pedagógicos, los perfiles profesionales y los instrumentos de evaluación²⁰. En efecto, la doctrina sostiene que para que las competencias de sostenibilidad se desplieguen plenamente es preciso reconducir la finalidad de los sistemas educativos, dejando atrás planteamientos reactivos y asumiendo enfoques proactivos basados en marcos éticos, normativos y transformadores, de manera que la sostenibilidad opere como principio rector que reordene el conocimiento, la función social de la educación, el papel del profesorado y la organización del aprendizaje a lo largo de la vida²¹.

¹⁸ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity...”, op. cit. pp. 83-84.

¹⁹ Sin perjuicio de otras aportaciones doctrinales e institucionales que, en el plano internacional, han venido consolidando una concepción transformadora de la educación orientada a la sostenibilidad, desde el ámbito pedagógico esta construcción ha sido fundamentada teóricamente por Jack Mezirow, cuya teoría del aprendizaje transformador ofrece una clave interpretativa esencial para comprender el papel de la educación en la formación de sujetos críticos y en la producción de conciencia reflexiva frente a contextos de crisis. Según Mezirow, el aprendizaje, que no puede reducirse a la adquisición de información, debe entenderse como un proceso de transformación de los marcos de referencia que orientan la acción, mediante la reflexión crítica, el diálogo intercultural y el desarrollo de una conciencia autónoma y democrática [Mezirow, J., *Transformative learning: Theory to practice. New Directions for Adult and Continuing Education*, 1997 (74), pp. 5-8]. Esta perspectiva ha sido retomada por Arjen Wals, que insiste en que la educación para la sostenibilidad implica habilitar a las personas para participar activamente en la construcción colectiva de alternativas, más allá de los condicionantes estructurales del mercado [Wals, A. E. J., “Sustainability by default: Co-creating care and relationality through education”, *Journal of Education for Sustainable Development*, 11(2), 2017, pp. 409-418].

²⁰ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, International Labour Office, Geneva, ILO, 2019, pp. 11-13. Disponible en <https://www.ilo.org/publications/skills-greener-future-global-view> (Consultado 27/05/2025); European Commission, *Education for environmental sustainability: Policies and approaches in European Union Member States...*, op. cit., pp. 10-17.

²¹ Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Diaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieck-

Y en este contexto de profunda reconfiguración normativa, destaca por su importancia la Formación Profesional. Su posición estratégica entre sistemas educativos, dinámicas económicas y políticas de empleo, la sitúa como uno de los ámbitos clave para la materialización efectiva de los compromisos internacionales²²; de hecho, la Formación Profesional está llamada a desempeñar un papel determinante en la transición hacia modelos de producción y organización del trabajo compatibles con los límites ecológicos del planeta, los derechos laborales fundamentales y los fundamentos de la justicia redistributiva. Ello exige reconocerla como una institución determinante en la construcción de trayectorias vitales sostenibles, que promueva de forma integrada la inclusión social, la equidad ambiental y el empoderamiento colectivo, abandonando su concepción como recurso instrumental subordinado en exclusiva a las lógicas de empleabilidad²³.

Como se pondrá de manifiesto en los siguientes apartados, esta nueva perspectiva ha sido asumida de forma expresa por organismos como la OIT, la OCDE, la UNESCO y la Unión Europea, que han desarrollado marcos estratégicos e instrumentos normativos orientados a reconceptualizar la Formación Profesional como una institución comprometida con una visión crítica y transformadora, coherente con los principios que hoy redefinen el derecho internacional del desarrollo, del trabajo y de la educación²⁴. De conformidad con las consideraciones efectuadas y con el fin de verificar el alcance y las manifestaciones de esta reconfiguración, el desarrollo del capítulo comprende cuatro apartados de análisis, además de esta introducción. El apartado 2 se dedica al examen de las estrategias multilaterales impulsadas por los principales organismos internacionales, con el propósito de valorar hasta qué punto la sostenibilidad está redefiniendo el estatuto funcional de la Formación Profesional. El apartado 3 aborda los modelos internacionales de competencias para la sostenibilidad, analizando sus fundamentos normativos y pedagógicos, así como sus implicaciones para la configuración de sujetos y trayectorias formativas. A continuación, el apartado 4 examina cómo estas nuevas categorías han transformado el propio concepto de competencia y permiten sistematizar un conjunto de principios internacionales con los

mann, M., Parnell, R., Walker, P., y Zint, M., “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework”, *Sustainability Science*, 16(1), 2021, pp. 16-17.

²² OIT/UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., p. 4; Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit. p. 3.

²³ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity...”, op. cit. p. 86.

²⁴ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit.; OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2019. Disponible en <https://www.oecd.org/education/2030-project/> (Consultado 29/05/2025); Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad*, Bacigalupo, M.; Punie, Y. (eds.), EUR 30955 ES, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/bc83061d-74ec-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-es> (Consultado 29/05/2025).

que evaluar la adecuación de los sistemas nacionales de Formación Profesional a los compromisos derivados del derecho internacional del trabajo, de la educación y del desarrollo. Finalmente, el capítulo concluye con una reflexión final sobre el tránsito de la Formación Profesional desde una concepción instrumental, vinculada a la mera empleabilidad, hacia su configuración como institución habilitante de derechos, justicia social y sostenibilidad ecosocial.

2. ESTRATEGIAS MULTILATERALES PARA UNA FORMACIÓN PROFESIONAL SOSTENIBLE

El reconocimiento jurídico internacional de la sostenibilidad como principio fundamental del desarrollo humano, del trabajo decente y del aprendizaje permanente ha conducido, en las dos últimas décadas, a la elaboración de un conjunto de estrategias multilaterales orientadas a reconfigurar los sistemas de Formación Profesional, tanto en términos de contenido como de diseño institucional.

Desde el ámbito específicamente educativo, la UNESCO ha desempeñado un papel determinante en la construcción de un enfoque normativo y pedagógico que articula sostenibilidad, transformación curricular y formación profesional desde una perspectiva integral. En la *Estrategia Educación para el Desarrollo Sostenible 2030* (EDS 2030), se consolida el mandato institucional de integrar la sostenibilidad como componente indisoluble del derecho a la educación, y se reconoce expresamente a la Formación Profesional como uno de los ámbitos prioritarios para su implementación efectiva. En este marco, la sostenibilidad se concibe como un principio organizador del conjunto del sistema educativo, que debe incidir sobre los fines formativos, los contenidos curriculares, las metodologías de enseñanza, los criterios de evaluación y el diseño institucional del aprendizaje a lo largo de la vida²⁵.

El planteamiento adquiere mayor densidad política y conceptual en el informe *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (2021), que plantea explícitamente reconstruir las instituciones educativas como espacios de deliberación democrática, producción colectiva de conocimiento y formación de sujetos capaces de confrontar críticamente las desigualdades, exclusiones e insostenibilidades que configuran el orden mundial contemporáneo. La educación, se afirma, “debe ser entendida como un bien común y como un acto político con capacidad para cuestionar las estructuras que reproducen la desigualdad, la exclusión y la insostenibilidad”, y su finalidad esencial consiste en “cultivar las capacidades individuales y colectivas para vivir y actuar juntos en la búsqueda de un futuro justo, sostenible y pacífico”, reivindicando así una concepción transformadora de la educación²⁶. Desde esta perspectiva, la Formación Profesional debe contribuir activamente a la formación de sujetos capaces de ejercer su ciudadanía, deliberar colectivamente sobre el sentido del desarrollo y participar en la construcción de futuros

²⁵ Toda la información sobre la Estrategia, incluyendo el Marco y la Hoja de Ruta, pueden consultarse en <https://www.unesco.org/es/sustainable-development/education/esd-net>

²⁶ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit. pp. 14-19 y 6, respectivamente.

sostenibles y equitativos; orientación que exige dirigir los procesos de aprendizaje hacia la participación democrática, el pensamiento reflexivo y la coconstrucción de conocimiento emancipador como condiciones necesarias para una ciudadanía ecosocial activa²⁷.

En el plano operativo, esta concepción se ha concretado en el marco TVET (*Technical and Vocational Education and Training*), impulsado por la UNESCO en colaboración con la OIT como eje estratégico para vincular la educación técnica y profesional con los principios del desarrollo humano sostenible. Este marco redefine expresamente el estatuto conceptual y político de la Formación Profesional, al situarla como factor de inclusión, capacidad de actuación transformadora y resiliencia colectiva, y al proponer su alineación con objetivos de justicia social, equidad territorial, innovación ética y sostenibilidad ambiental. El TVET, consolidado como uno de los pilares de la Estrategia de Educación para el Desarrollo Sostenible 2030, insta a integrar la sostenibilidad, como principio transversal, “en todos los niveles y entornos pedagógicos y educativos, desde la educación de la primera infancia hasta la formación en el lugar de trabajo”²⁸, reconociendo así la necesidad de una transformación integral de la educación y de la formación. En coherencia con ello, la Formación Profesional deja de interpretarse como un simple mecanismo de ajuste al mercado laboral y pasa a ser reconocida como una institución pedagógica estratégica, orientada a habilitar trayectorias vitales dignas, a fortalecer la cohesión social y a contribuir activamente a la transición ecológica y a la justicia intergeneracional²⁹.

En el plano laboral y productivo, la OIT ha desempeñado un papel vertebrador en la construcción de marcos estratégicos para una transición justa, entendida como principio de justicia que exige políticas integradas de empleo, formación, protección social y participación democrática. En coherencia con ello, las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015) establecen que la Formación Profesional debe asumir una doble función: anticipadora, en tanto permite prever y gestionar las transformaciones de los sectores productivos; y habilitante, en cuanto proporciona a las personas medios para participar de forma activa, justa y segura en los procesos de reconversión ecológica. Estas directrices formulan, además, una serie de principios para el diseño y la implementación de las políticas formativas, entre los que destacan, la equidad, la participación tripartita, la gobernanza democrática, la protección de los colectivos vulnerables y la coherencia entre políticas sectoriales³⁰.

A partir de este enfoque, la OIT ha impulsado una importante labor de análisis prospectivo sobre las competencias necesarias para una economía verde, los perfiles

²⁷ Wals, A. E. J., “Sustainability by default: Co-creating care and relationality through education...”, op. cit. pp. 409-410.

²⁸ OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., p. 4.

²⁹ OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., p. 17.

³⁰ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit., pp. 3-6.

profesionales emergentes, las metodologías de formación inclusiva y los mecanismos institucionales requeridos para garantizar el acceso equitativo a la formación continua. El informe *Skills for a Greener Future* (2019), elaborado en colaboración con veintiún países de diferentes niveles de desarrollo, constituye un hito al sistematizar evidencias sobre los impactos de la transición ecológica en el empleo y extraer recomendaciones operativas para los modelos de Formación Profesional. De acuerdo con sus conclusiones, los procesos de reconversión verde no son neutros, ni universalmente beneficiosos, ya que pueden reproducir o intensificar desigualdades si no se sustentan en marcos de equidad redistributiva, justicia ambiental y participación social³¹. Se advierte, en consecuencia, que dichos efectos asimétricos deben ser compensados mediante estrategias integradas de cualificación, protección y acompañamiento; y recomienda: a) promover competencias transferibles que permitan a las personas adaptarse a contextos cambiantes e inciertos; b) reforzar la dimensión participativa y territorial de la gobernanza de la formación; y, c) dotar a la Formación Profesional de suficiente flexibilidad para responder a la complejidad y velocidad de las transformaciones en curso³².

Esta construcción se inserta en un desarrollo más amplio del derecho internacional del trabajo, en el que la sostenibilidad aparece como principio orientador de las políticas públicas relacionadas con el aprendizaje. La Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos (2004) establece la obligación de promover políticas de aprendizaje permanente articuladas en torno a los principios de equidad, calidad, accesibilidad y cohesión, y plantea una visión que vincula la educación, la formación técnica y las estrategias de empleo bajo un mismo marco integrador. Una perspectiva que se ve reforzada, entre otros instrumentos, por la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015), que reconoce expresamente el acceso a la formación profesional como componente esencial de las estrategias de inclusión y formalización, especialmente en contextos de vulnerabilidad y precariedad estructural. En ambos casos, se subraya que la sostenibilidad debe ser entendida como un criterio normativo operativo que obliga a reconfigurar las instituciones formativas, su sistema de gobernanza, sus vínculos con el mercado de trabajo y su articulación con los derechos fundamentales del trabajo³³.

En el ámbito técnico-productivo, el enfoque normativo de la OIT se ve complementado por los instrumentos de análisis y prospectiva desarrollados por la OCDE, que ha puesto el acento en la identificación de competencias clave para la transición verde, en la anticipación de desajustes estructurales entre la oferta y la

³¹ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity...”, op. cit. pp. 80-81.

³² ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit., pp. 13-17.

³³ OIT, *Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 92ª reunión, Ginebra, 2004; OIT, *Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104ª reunión, Ginebra, 2015.

demanda de cualificaciones, y en el diseño de políticas públicas capaces de activar itinerarios formativos adecuados a estas circunstancias. En el informe *Greener Skills and Jobs* (2014), elaborado en colaboración con el CEDEFOP, identifica tres grupos de necesidades de cualificación de la transición verde: a) actualización de cualificaciones en actividades económicas existentes que requieren adaptación tecnológica o normativa; b) nuevos perfiles profesionales vinculados a sectores emergentes (energías renovables, eficiencia energética); y, c) recualificación de trabajadores en ámbitos en declive, con especial atención a la reorientación de trayectorias profesionales en riesgo de obsolescencia³⁴. La OCDE subraya que la mera existencia de innovación tecnológica o regulación ambiental no genera dinámicas inclusivas de empleo y que, en ausencia de políticas activas de formación vinculadas a marcos territoriales, esquemas de cualificación y planificación estratégica de las PYMES, la transición ecológica corre el riesgo de profundizar brechas existentes. En esta línea, la dimensión institucional y distributiva de las competencias verdes se configura como eje fundamental del enfoque de la Organización, que llama a intervenir simultáneamente sobre la oferta formativa, la demanda productiva y los mecanismos de intermediación laboral.

Esta concepción, centrada en la necesidad de articular sistemas de formación profesional resilientes, adaptativos y orientados al bien común, se ha reforzado con el *Learning Compass 2030*, que deja de concebir la sostenibilidad como objetivo subordinado a la competitividad económica para convertirla en elemento fundamental de la educación entendida en sentido amplio, donde el aprendizaje se conecta con la capacidad de actuación transformadora, la deliberación ética y la gestión de la complejidad. Se puede decir, por tanto, que se produce un importante giro conceptual que pretende superar las visiones funcionalistas de la sostenibilidad, integrando una perspectiva que aborde los factores estructurales de exclusión y las demandas históricas de justicia ambiental y equidad social en la configuración de los itinerarios formativos³⁵. Y, aunque no cabe afirmar que el discurso de la OCDE cuestione de manera frontal las racionalidades económicas dominantes, sí incorpora elementos que abren un campo de posibilidades para una formación profesional orientada a la justicia intergeneracional, el bienestar colectivo y la sostenibilidad como horizonte.

Por último, en el contexto europeo, la Unión Europea ha consolidado en los últimos años un marco normativo y programático ambicioso en el que la sostenibilidad se proyecta como principio transversal de las políticas económicas, sociales y educativas, y como principio estratégico del modelo de desarrollo europeo. Dicha orientación se plasma en el *Pacto Verde Europeo* (2019), que establece una hoja de ruta para transformar el modelo económico en una economía climáticamente neutra, eficiente en el uso de los recursos, resiliente y socialmente justa³⁶. Su dimensión

³⁴ OCDE, *Greener Skills and Jobs*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2014, pp. 12-13. Disponible en: <https://www.oecd.org/greengrowth/greener-skills-and-jobs-9789264208704-en.htm> (Consultado 29/05/2025).

³⁵ Agyeman, J., Bullard, R. D., y Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity...”, op. cit. pp. 84-85.

³⁶ Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo...*, op. cit. pp. 2 y 15.

educativa se ha desarrollado mediante instrumentos complementarios que reconocen de forma expresa la función estratégica de la educación y de la Formación Profesional en la doble transición ecológica y digital, y subrayan la necesidad de capacitar a la ciudadanía para afrontar con garantías los cambios estructurales que afectan al empleo, al conocimiento y a la organización del trabajo.

Entre los documentos más relevantes cabe mencionar, en primer lugar, la *Recomendación del Consejo de la Unión Europea relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* (2020), que consagra principios comunes para la transformación de los sistemas de Formación Profesional e insiste en que dichos sistemas deben habilitar a las personas para afrontar de manera crítica y competente los retos de la doble transición ecológica y digital, al tiempo que refuerzan la inclusión, la equidad y la cohesión social³⁷. En segundo lugar, la *Agenda Europea de Capacidades* (2020), que, junto con el Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027, constituye el marco fundamental para articular la dimensión competencial de la doble transición en educación y Formación Profesional y propone una visión integrada de las competencias como factor de bienestar, justicia y resiliencia colectiva³⁸. Finalmente, y dejando al margen el *GreenComp*, que será analizado en el siguiente apartado, la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (2022) reconoce expresamente el papel de la educación y de la Formación Profesional en la doble transición e introduce líneas de implementación, enfoque *whole-institution*, desarrollo docente, alianzas y mecanismos de seguimiento, en coherencia con *GreenComp* (2022)³⁹.

En síntesis, los marcos estratégicos elaborados por la UNESCO, la OIT, la OCDE, y la Unión Europea configuran un entramado normativo multilateral que redefine el papel de la Formación Profesional en clave de sostenibilidad, justicia y transformación institucional. Aunque no son estrategias plenamente homogéneas, pues responden a lógicas normativas y conceptuales distintas, existe convergencia sustantiva en torno a la necesidad de repensar la Formación Profesional como un espacio formativo que, además de habilitar para el trabajo, contribuya a formar sujetos capaces de intervenir responsablemente en la configuración de un modelo de desarrollo más justo, democrático y sostenible. En los apartados siguientes se procederá al análisis comparado de los marcos de competencia elaborados por cada uno de estos organismos, con el fin de identificar sus fundamentos, sus tensiones internas y sus implicaciones para los sistemas nacionales de Formación Profesional

³⁷ Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit., p. 5.

³⁸ Comisión Europea, *Agenda Europea de Capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, Bruselas, Comisión Europea, 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from> (Consultado 30/05/2025).

³⁹ Consejo de la UE, Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, sobre el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (2022/C 243/01), DOUE C 243, 27.6.2022.

ante los desafíos de la transición ecosocial.

3. MODELOS INTERNACIONALES DE COMPETENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD: ENFOQUES NORMATIVOS Y PEDAGÓGICOS

Apartir de las estrategias multilaterales analizadas, los organismos internacionales han ido desarrollando marcos de competencia que precisan las capacidades, los sujetos e instituciones necesarias para que la sostenibilidad opere como principio transversal de la Formación Profesional.

En los siguientes párrafos analizaremos cuatro modelos internacionales de competencia formulados o impulsados en este contexto de transformación: el enfoque de la UNESCO, centrado en la justicia social, la educación como bien común y la formación de sujetos capaces de transformar éticamente el mundo que habitan; el modelo de la OIT, que articula las competencias con los principios de trabajo decente, transición justa y justicia social; el marco *GreenComp*, promovido por la Comisión Europea como referencia operativa para las reformas curriculares nacionales; y el *Learning Compass 2030* de la OCDE, que introduce las competencias transformadoras como eje de aprendizaje para actuar en contextos de disrupción, complejidad e incertidumbre.

Estos modelos no son equivalentes ni por naturaleza ni por densidad normativa u orientación pedagógica. Mientras algunos presentan una formulación estructurada y aplicativa, otros constituyen propuestas normativas abiertas que orientan el sentido del aprendizaje y la función social de la educación. Todos, sin embargo, permiten identificar dimensiones clave del concepto de competencia para la sostenibilidad y valorar en qué medida promueven una Formación Profesional orientada a la justicia ambiental, la sostenibilidad ecosocial y la transformación institucional necesaria para hacerlas efectivas.

3.1. La propuesta de la UNESCO: educación como bien común y competencias para la justicia ecosocial

La UNESCO ha desempeñado un papel determinante en la formulación de un enfoque normativo y pedagógico que articula sostenibilidad, transformación educativa y justicia social desde una perspectiva integral. A diferencia de otros organismos que abordan las competencias desde lógicas predominantemente técnicas o adaptativas, la UNESCO propone una visión ampliada de la educación, en la que el aprendizaje deja de ser un medio de inserción funcional en el mercado laboral para convertirse en condición de emancipación individual, inclusión social y construcción de futuros sostenibles (Ver Ap. II)⁴⁰. Esta formulación implica redefinir el concepto de

⁴⁰ Es necesario recordar aquí que, de acuerdo con este planteamiento, la educación debe ser entendida como “un bien común y como un acto político con capacidad para cuestionar las estructuras que reproducen la desigualdad, la exclusión y la insostenibilidad”, y que su finalidad esencial consiste en “cultivar las capacidades individuales y colectivas para vivir y actuar juntos en la búsqueda de un futuro justo, sostenible y pacífico” (UNESCO, *Reimaginar juntos*

competencia, que más que a la eficacia individual, se orienta hacia la capacidad crítica, colaborativa y comprometida de las personas para actuar éticamente en contextos de alta complejidad y conflictividad.

Desde esta concepción, la UNESCO identifica un conjunto de capacidades esenciales para hacer frente a los retos actuales, entre las que destacan: a) pensar críticamente y cuestionar las narrativas dominantes sobre el desarrollo, el progreso o el conocimiento; b) cooperar y actuar colectivamente en la resolución de problemas comunes; c) situarse en contextos diversos, reconocer desigualdades y actuar en favor de la equidad; y d) asumir responsabilidad ética respecto de generaciones futuras y del planeta. Aunque no se presenta un listado cerrado o técnico, la propuesta responde a una arquitectura conceptual que integra dimensiones cognitivas, políticas y emocionales del aprendizaje y reivindica la educación como espacio de participación y construcción social del conocimiento⁴¹.

En el ámbito específico de la Formación Profesional, el enfoque adquiere concreción mediante el marco TVET, impulsado por la propia UNESCO en colaboración con la OIT. El TVET redefine la competencia profesional desde una lógica crítica e inclusiva, combinando habilidades técnicas específicas con capacidades transversales orientadas al pensamiento crítico, la cooperación, la participación democrática y la transformación social. La competencia se concibe aquí como condición habilitante para el ejercicio de la ciudadanía en un mundo complejo, desigual y en transformación, y como componente central de los procesos de empoderamiento colectivo y resiliencia institucional⁴².

Así formulado, el enfoque competencial de la UNESCO se sitúa deliberadamente al margen de las lógicas de empleabilidad funcional, proponiendo en su lugar una concepción integral del sujeto como actor contextualizado, interdependiente y vinculado a procesos de justicia ecosocial⁴³. Esta perspectiva trasciende los marcos curriculares y los mecanismos de evaluación, al desplegar una comprensión ampliada del aprendizaje, conceptual, emocional y político, que cuestiona jerarquías del saber, modelos hegemónicos de desarrollo y estructuras que reproducen la desigualdad⁴⁴. En consecuencia, más que un repertorio técnico de competencias para funciones

nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación..., op. cit., pp. 14 y 6 respectivamente).

⁴¹ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 4-8.

⁴² OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., pp. 5-7.

⁴³ Guichard, J., *Career guidance, education, and dialogues for a fair and sustainable human development*, Unesco, 2016, pp. 24-29. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/368533297_Career_guidance_education_and_dialogues_for_a_fair_and_sustainable_human_development (Consultado 03/09/2025).

⁴⁴ Delors, Jacques, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid, Santillana/UNESCO, 2016, pp. 85-90; Guichard, J., *Career guidance, education, and dialogues for a fair and sustainable human development...*, op. cit., pp. 29-33.

predeterminadas, constituye una transformación de la función educativa, orientada por principios éticos, democráticos y sostenibles⁴⁵. Su valor radica en articular un horizonte normativo en el que la sostenibilidad, la ciudadanía crítica y el derecho al aprendizaje se entrelazan como dimensiones interdependientes de una educación entendida como bien común, espacio de deliberación colectiva y medio de emancipación humana⁴⁶.

3.2. El enfoque de la OIT: competencias habilitantes para la transición justa y el trabajo decente

En el ámbito de la gobernanza internacional del trabajo, la OIT ha formulado un enfoque competencial con entidad propia, que incorpora la sostenibilidad, la equidad social y la dignidad laboral como principios vertebradores de una transición justa⁴⁷. Frente a los modelos que abordan la formación desde lógicas funcionales de adaptación individual, este planteamiento se construye sobre una percepción global del cambio ecológico, que exige que las políticas educativas y formativas habiliten a las personas trabajadoras para intervenir de manera informada, segura y justa en los procesos de transformación productiva, contribuyendo a la reconstrucción democrática del vínculo entre trabajo, conocimiento y sostenibilidad⁴⁸.

Como ya se ha señalado, el informe *Skills for a Greener Future* (2019) plantea con claridad los riesgos asociados a la transición ecológica, subrayando que los procesos de reconversión productiva pueden intensificar las desigualdades existentes si no se articulan con políticas redistributivas, mecanismos de protección social y sistemas de formación profesional diseñados conforme a criterios de justicia territorial. Para la OIT, la legitimidad de estos procesos depende de que los sistemas de aprendizaje permanente integren, de forma equilibrada, la cualificación técnica y la inclusión efectiva⁴⁹. En este marco, las competencias se conciben como capacidades

⁴⁵ Guichard, J., “From career guidance to designing lives acting for fair and sustainable development”, *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 22(2), 2022, pp. 427–430. <https://doi.org/10.1007/s10775-022-09530-6> Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/359144923> From career guidance to designing lives acting for fair and sustainable development (Consultado 02/09/2025).

⁴⁶ Guichard, J., “From career guidance to designing lives acting for fair and sustainable development...”, op. cit. pp. 440-444.

⁴⁷ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit; International Labour Organization (ILO) & International Union for Conservation of Nature (IUCN), *Decent Work in Nature-based Solutions: Unlocking jobs through investment in skills and nature-based infrastructure*, Geneva, ILO/IUCN, 2024. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/decent-work-nature-based-solutions-2024-unlocking-jobs-through-investment> (Consultado 03/09/2025).

⁴⁸ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit., pp. 11, 22 y 29; International Labour Organization (ILO) & International Union for Conservation of Nature (IUCN), *Decent Work in Nature-based Solutions: Unlocking jobs through investment in skills and nature-based infrastructure...*, op. cit. pp. 29-31.

⁴⁹ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit. p. 4; International Labour Organization (ILO) & International Union for Conservation of Nature (IUCN), *Decent Work in Nature-based Solutions: Unlocking jobs through investment in skills and nature-based infrastructure...*, op. cit.

habilitantes que permiten a las personas trabajadoras ejercer sus derechos laborales, anticipar escenarios de transformación, resolver de manera colaborativa problemas complejos y participar activamente en la gobernanza democrática del trabajo⁵⁰.

Sobre esta base, la Organización identifica un conjunto de competencias clave asociadas a la sostenibilidad, entendidas como capacidades fundamentales para gestionar entornos de cambio, ejercer derechos y participar en la transformación colectiva del trabajo. Entre ellas destacan: a) alfabetización ecológica, entendida como la habilidad de interpretar críticamente los impactos ambientales de los procesos productivos e incorporar criterios de sostenibilidad a la toma de decisiones laborales; b) polivalencia técnica, vinculada a la flexibilidad en entornos productivos en transición; c) resiliencia institucional, concebida como la aptitud de los sistemas de formación para adaptarse e integrar a colectivos en situación de vulnerabilidad; d) participación en la vida democrática del trabajo, que articula voz, deliberación y corresponsabilidad en la transformación de los modelos de empleo; e) capacidad de aprendizaje continuo, considerada un derecho esencial para sostener trayectorias vitales sostenibles; y f) gestión del cambio tecnológico, como competencia crítica frente a los riesgos de una digitalización verde sin garantías⁵¹. Estas competencias deben ser contextualizadas por cada país, atendiendo a sus estructuras productivas, prioridades sociales y condiciones territoriales, evitando enfoques universalistas. En esta línea, la OIT subraya la necesidad de construir sistemas formativos flexibles, accesibles y territorialmente sensibles, que operen como auténticas infraestructuras públicas de inclusión y habilitación⁵².

El planteamiento de la OIT se consolida en el *Handbook for Career Development* (2024), que articula un marco competencial integral orientado a garantizar el derecho al aprendizaje como dimensión constitutiva del trabajo decente. La Organización propone dieciséis competencias clave estructuradas en cuatro ámbitos fundamentales: a) contexto y cultura (identificar la propia realidad, actuar con sentido cultural, comprender dinámicas locales y globales, construir confianza); b) estructuras y oportunidades (analizar oportunidades, navegar sistemas, identificar barreras y derechos, usar recursos estratégicamente); c) poder y estrategia (comprender relaciones de poder, construir alianzas, diseñar trayectorias sostenibles, incidir en decisiones); y d) capacidad y reflexión (reflexionar críticamente, fortalecer agencia, sostener motivación y bienestar, actuar con responsabilidad)⁵³. Se trata de capacidades relacionales, éticas y contextualizadas, diseñadas para afrontar

p. 26.

⁵⁰ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit., p. 15.

⁵¹ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit., pp. 15-17.

⁵² ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, op. cit. p. 17.

⁵³ ILO, *Handbook for Career Development: A Global Framework for Skills, Learning and Decent Work*. Geneva, International Labour Office, 2024, pp. 29-35. Disponible en: <https://www.ilo.org/resource/other/handbook-career-development> (Consultado 16/07/2025).

condiciones estructurales de vulnerabilidad que afectan al acceso equitativo al trabajo, a la formación y al ejercicio efectivo de los derechos.

Además de enumerar capacidades, la OIT propone un modelo pedagógico transformador: la *career learning spiral*, una espiral de aprendizaje orientada a la toma de conciencia, la exploración, la reflexión crítica, la toma de decisiones informada y la acción ética. Esta estructura reconoce que el desarrollo competencial no sigue una secuencia fija ni se reduce a un proceso técnico; por el contrario, exige deliberación y adecuación a los contextos sociales y culturales. Por eso, más que como un itinerario estandarizado, se configura como un marco abierto, adaptable a diversas realidades sociolaborales, especialmente en contextos marcados por la informalidad, la exclusión o la precariedad⁵⁴. En coherencia, esta perspectiva incorpora explícitamente la justicia social como principio rector del desarrollo profesional, orientado a garantizar la capacidad real de las personas para intervenir en los procesos de transición, ejercer derechos y contribuir a la transformación social, reconociendo además que la transición verde puede generar efectos regresivos si no se acompaña de una estrategia formativa basada en la equidad, el enfoque territorial y la participación colectiva.

En este sentido, el enfoque de la OIT concibe la competencia como pieza institucional clave que articula inclusión social, habilitación laboral y participación democrática, y la convierte en condición fundamental para el ejercicio efectivo del derecho al aprendizaje y al trabajo decente. Más allá de su función técnica, las competencias deben permitir a las personas construir trayectorias vitales dignas, ejercer su ciudadanía laboral en entornos complejos y participar activamente en la definición colectiva de los procesos de transición productiva.

3.3. El modelo *GreenComp* de la Unión Europea: competencias para una ciudadanía ecológica y resiliente

En el marco de su estrategia para una transición climáticamente neutra, justa e inclusiva, la Unión Europea ha desarrollado un modelo competencial específico orientado a integrar la sostenibilidad como principio transversal de sus sistemas educativos. Este modelo, conocido como *GreenComp* (*European sustainability competence framework*), se adopta como parte del proceso de implementación del Pacto Verde Europeo y se presenta como referencia común para los Estados miembros en materia de aprendizaje sostenible, en consonancia con la Agenda 2030, la Recomendación del Consejo de 2020 sobre educación y formación profesional y la Agenda Europea de Capacidades⁵⁵.

La finalidad declarada del marco es contribuir a la transformación de los sistemas educativos y formativos, de modo que la sostenibilidad opere como un eje transversal que reconfigure objetivos de aprendizaje, metodologías, formas de evaluación y gobernanza institucional. A tal efecto, define la competencia para la sostenibilidad

⁵⁴ ILO, *Handbook for Career Development: A Global Framework for Skills...*, op. cit. pp. 25-26.

⁵⁵ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 5-6.

como “la incorporación de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten actuar con miras a un futuro sostenible, motivando a los individuos a adoptar valores de sostenibilidad y comprometerse activamente en procesos de cambio”⁵⁶. Esta definición, en línea con planteamientos previos, desplaza el foco desde concepciones centradas en la empleabilidad individual hacia una visión de la competencia como capacidad para participar en la transformación ecosocial de los entornos vitales y profesionales.

En cuanto a su estructura, *GreenComp* se articula en cuatro áreas interrelacionadas: a) incorporación de valores de sostenibilidad; b) aceptación de la complejidad en la sostenibilidad; c) previsión y configuración de futuros sostenibles; y d) acción en favor de la sostenibilidad. Cada una de estas áreas se desglosa en tres competencias específicas, conformando doce capacidades clave que integran dimensiones cognitivas, prácticas, éticas y afectivas del aprendizaje⁵⁷. Desde una perspectiva pedagógica y normativa, el marco exige incorporar competencias que trasciendan el dominio técnico, articulando comprensión sistémica, capacidad anticipatoria, deliberación ética y acción transformadora como condiciones habilitantes de una ciudadanía activa orientada a la sostenibilidad. Entre las competencias destacadas figuran: reflexionar sobre valores personales y colectivos relacionados con la sostenibilidad (1.1), comprender los sistemas socioecológicos y sus interdependencias (2.1), visualizar escenarios alternativos de futuro (3.1) y actuar de manera responsable, colaborativa y transformadora en distintos contextos (4.3)⁵⁸. Estas capacidades se conciben como aprendizajes transferibles y acumulativos que se proyectan a lo largo de toda la vida y en múltiples dimensiones de la experiencia social.

En el plano pedagógico, *GreenComp* incide en la necesidad de metodologías participativas, contextualizadas y orientadas a la acción, capaces de vincular conocimiento y compromiso y de promover una ciudadanía ecológica activa. El aprendizaje, en este contexto, deja de reducirse a la adquisición individual de información para convertirse en una práctica social que articula saberes, valores y proyectos compartidos⁵⁹. De forma expresa, recomienda integrar estas competencias en la educación y en la Formación Profesional, destacando el papel estratégico de esta última en la capacitación para empleos verdes, la innovación territorial, la inclusión social y la resiliencia social.

En cuanto a su estatus normativo, *GreenComp* carece de fuerza jurídica vinculante, esto es, opera como *soft law*, pero funciona como estándar de referencia para orientar reformas educativas en los Estados miembros y guiar el desarrollo de programas, contenidos y estrategias institucionales en clave de sostenibilidad.

⁵⁶ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 9 y 10.

⁵⁷ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 17-18.

⁵⁸ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 20-27.

⁵⁹ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 13-14.

Su adopción se enmarca en un contexto político más amplio marcado por la Recomendación del Consejo sobre la EFP para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020), que establece que “la sostenibilidad medioambiental debe incorporarse en todo el sector de la EFP”⁶⁰, y por la Agenda Europea de Capacidades (2020), que subraya el papel central de las competencias en la construcción de un modelo socioeconómico más justo, inclusivo y sostenible⁶¹.

Aunque *GreenComp* se nutre de enfoques teóricos previos y consolidados, su énfasis en dimensiones adaptativas y conductuales ha suscitado críticas por el escaso desarrollo de sus implicaciones jurídicas, institucionales o redistributivas⁶². Con todo, su valor radica, más que en su carácter prescriptivo, en su potencial para estructurar políticas formativas que orienten a los sistemas educativos hacia la sostenibilidad. Su impacto dependerá, en último término, de cómo sea integrado en los marcos normativos nacionales, de su articulación con otras políticas públicas (empleo, innovación o cohesión territorial), y de su aptitud para superar enfoques fragmentarios o instrumentalistas. En este sentido, el modelo europeo ofrece una base útil para orientar reformas institucionales, pero requiere ser complementado con enfoques más exigentes desde el plano normativo, jurídico, distributivo y participativo, como los promovidos por la OIT o la UNESCO.

3.4. El enfoque de la OCDE: competencias transformadoras para la adaptación institucional

En el contexto de la transformación ecológica y tecnológica de las economías, la OCDE ha desarrollado un marco competencial orientado a anticipar los desajustes

⁶⁰ Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit., p. 5.

⁶¹ Comisión Europea, *Agenda Europea de Capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit.

⁶² El marco *GreenComp* está directamente influido por aportaciones teóricas consolidadas en el ámbito de la sostenibilidad, en particular por el modelo de Wiek, que identifica cinco competencias clave: sistémica (entender las interrelaciones de sistemas socio ecológicos), anticipatoria (explorar escenarios futuros y sus implicaciones), normativa (formular objetivos éticos y sostenibles), estratégica (planificar acciones transformadoras) e interpersonal (colaborar y comunicarse eficazmente en contextos de sostenibilidad) [Wiek, A., Withycombe, L., and Redman, C. L., “Key competencies in sustainability: A reference framework for academic program development. *Sustainability Science*”, 6(2), 2011, pp. 203–218]. Esta construcción ha sido actualizada críticamente por un grupo de autores, que subrayan la necesidad de vincular dichas competencias con valores de justicia social, interdependencia y transformación estructural, advirtiendo que, sin ese anclaje ético y político, el concepto de competencia corre el riesgo de reducirse a un instrumento funcional sin capacidad real de transformación [Brundiers et al., “Key competencies in sustainability in higher education, toward an agreed-upon reference framework...”, op. cit. pp. 21-22]. En la misma línea, Wals alerta sobre la tendencia de ciertos marcos competenciales a potenciar exclusivamente la dimensión conductual o adaptativa, sin abordar sus consecuencias jurídicas, institucionales o redistributivas, lo cual podría relegar estos instrumentos a un papel meramente operativo, desprovisto de potencial transformador [Wals, A., “Sustainability by default: Co-creating care and relationality through education...”, op. cit., pp. 19-20].

entre oferta y demanda de cualificaciones, fomentar la innovación institucional y fortalecer la resiliencia de los sistemas formativos. A diferencia de los modelos normativos impulsados por la UNESCO o la OIT, su propuesta parte de una perspectiva tecnocrática y prospectiva, centrada en la mejora del rendimiento, la eficiencia adaptativa y la coordinación entre políticas educativas, productivas y territoriales.

Uno de los documentos más relevantes es *Greener Skills and Jobs (2014)*, elaborado conjuntamente por la OCDE y el CEDEFOP. En él se plantea que la transición hacia economías verdes genera necesidades de cualificación que deben abordarse mediante políticas formativas integradas y mecanismos de coordinación intersectorial y multinivel. Esta aproximación parte de la premisa de que las competencias verdes requieren una gobernanza que articule formación, planificación productiva, innovación tecnológica y cohesión territorial. El planteamiento se amplía y reformula en el *Learning Compass 2030 (2019)*, referencia para la reforma de los sistemas educativos en escenarios de disrupción e incertidumbre global. Como aportación fundamental, introduce las denominadas “competencias transformadoras” (*transformative competencies*), definidas como aquellas que permiten crear nuevo valor, gestionar dilemas complejos y asumir responsabilidades éticas en entornos caracterizados por la inestabilidad y la aceleración del cambio⁶³. Estas competencias se vinculan con la noción de agencia, entendida como la capacidad del sujeto para actuar con propósito y responsabilidad, lo que implica desarrollar pensamiento crítico, resiliencia emocional, creatividad y sensibilidad intercultural⁶⁴.

Por otro lado, el modelo propone un marco de aprendizaje que desborda las fronteras del aula y se proyecta sobre entornos formales, no formales e informales, a lo largo de toda la vida. Su lógica pedagógica promueve un aprendizaje centrado en el discente, interdisciplinar, orientado a problemas reales y a la participación activa en la construcción de conocimiento⁶⁵. En coherencia con ello, impulsa la integración de contenidos de sostenibilidad en todos los niveles educativos, aunque sin establecer obligaciones curriculares definidas ni criterios de exigibilidad institucional.

⁶³ OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2019, pp. 4 y 18. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-learning-compass-2030.html> (Consultado 16/07/2025).

⁶⁴ Esta nueva formulación introduce una dimensión crítica que trasciende la tradicional lógica de la empleabilidad, proponiendo una nueva definición de la competencia como capacidad situada, ética y política. Se trataría, por tanto, de una capacidad profundamente vinculada al contexto (situada), orientada por criterios éticos (ética) y ligada a la participación activa en procesos sociales y políticos (política). Implica que las personas dominen contenidos técnicos, pero también que puedan reflexionar críticamente sobre su aplicación, actuar de forma responsable y contribuir a la transformación social y ambiental. Dicha concepción conecta con la teoría del aprendizaje transformador desarrollada por Mezirow, para quien el proceso educativo debe permitir al sujeto identificar, revisar y reconstruir sus esquemas de interpretación, desarrollando una conciencia crítica, autónoma y socialmente comprometida [Mezirow, J., *Transformative learning: Theory to practice...*, op. cit. pp. 5-7].

⁶⁵ OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030...*, op. cit. pp. 13-15.

El enfoque se ha visto reforzado recientemente con *Assessing and Anticipating Changing Skill Needs* (2023), que desarrolla una metodología para la identificación prospectiva de necesidades competenciales en la doble transición verde y digital. Entre sus principales aportaciones destacan herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo para anticipar brechas de cualificación y las orientaciones para mejorar la gobernanza, la participación de los agentes sociales y la coherencia entre estrategias formativas, políticas de empleo e innovación productiva. Esta dimensión técnica se acompaña de una llamada a fortalecer la capacidad adaptativa de las instituciones educativas mediante esquemas de gobernanza basados en la evidencia, el diálogo social y la evaluación continua⁶⁶.

Aunque el marco competencial de la OCDE no incorpora una dimensión normativa explícita equiparable a la de otros organismos, su influencia práctica en la formulación de políticas públicas es considerable. En efecto, numerosos países utilizan sus directrices como referencia para estrategias de cualificación y aprendizaje a lo largo de la vida, lo que convierte al *Learning Compass* y a los marcos derivados en instrumentos de gran impacto incluso sin fuerza jurídica vinculante: impulsan reformas curriculares, dispositivos de evaluación por competencias, estrategias de desarrollo docente y marcos de calidad educativa basados en estándares comparados.

Desde una perspectiva crítica, el enfoque de la OCDE presenta fortalezas evidentes en análisis prospectivo, articulación intersectorial y capacidad operativa, pero limita su alcance al evitar una confrontación directa con las estructuras económicas que generan desigualdad, precariedad e insostenibilidad. Su propuesta de competencias transformadoras, aunque valiosa en términos pedagógicos, carece de un anclaje claro en los derechos sociales o en principios de justicia distributiva. El sujeto competente aparece, ante todo, como un agente adaptativo, autónomo y resiliente, no necesariamente como actor político capaz de incidir sobre las causas estructurales de la exclusión. Este sesgo tecnocrático reduce el potencial emancipador del aprendizaje y corre el riesgo de legitimar una gobernanza formativa subordinada al ajuste económico, sin llegar a transformar sus fundamentos.

En síntesis, la OCDE propone un modelo competencial orientado a la anticipación de escenarios, la innovación institucional y la adaptación estratégica a las transformaciones en curso. Su contribución al debate internacional sobre sostenibilidad es significativa, especialmente en materia de gobernanza y prospectiva, pero requiere ser complementada con marcos que reconozcan explícitamente el carácter político, normativo y redistributivo de la formación profesional en contextos de transición ecosocial. En este sentido, su enfoque resulta útil como soporte técnico, aunque insuficiente como garantía de una educación comprometida con la justicia y la sostenibilidad.

⁶⁶ OECD, *Assessing and Anticipating Changing Skill Needs: Unlocking Talent for a Sustainable Future*. Paris, OECD Publishing, 2023, pp. 21-25. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/assessing-and-anticipating-skills-for-the-green-transition_28fa0bb5-en.html (Consultado 17/07/2025).

4. HACIA LA RECONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETENCIA Y LA SISTEMATIZACIÓN DE PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA LA TRANSICIÓN JUSTA

4.1. Evolución del concepto de competencia en los marcos internacionales

Del análisis efectuado sobre los distintos marcos internacionales se desprende con claridad que el concepto de competencia ha experimentado, en las últimas décadas, una profunda transformación normativa, pedagógica y política, cuyos efectos trascienden el ámbito educativo para proyectarse sobre nuevos espacios vinculados a los derechos fundamentales, la justicia social y las obligaciones jurídicas de los diversos actores que intervienen en ellos. Tradicionalmente, la competencia se ha entendido como un atributo individual de carácter técnico o funcional, destinado a facilitar la adaptación del sujeto a las exigencias del mercado de trabajo y a garantizar la eficiencia en la asignación de recursos humanos. Así lo evidencian los desarrollos iniciales de la OIT y las aproximaciones tempranas de organismos europeos, centradas en la definición operativa de ocupaciones y en el diseño de sistemas de clasificación y evaluación vinculados a estándares productivos concretos⁶⁷.

Sin embargo, desde finales del siglo XX, comienza a consolidarse una corriente crítica que denuncia las limitaciones de esta concepción. Los marcos internacionales analizados, UNESCO, OIT, OCDE y *GreenComp*, coinciden en señalar que dicha reducción resulta insuficiente para responder a retos como la transición ecológica, la digitalización, el aumento de las desigualdades o las crisis ecosociales. Se produce así un giro conceptual que desplaza la noción de competencia desde una lógica puramente individualista y adaptativa hacia una visión relacional, situada y éticamente orientada, con importantes consecuencias jurídicas, pues la transforma en una categoría normativa vinculada al ejercicio efectivo de derechos fundamentales y a la realización de principios superiores como la dignidad humana, la justicia social y la sostenibilidad intergeneracional.

Este proceso de resignificación ha incorporado a la noción de competencia una pluralidad de dimensiones que, aun siendo predominantemente construcciones pedagógicas, poseen una importante proyección jurídica. En primer lugar, se consolida una dimensión cognitiva-crítica, que amplía el concepto más allá de la mera adquisición de conocimientos instrumentales. La OCDE subraya que las competencias cognitivas y metacognitivas incluyen “pensamiento crítico, pensamiento creativo, aprender a aprender y autoregulación”, elementos sin los que el sujeto no puede

⁶⁷ ILO, *Skills for Green Jobs: A Global View. Synthesis report based on 21 country studies*, Geneva, International Labour Office, 2011, pp. 145-150. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/skills-green-jobs-global-view> (Consultado 02/09/2025); ILO, *Anticipating Skill Needs for Green Jobs: A Practical Guide*, pp. 45-47, Ginebra, 2015. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_564692.pdf (Consultado 02/09/2025); CEDEFOP, *Skills for green jobs: 2018 update. European synthesis report*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2019, Reference series n.º 109, pp. 18-25. Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3078> (Consultado 02/09/2025).

ejercer su autonomía ni participar de manera informada en la sociedad⁶⁸. La UNESCO coincide al señalar que la sostenibilidad exige “repensar el conocimiento para entender mejor las interconexiones entre sistemas naturales, sociales y económicos”⁶⁹. Esta dimensión dota a la competencia de carácter habilitante, pues la capacidad crítica constituye condición necesaria para el ejercicio de la libertad individual y colectiva, núcleo esencial de derechos tan trascendentales como la educación, la formación, el trabajo, la participación y la protección social.

En segundo término, se acentúa la dimensión ética y axiológica de la competencia. De ser un concepto puramente técnico, pasa a incorporar valores y principios universales como la justicia, la equidad y la sostenibilidad. La OCDE y el CEDEFOP han señalado que la transición verde debe integrar, además de la dimensión tecnológica, políticas de formación y empleo que promuevan la cohesión social, el diálogo social y la equidad en el acceso a las nuevas oportunidades laborales⁷⁰. La OIT, por su parte, sostiene que los sistemas de Formación Profesional deben articularse como instrumentos institucionales al servicio de la inclusión social y la reducción de desigualdades⁷¹. Desde una perspectiva jurídica, esta dimensión vincula la competencia con el derecho a la educación, pero también con el trabajo decente, reconocido en múltiples instrumentos internacionales, que requiere condiciones de trabajo equitativas, seguridad en el empleo y protección frente a la exclusión social. En el ámbito europeo, *GreenComp* define la sostenibilidad como una competencia transversal y subraya que su desarrollo debe orientarse a promover la equidad social, la justicia intergeneracional y la cohesión social⁷².

La tercera dimensión relevante es la social y relacional. Frente a las aproximaciones tradicionales que concebían la competencia como un atributo individual, los marcos recientes destacan su carácter intersubjetivo y contextualizado. La UNESCO considera que la sostenibilidad es una “empresa colectiva que requiere colaboración, diálogo y construcción conjunta de conocimiento”⁷³. Asimismo, *GreenComp* desarrolla esta idea al indicar que las competencias deben ejercerse “en contextos formales, no formales e informales, a lo largo de toda la vida”⁷⁴. En clave

⁶⁸ OECD, *Skills for 2030: Concept Note. Future of Education and Skills 2030*, Paris, OECD, 2019, p. 4. Disponible en: <https://www.oecd.org/education/2030-project/> (Consultado 17/07/2025).

⁶⁹ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 15.

⁷⁰ OECD/CEDEFOP (2014), *Greener Skills and Jobs*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, 2014. Disponible en https://www.oecd.org/en/publications/greener-skills-and-jobs_9789264208704-en.html (Consultado 17/07/2025).

⁷¹ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., p. 11.

⁷² Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 20-23

⁷³ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 17 y ss.

⁷⁴ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., p. 9.

jurídica, esta dimensión incide en la función social de la formación como instrumento para construir cohesión, reducir brechas estructurales y garantizar la participación efectiva en la vida política y social, enlazando directamente con la dimensión colectiva de los derechos laborales, en particular con el derecho de sindicación, la negociación colectiva y el diálogo social tripartito, principios reafirmados por la OIT como elementos esenciales para garantizar una transición justa⁷⁵.

Por último, la dimensión política y transformadora constituye el rasgo más avanzado de esta evolución conceptual. La competencia deja de concebirse como simple ajuste funcional al mercado para entenderse como facultad de intervención consciente y transformadora, orientada a la actuación sobre las estructuras económicas, sociales y ambientales. Como se afirma desde determinados sectores doctrinales, las competencias para la sostenibilidad implican “habilidades para crear visiones de futuro deseables, pensar en términos sistémicos y llevar a cabo intervenciones transformadoras”⁷⁶. La UNESCO sostiene que la educación debe ser entendida como un acto político con capacidad para cuestionar las estructuras que reproducen la desigualdad, la exclusión y la insostenibilidad⁷⁷. Desde un enfoque jurídico, esta concepción implica que la competencia se vincula a la titularidad de derechos políticos y sociales y se configura como condición habilitante para el ejercicio de la ciudadanía activa y la participación en la deliberación democrática, elementos intrínsecos al contenido esencial del derecho a la educación y a la formación (art. 13 PIDESC)⁷⁸. En el ámbito laboral, la OIT ha señalado que la facultad transformadora de las competencias resulta indispensable para que los trabajadores puedan adaptarse a las transformaciones tecnológicas y ecológicas sin pérdida de derechos, garantizando procesos de reconversión y reorientación profesional compatibles con el trabajo decente⁷⁹.

Se puede afirmar, en consecuencia, que cada uno de los marcos internacionales ha contribuido a enriquecer este tránsito conceptual con matices propios, aunque unos con más intensidad que otros. La OCDE aporta la noción de “competencias transformadoras”, que describe como la capacidad de los sujetos para “crear nuevo valor, gestionar tensiones y asumir responsabilidad ética”⁸⁰. La UNESCO aporta la

⁷⁵ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit. p. 4.

⁷⁶ Wiek, A., Withycombe, L., and Redman, C. L., “Key competencies in sustainability: A reference framework for academic program development...”, op. cit. p. 207.

⁷⁷ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 15.

⁷⁸ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), *Observación general n° 13: El derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC)*, Doc. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.

⁷⁹ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., pp. 7-9 y 11.

⁸⁰ OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030*, ..., op. cit., p. 4.

visión más explícitamente política y normativa, insistiendo en que la sostenibilidad debe reconfigurar objetivos, pedagogías y estructuras, y vincula la educación directamente con el mandato de transformar estructuras injustas⁸¹. La OIT destaca su dimensión redistributiva, subrayando que los sistemas de Formación Profesional deben funcionar como dispositivos jurídicos para contrarrestar los efectos asimétricos de la transición ecológica, protegiendo a los trabajadores más vulnerables y garantizando que la transición verde no se convierta en fuente de nuevas desigualdades⁸². Por su parte, *GreenComp* precisa la estructura interna de la competencia sostenible, definiéndola en torno a valores, pensamiento sistémico, anticipación y actuación transformadora, y refuerza la idea de que la sostenibilidad es un principio organizador que debe integrarse en el diseño curricular y en los sistemas de calidad educativa, subrayando su conexión con la equidad social y la justicia intergeneracional⁸³.

De este análisis se desprende que la competencia ha dejado de ser una mera categoría técnica al servicio de la empleabilidad para convertirse en una noción estrechamente vinculada al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, a la justicia social y a la sostenibilidad. Su interpretación y aplicación exigen coherencia normativa con los compromisos multilaterales suscritos en materia de sostenibilidad y trabajo decente, exigibilidad progresiva conforme a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, y una vocación emancipadora orientada a la transformación de las desigualdades. Constituye, en definitiva, un parámetro jurídico imprescindible para garantizar la transición justa, la igualdad de oportunidades, el acceso a empleos verdes y la salvaguarda de los derechos sociales, erigiéndose en una institución habilitante, indispensable para la justicia social y para asegurar la dignidad en el trabajo⁸⁴.

4.2. Principios internacionales para la evaluación de los sistemas de Formación Profesional

Los marcos internacionales analizados permiten, a su vez, sistematizar un conjunto de principios normativos útiles para articular, reformular o evaluar los sistemas nacionales de Formación Profesional. Estos principios deben entenderse como estándares emergentes que participan en la consolidación de un nuevo contenido del derecho a la educación y a la formación a lo largo de la vida, y plasman dimensiones pedagógicas, jurídicas y políticas que inciden tanto en la determinación de los fines educativos como en el diseño de las condiciones institucionales que los hacen posibles. Desde esta perspectiva, su valor es doble y radica, por un lado, en su capacidad para evaluar el grado de alineación de los ordenamientos nacionales con los

⁸¹ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 17 y ss.

⁸² ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., p. 11.

⁸³ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 17-18 y 20-23.

⁸⁴ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., p. 11; Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 20-23.

compromisos internacionales asumidos en materia de sostenibilidad, justicia social y trabajo decente; y, por otro, en orientar procesos de reforma institucional coherentes con estos estándares.

El primer principio es el de transversalidad curricular de la sostenibilidad, que impone la necesidad de superar enfoques parciales, reducidos a la incorporación puntual de contenidos ambientales en el currículo, y propone, en su lugar, su reconceptualización como principio organizador de todo el sistema de Formación Profesional. Esta exigencia ha sido formulada con claridad en el marco europeo *GreenComp*, que la define como una competencia transversal aplicable “en contextos formales, no formales e informales a lo largo de toda la vida”, y articula sus dimensiones en torno a valores, pensamiento sistémico, anticipación y actuación transformadora⁸⁵. En esta misma línea, la UNESCO afirma que la sostenibilidad debe reconfigurar objetivos, pedagogías y estructuras y subraya en su estrategia EDS 2030 que es necesario “integrar sistemáticamente la Educación para el Desarrollo Sostenible en todos los niveles y entornos pedagógicos”⁸⁶. Conforme a este principio, los marcos normativos nacionales deben asegurar que la sostenibilidad opere como un principio fundamental de carácter jurídico-pedagógico, dotado de fuerza suficiente para condicionar la configuración curricular, la planificación institucional y la evaluación de la calidad en los sistemas de Formación Profesional.

El segundo principio, el de justicia y equidad redistributiva, parte del reconocimiento de que los marcos internacionales conciben la sostenibilidad como una dimensión vinculada a la justicia social, a la corrección de desigualdades históricas y a la habilitación de los colectivos más vulnerables. Así lo plantea la OIT, que subraya que los sistemas de Formación Profesional deben actuar como mecanismos institucionales de inclusión, capaces de reducir desigualdades derivadas de los cambios productivos y de anticipar los efectos asimétricos de la transición ecológica sobre las personas trabajadoras⁸⁷. Esta dimensión redistributiva ha sido reforzada desde aquellas posiciones doctrinales que proclaman que las competencias sostenibles no pueden desvincularse de una finalidad ética explícita, orientada a la equidad y a la transformación de estructuras⁸⁸. En esta misma dirección, la UNESCO señala que la educación debe ser entendida como un acto político con capacidad para cuestionar las

⁸⁵ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., p. 9 y 17-18.

⁸⁶ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 17; OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible...*, op. cit., p. 4. En el mismo sentido, Wiek, A., Withycombe, L., and Redman, C. L., “Key competencies in sustainability: A reference framework for academic program development...”, op. cit. p. 207-210.

⁸⁷ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., p. 11.

⁸⁸ Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Diaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieckmann, M., Parnell, R., Walker, P., & Zint, M. (2021), “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework...”, op. cit., p. 15.

estructuras que reproducen la desigualdad, la exclusión y la insostenibilidad⁸⁹. Desde esta óptica, la equidad debe operar como principio rector en el diseño institucional, en la asignación de recursos y en los marcos de evaluación del propio sistema formativo, con efectos vinculantes sobre la programación pública y la planificación normativa.

El tercer principio, el de facultad ética de intervención y deliberación democrática, se articula en torno a una relectura crítica de la noción de competencia como ajuste funcional, para reivindicarla como capacidad de actuar en contextos complejos de forma ética, informada y socialmente responsable. La OCDE define las “competencias transformadoras” como aquellas que permiten a los sujetos “crear nuevo valor, reconciliar tensiones y dilemas y asumir responsabilidad” frente a situaciones de incertidumbre⁹⁰. Desde un enfoque más pedagógico y crítico, se propone el concepto de “aprendizaje transformativo” como proceso mediante el cual los individuos revisan sus convicciones previas a través del diálogo y la reflexión crítica, y adquieren la capacidad de participar de forma consciente en la construcción de sentido y de proyectos colectivos⁹¹. Esta dimensión deliberativa es también central en aquellos planteamientos que subrayan que educar para la sostenibilidad implica fomentar la toma de decisiones colectivas en contextos de incertidumbre y pluralismo, y que la formación no puede restringirse a la mera transferencia de contenidos; debe además promover sujetos capaces de deliberar y actuar sobre los problemas estructurales del presente⁹². En coherencia con estos postulados, los marcos normativos nacionales deben reconocer la función formativa de la Formación Profesional como proceso de habilitación para la ciudadanía activa, con plena legitimidad normativa, y no como simple instrumento de adaptación funcional al mercado.

El cuarto principio, anticipación institucional y resiliencia sistémica, exige que los sistemas de Formación Profesional trasciendan una mera respuesta reactiva a los cambios ecológicos, tecnológicos o sociales y desarrollen capacidades de prospectiva, planificación y respuesta adaptativa. La OIT ha subrayado que la función anticipadora de la Formación Profesional resulta esencial para gobernar las transiciones ecológicas, proponiendo una combinación de formación continua, protección social y gobernanza democrática⁹³. Esta visión ha sido ampliada por *GreenComp*, que incluye entre las competencias clave la “anticipación de futuros sostenibles” y la “adaptación a contextos en transformación”, insistiendo en que la sostenibilidad requiere “resiliencia individual e institucional frente a la incertidumbre”⁹⁴, noción

⁸⁹ UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación...*, op. cit., pp. 15.

⁹⁰ OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030*, ..., op. cit., pp. 4 y 18 y ss.

⁹¹ Mezirow, J., *Transformative learning: Theory to practice. New Directions for Adult and Continuing Education...*, op. cit., pp. 5-8.

⁹² Wals, A. E. J., “Sustainability by default: Co-creating care and relationality through education...” *Journal of Education for Sustainable Development...*, op. cit. pp. 28-30.

⁹³ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, op. cit. pp. 3-6.

⁹⁴ Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad...*, op. cit., pp. 20-23.

que, si bien aparece formulada en términos de capacidad adaptativa, puede igualmente entenderse como una forma de resistencia frente a desigualdades y vulnerabilidades acumuladas⁹⁵. Desde una perspectiva pedagógica, se defiende que los sistemas formativos deben dotarse de estructuras que favorezcan la innovación, la revisión crítica y la evolución continua del conocimiento, incorporando mecanismos estables de gobernanza participativa⁹⁶. De acuerdo con este principio, los marcos nacionales deben asegurar una institucionalidad flexible, orientada a anticipar tendencias, evitar nuevas desigualdades emergentes y garantizar una respuesta democrática, justa y eficaz a los procesos de cambio estructural, conforme a los principios de justicia intergeneracional, participación efectiva y equidad territorial.

El quinto y último principio es el de coherencia sistémica y gobernanza intersectorial, que parte de la constatación de que la Formación Profesional no puede mantenerse como subsistema aislado ni ser concebida como mero instrumento de intermediación laboral. Los marcos internacionales coinciden en señalar la necesidad de articularla con otras políticas públicas estratégicas (empleo, sostenibilidad, innovación, equidad territorial) en un marco de gobernanza democrática, multinivel y orientada al bien común. La OIT ha sostenido reiteradamente, en sus directrices y recomendaciones, que solo mediante el diálogo social tripartito, la coherencia entre políticas sectoriales y la participación efectiva de los actores sociales puede garantizarse una transición justa⁹⁷. El Consejo de la UE, en la Recomendación de 2020

⁹⁵ La concepción de la resiliencia como algo más que mera capacidad adaptativa encuentra respaldo en diversos marcos internacionales y enfoques doctrinales. La OIT ha señalado que los sistemas de cualificación deben anticipar y mitigar los efectos asimétricos de la transición ecológica sobre los colectivos más vulnerables, evitando profundizar en las desigualdades estructurales [OIT, Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos..., op. cit., pp. 7-9 ILO-IUCN, Decent Work in Nature-based Solutions..., op. cit., pp. 59-63]. Por su parte, la UNESCO concibe la resiliencia educativa como capacidad transformadora para cuestionar estructuras que reproducen la exclusión y la insostenibilidad, y no como simple ajuste funcional [UNESCO, Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación..., op. cit. pp. 15–17]. Desde algunas posiciones doctrinales se sostiene que las competencias de sostenibilidad deben orientarse a transformar sistemas injustos y generar estructuras más equitativas, lo que amplía la noción de resiliencia hacia un horizonte emancipador [Brundiers, K., et al, “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework...”, op. cit., p. 19]. Finalmente, el enfoque de las capacidades desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum coincide en destacar que la resiliencia debe entenderse como expansión de libertades y capacidades efectivas para resistir y transformar condiciones de vulnerabilidad estructural, y no como mera adaptación pasiva a contextos adversos [Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 87-99; Nussbaum, M., *Creating Capabilities, The Human Development Approach*, Cambridge, Harvard University Press, 2011, pp. 33-36].

⁹⁶ Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Diaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieckmann, M., Parnell, R., Walker, P., & Zint, M., “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework...”, op. cit., p. 19.

⁹⁷ ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies...*, op. cit., p. 11; OIT, *Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida*, op. cit.

sobre educación y formación profesional, subraya expresamente que “la sostenibilidad medioambiental debe incorporarse en todo el sector de la EFP” y que su gobernanza debe estar integrada en estrategias nacionales de cohesión, innovación y competitividad sostenible⁹⁸. Desde el ámbito educativo se reclama, asimismo, que los marcos competenciales se integren en estrategias interinstitucionales y estructuralmente coordinadas, como condición para garantizar su eficacia transformadora⁹⁹. Conforme a lo considerado, el principio de coherencia sistémica obliga a los ordenamientos internos a superar la fragmentación institucional, tanto vertical (entre niveles de gobierno) como horizontal (entre sectores), y a integrar la Formación Profesional en una arquitectura de políticas públicas estructuradas, democráticas y normativamente orientadas a la sostenibilidad, en la que la participación efectiva y el control ciudadano constituyan condiciones irrenunciables de legitimidad institucional.

Estos cinco principios constituyen una base consistente desde la que valorar la adecuación de los sistemas nacionales de Formación Profesional a los compromisos multilaterales sobre sostenibilidad, justicia social y derecho al aprendizaje. Configuran un marco interpretativo en el que convergen enfoques pedagógicos, normativos y sociales que permiten comprobar, con criterios jurídicos, coherencia institucional y desde una perspectiva de exigibilidad progresiva, si las políticas formativas responden a las exigencias actuales o, por el contrario, se limitan a reproducir inercias funcionales incompatibles con el horizonte transformador que define el nuevo contrato social en formación. De este modo, los principios internacionales se consolidan como auténticos parámetros de control jurídico de las políticas de Formación Profesional, y su incorporación al derecho interno resulta indispensable para garantizar la efectividad del derecho a la formación y al trabajo en el marco de la transición justa.

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite afirmar que la sostenibilidad se ha consolidado como un principio transversal del derecho internacional, con efectos normativos que trascienden lo ambiental para proyectarse sobre los ámbitos educativo, laboral y social. Más que un objetivo sectorial, la sostenibilidad se configura hoy como un criterio de legitimidad que condiciona la interpretación de los derechos fundamentales y la definición de las políticas públicas en el siglo XXI. En este contexto, la Formación Profesional emerge como institución estratégica para articular el tránsito hacia modelos de desarrollo compatibles con los límites del planeta y con los principios de justicia social y equidad redistributiva. Su tradicional función instrumental, vinculada a la mera empleabilidad, resulta insuficiente frente a los desafíos de la sostenibilidad. Este sistema debe, por tanto, reconceptualizarse como infraestructura pública habilitante

⁹⁸ Consejo de la UE, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia...*, op. cit., ap. 25, pp. 5-8.

⁹⁹ Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Diaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieckmann, M., Parnell, R., Walker, P., & Zint, M., “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework...”, op. cit., p. 21.

de derechos, capaz de garantizar inclusión, cohesión y participación democrática.

Los marcos estratégicos multilaterales elaborados por la UNESCO, la OIT, la OCDE y la Unión Europea muestran una clara convergencia en torno a esta transformación. Aun con diferencias normativas y pedagógicas, todos coinciden en desplazar el concepto de competencia desde una visión técnica y adaptativa hacia una categoría relacional, ética y política, vinculada al ejercicio efectivo de la ciudadanía y a la exigibilidad de los derechos sociales. Este giro conceptual convierte a las competencias para la sostenibilidad en condiciones indispensables para la realización del trabajo decente, la justicia intergeneracional y la transición justa.

Del análisis efectuado se desprende que la Formación Profesional asume hoy un conjunto de funciones que requieren reformas de calado en su régimen jurídico. Históricamente, ha cumplido una función habilitante-formativa, asentada en su base técnica, y una función garantista-regulatoria, ligada a cualificaciones, estándares de calidad, certificación y evaluación pública; ambas constituyen el núcleo tradicional del sistema. El giro ecosocial reinterpreta la primera, pues deja de limitarse a la capacitación para el desempeño e incorpora competencias para la sostenibilidad (cognitivas, éticas, colaborativas y de acción) y capacidad transformadora. Junto a ello emergen, con carácter novedoso o sustancialmente reconfigurado, otras funciones que pasan a ser centrales: anticipadora, que dota al sistema de capacidad prospectiva para identificar necesidades de cualificación, prever desajustes y orientar reconversiones acordes con la transición ecológica; redistributiva e inclusiva, dirigida a corregir impactos asimétricos sobre colectivos y territorios vulnerables y a garantizar el acceso efectivo al aprendizaje a lo largo de la vida; deliberativa-democrática, que integra diálogo social y participación social en el diseño, seguimiento y revisión de la oferta; articuladora-sistémica, capaz de coordinar educación, empleo, innovación, política industrial y cohesión territorial para asegurar la coherencia de las políticas formativas; y resiliencia e innovación institucional, que permite a esta institución aprender, adaptarse y mejorar de forma continua sobre la base de las evidencias disponibles.

Este elenco funcional, en el que conviven finalidades tradicionales y de nueva generación, reconfigura la función institucional de la Formación Profesional y la sitúa como infraestructura pública clave de la transición justa. Ahora bien, el valor de estas categorías se comprende mejor al vincularlas con la realidad social y educativa. En la Unión Europea, casi la mitad del alumnado de educación secundaria superior cursa programas de este nivel educativo, lo que implica que millones de jóvenes se forman cada año en este ámbito. En España, la opción por la Formación Profesional ha crecido de manera notable en la última década, hasta consolidarse como uno de los itinerarios con mayor expansión dentro del sistema. Este incremento refleja la diversificación de la demanda social y el reconocimiento progresivo de la Formación Profesional como vía estratégica de cualificación y de acceso al aprendizaje permanente.

Estas tendencias evidencian la magnitud del impacto que puede tener la integración de la sostenibilidad en la Formación Profesional y, al mismo tiempo, las consecuencias de mantener itinerarios centrados únicamente en una lógica técnica y adaptativa. Mientras persista este enfoque, los sistemas difícilmente podrán responder a los retos de empleabilidad, inclusión y justicia social que plantea la transición

ecológica. Precisamente por ello, es necesario reconfigurar este ámbito como institución capaz de articular sostenibilidad, justicia social y aprendizaje permanente, orientando fines y estructuras hacia la construcción de trayectorias vitales dignas y sostenibles.

El examen de los marcos internacionales permite identificar cinco principios comunes que orientan esta reconfiguración y actúan como parámetros de control jurídico de las políticas formativas: transversalidad curricular, justicia redistributiva, deliberación democrática, resiliencia institucional y coherencia sistémica. Su incorporación al derecho interno resulta indispensable para evaluar la adecuación de los sistemas nacionales a los compromisos internacionales en materia de sostenibilidad, justicia social y trabajo decente.

Desde una perspectiva práctica, el análisis sugiere un itinerario político para los ordenamientos internos: reformas legales que reconozcan la sostenibilidad como principio transversal de la Formación Profesional y del aprendizaje permanente; financiación orientada a resultados educativos, sociales y ambientales, con incentivos a la inclusión y a la oferta estratégica en sectores de transición; desarrollo profesional docente en pedagogías transformadoras y evaluación por competencias; dispositivos estables de prospectiva, observatorios, cualificaciones dinámicas y microcredenciales, junto con mecanismos de tutela de derechos en las transiciones laborales; refuerzo del diálogo social y de la participación social; y sistemas de calidad y rendición de cuentas que midan de forma verificable el impacto educativo, social y ambiental, más allá de la inserción laboral inmediata.

Reconocer la sostenibilidad en estos términos implica aceptar que los sistemas formativos han de habilitar para el trabajo y, a la vez, formar sujetos capaces de intervenir críticamente en la construcción de un futuro justo, democrático y sostenible, con el derecho al aprendizaje permanente como eje vertebrador y garantía de una transición justa. Corresponde a los Estados posibilitar que ello se haga realidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Agyeman, J., Bullard, R. D., Evans, B., “Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity”, *Space and Polity*, 6 (1), <https://doi.org/10.1080/13562570220137907> Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/248990837_Exploring_the_Nexus_Bringing_Together_Sustainability_Environmental_Justice_and_Equity

Bianchi, G.; Pisiotis, U.; Cabrera Giráldez, M., *GreenComp: el marco europeo de competencias sobre sostenibilidad*, Bacigalupo, M.; Punie, Y. (eds.), EUR 30955 ES, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/bc83061d-74ec-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-es>

Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Díaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieckmann, M., Parnell, R., Walker, P., Zint, M., “Key competencies in sustainability in higher education—toward an agreed-upon reference framework”,

Sustainability Science, 16 (1). <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00838-2>

Carrizosa Prieto, E., “Promover un entorno de trabajo seguro y saludable ¿un nuevo principio en el derecho internacional?”, en VV.AA., *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Monografías Temas Laborales, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 64/2022.

CEDEFOP, *Skills for green jobs: 2018 update. European synthesis report*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2019, Reference series n.º 109. Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3078>

Comisión Europea, *Agenda Europea de Capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, Bruselas, Comisión Europea, 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from>

Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>.

Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa a la educación y formación profesional para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 417, 2 de diciembre de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, sobre el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (2022/C 243/01)*, DOUE C 243, 27.6.2022.

Delors, J., *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid, Santillana/UNESCO, 2016.

Guichard, J., “From career guidance to designing lives acting for fair and sustainable development”, *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 22(2), 2022. <https://doi.org/10.1007/s10775-022-09530-6> Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/359144923_From_career_guidance_to_designing_lives_acting_for_fair_and_sustainable_development

Guichard, J., *Career guidance, education, and dialogues for a fair and sustainable human development*, Unesco, 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/368533297_Career_guidance_education_and_dialogues_for_a_fair_and_sustainable_human_development

ILO, *Anticipating Skill Needs for Green Jobs: A Practical Guide*, Ginebra, 2015. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_564692.pdf

ILO, *Handbook for Career Development: A Global Framework for Skills, Learning and Decent Work*. Geneva, International Labour Office, 2024. Disponible en: <https://www.ilo.org/resource/other/handbook-career-development>

ILO, *Skills for a greener future: A global view based on 21 country studies*, International Labour Office, Geneva, ILO, 2019. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/skills-greener-future-global-view>

ILO, *Skills for Green Jobs: A Global View. Synthesis report based on 21 country studies*, Geneva, International Labour Office, 2011. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/skills-green-jobs-global-view>

ILO-IUCN, *Decent work in nature-based solutions: Unlocking jobs through investment in skills and nature-based infrastructure*, Geneva, International Labour Office and International Union for Conservation of Nature, 2024. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/decent-work-nature-based-solutions-2024-unlocking-jobs-through-investment>

Mezirow, J. (1997), “Transformative learning: Theory to practice”, *New Directions for Adult and Continuing Education*, 1997(74). <https://doi.org/10.1002/ace.7401>

Nussbaum, M., *Creating Capabilities, The Human Development Approach*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

OCDE, *Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/education/2030-project/>

OCDE, *Greener Skills and Jobs*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2014. Disponible en: <https://www.oecd.org/greengrowth/greener-skills-and-jobs-9789264208704-en.htm>

OECD, *Assessing and Anticipating Changing Skill Needs: Unlocking Talent for a Sustainable Future*, Paris, OECD Publishing, 2023. DOI: [10.1787/28fa0bb5-en](https://doi.org/10.1787/28fa0bb5-en)

OECD, *Skills for 2030: Concept Note*. Future of Education and Skills 2030, Paris, OECD, 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/education/2030-project/>

OECD/CEDEFOP, *Greener Skills and Jobs*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, 2014. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/greener-skills-and-jobs_9789264208704-en.html

OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf

OIT, *Modificación de la Declaración de 1998: incorporación del principio de entorno de trabajo seguro y saludable. Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110.ª reunión*, Ginebra, 2022. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO

OIT, *Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida*, adoptada por la Conferencia

Internacional del Trabajo en su 92ª reunión, 2004, Ginebra, 2004.

OIT, *Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104ª reunión, Ginebra, 2015.

OIT-UNESCO, *EDS + TVET: El fomento de competencias para el desarrollo sostenible*, Ginebra y París, OIT y UNESCO, 2012. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216269_spa

ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2015.

Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>

Wals, A. E. J., “Sustainability by default: Co-creating care and relationality through education”, *Journal of Education for Sustainable Development*, 11(2), 2017. <https://doi.org/10.1177/0973408218758773>

Wals, A. E. J., “Transformative Social Learning for Socio-Ecological Sustainability at the Interface of Science and Society: A Forward-looking Retrospective”, UNESCO, *A Decade of Progress on Education for Sustainable Development (2005–2014)*, París, UNESCO, 2017. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368096>

Wiek, A., Withycombe, L., Redman, C. L., “Key competencies in sustainability: A reference framework for academic program development”, *Sustainability Science*, 6(2), 2011. <https://doi.org/10.1007/s11625-011-0132-6>

SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y TRABAJO DECENTE EN LOS PUERTOS ESPAÑOLES

MANUEL JESÚS GARNICA CORBACHO

Investigador en formación

Universidad de Cádiz

manuel.garnicacorbacho@alum.uca.es

Orcid: 0009-0006-3846-8938

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.
2. MARCO CONCEPTUAL: ¿QUÉ ENTENDEMOS POR SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN CLAVE LABORAL?
3. PROBLEMÁTICA LABORAL EN LOS PUERTOS ESPAÑOLES.
4. IMPACTO DE LAS GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES EN EL SECTOR PORTUARIO.
5. INSTRUMENTOS DE GARANTÍA: DIÁLOGO SOCIAL Y CLÁUSULAS SOCIALES.
6. MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL.
7. CONCLUSIONES.
8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN:

Con este estudio pretendemos analizar los diferentes retos de sostenibilidad social en el ámbito portuario español, centrándonos en la protección de los derechos laborales, como la mejora de las condiciones de trabajo, la inclusión de cláusulas sociales en la contratación y la transición justa en el proceso de descarbonización del transporte marítimo. Partimos del enfoque de la ecología integral y del trabajo decente como pilares imprescindibles del desarrollo sostenible en puertos, sectores estratégicos que impacta en el empleo y la cohesión social.

1. INTRODUCCIÓN

La situación laboral en los puertos españoles presenta grandes retos derivados del actual contexto internacional y medioambiental. Vivimos en un contexto global fuertemente marcado por la transición ecológica y la digitalización, donde el debate sobre el futuro del trabajo en sectores estratégicos adquiere una especial relevancia.

Los puertos, como infraestructuras esenciales de la economía y la globalización, son actores de vital importancia para el comercio internacional y constituyen verdaderos motores de empleo, desarrollo y vertebración económica del territorio. Sin embargo, la sostenibilidad portuaria no debe limitarse exclusivamente a los parámetros medioambientales, siendo necesario incorporar una dimensión social que garantice condiciones laborales dignas, inclusión social, igualdad de oportunidades y protección efectiva de los derechos laborales. Por ello surge la necesidad de implantar un modelo de sostenibilidad social y de trabajo decente orientado al compromiso colectivo de proteger el medio ambiente y la calidad de vida de todos los ciudadanos, incluido en el sector portuario.

2. MARCO CONCEPTUAL: ¿QUÉ ENTENDEMOS POR SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN CLAVE LABORAL?

La sostenibilidad social constituye un elemento clave dentro del enfoque del desarrollo sostenible, de la lucha contra el cambio climático y por la conquista de un entorno más justo y equilibrado¹. Este concepto, definido por el Diccionario Panhispánico del español jurídico hace referencia a la “*sostenibilidad que busca fomentar las relaciones entre los individuos y el uso colectivo de la común*” conectando el “*crecimiento económico y respeto ambiental con bienestar social, fomentando el mantenimiento y la creación de empleo, protegido la seguridad y la salud de las personas, asegurando la reducción de la pobreza y las desigualdades*”. En el plano jurídico, la sostenibilidad social queda fundamentada a través de varias fuentes internacionales. La autora Fátima Ramallo llega a interpretarlo como un derecho de tercera generación que se genera a través de las Naciones Unidas². Forma

¹ Monereo Pérez, J.L. & Ortega Lozano, P. G. (2024) “La diligencia debida de las empresas en materia de “sostenibilidad”: empresa responsable, trabajo formal y digno, derechos humanos y medio ambiente” *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 13, p. 40.

² Ramallo López, F. (2018). “El derecho a la ciudad, ¿un nuevo derecho de la ciudadanía?” en Alonso Ibáñez, M.R., *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades: estudios*

parte del propio ámbito del desarrollo sostenible, cuya oportunidad se sostiene a raíz de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas³. Esta concepción, aplicada a los puertos españoles, nos permite replantear el modelo de desarrollo portuario más allá de los indicadores de tráfico y eficiencia logística, integrando objetivos de desarrollo social, como la seguridad laboral, trabajo decente o la inclusión. Asimismo, como parte del desarrollo sostenible, la sostenibilidad social encaja en un ensanche interdisciplinar propio de la protección del entorno natural⁴, donde autores como M. Laabbas-el-Guennouni determinan que “*la relación entre Derecho Ambiental y Derecho Laboral ya no puede ser una simple declaración de intenciones*” con el propósito de deber “*coordinarse con el fin de atender correctamente a los bienes jurídicos protegidos*”.

Entre estos ODS destacamos el número ocho y trece. El ODS 8 se orienta a “*promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible*” junto al empleo y el trabajo decente. De acuerdo con la propia ONU, el trabajo decente significa “*oportunidades para todos de conseguir un trabajo que sea productivo y proporcione unos ingresos dignos*”, siempre en consonancia con la seguridad en el trabajo (y por lo tanto la implementación de una efectiva política de prevención de riesgos laborales), junto a la “*protección social para las familias*”, como “*mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social*”⁵. Este trabajo decente en el marco de los puertos españoles presenta muchos retos pendientes, generales como la salud mental y riesgos psicosociales⁶, o específicos del sector como la digitalización y automatización, subcontratación o externalización. Por parte del ODS 13 y la acción por el clima, debemos conectar la sostenibilidad social como materia clave en el propio desarrollo sostenible, mediante políticas legislativas orientadas a la limitación del calentamiento global y el freno del cambio climático, junto a la adaptación de los puestos de trabajo, cuestión complicada en los puertos españoles por la contaminación que propicia toda la industria portuaria. De acuerdo con Monereo Pérez, “*las empresas y grupos de empresas son destinatarios de las obligaciones y responsabilidades que se establecen en la Directiva sobre diligencia debida*”, operando sobre la obligación de “*proteger los derechos humanos*”, así como “*abordar la protección del medio ambiente en todas*

jurídicos. Tirant Lo Blanch Alternativa, 82(1).

³ López, I., Arriaga, A., & Pardo, M. (2018). “La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible. ¿La eterna olvidada?” *Revista Española de Sociología (RES)*, 27(1). <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.2>

⁴ Laabbas El Guennouni, M. (2025) “Més enllà del Dret laboral ambiental: interseccions entre treball i medi ambient”. *Revista Catalana De Dret Ambiental*, 16(1). <https://doi.org/10.17345/rcda4244>

⁵ Foncubierta Rodríguez, M. J. (2023). *Trabajo decente. Hacia la dignidad y la realización de la persona trabajadora*. Tirant lo Blanch. <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/>

⁶ Correa Carrasco, M., & Quintero Lima, M. G. (2021). In Manuel CORREA CARRASCO, María Gema QUINTERO LIMA(Eds.), *Violencia y acoso en el trabajo: Significado y alcance del convenio N° 190 OIT en el marco del trabajo decente (ODS 3, 5, 8 de la agenda 2030)*. Dykinson.

*sus operaciones y cadenas de valor*⁷.

El Pacto Verde Europeo es otro instrumento más, junto a las estrategias del transporte marítimo, hacia la *Just Transition*, en el sentido de que proporciona un conjunto de medidas y mandatos, producto de la contribución de la UE al Acuerdo de París. En el contexto de la neutralidad climática de la UE establecen la economía circular, que de acuerdo con el Parlamento Europeo se trata de un “*modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido*” y que aumente su ciclo de vida.

En el plano portuario también consideramos interesante mencionar los 10 compromisos para actuar de forma sostenible establecidos por la Asociación Internacional de Ciudades Portuarias (AIVP) donde tratan de trasladar los 17 ODS al sector de los puertos, entre ellos los vinculados con el trabajo decente y la sostenibilidad social⁸. Se trata de una Agenda 2030 específica para ciudades portuarias, entre cuyos compromisos el quinto obedece a “*Investir en capital humano*”, alineándose plenamente con el enfoque jurídico-laboral planteado en este apartado, y que subraya la importancia de fortalecer las capacidades profesionales en el sector portuario, garantizando el trabajo decente y el crecimiento social sostenible.

3. PROBLEMÁTICA LABORAL EN LOS PUERTOS ESPAÑOLES.

La situación laboral en los puertos españoles refleja, de manera bastante visible, las tensiones por las que atraviesa el mercado de trabajo en unos sectores estratégicos expuestos a las grandes transformaciones sociales, en materia de digitalización y ecologismo. Esto se debe a que, aunque constituyen unos motores económicos esenciales y nodos de empleo, tanto directo como indirecto, los puertos presentan grandes retos pendientes en términos de condiciones de trabajo, estabilidad y equidad, que ponen en cuestión la plena vigencia del trabajo decente en este ámbito⁹.

3.1. Precarización y segmentación del empleo portuario.

En el sector portuario existe una fuerte dualidad entre trabajadores de la estiba regulados y otros empleados por medio de contratas y subcontratas en servicios auxiliares como logística, seguridad, mantenimiento o limpieza. Autores como González Laxe o López Arranz recuerdan que las características del trabajo portuario son “*duras y peligrosas; realizadas en condiciones difíciles y en ocasiones incómodas; intermitente y rotatorias, en función de las escalas y rotación de los buques*” junto a “*débiles productividades dadas los condicionantes existentes derivados de la infraestructura, tecnologías y equipos; y con largas horas de trabajo desigualmente distribuidas*”, provocando una precarización que contradice en sí

⁷ Monereo Pérez, J. L. & Ortega Lozano, P. G. (2024). Op. Cit.

⁸ AIVP - Asociación Internacional de Ciudades Portuarias. *Los 10 compromisos para actuar de forma sostenible*.

⁹ Canedo Arrillaga, M. P. (2022). “El régimen jurídico de la estiba en España: una visión desde la perspectiva de competencia”. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*. 12 (2), p. 439

mismo la urgente sostenibilidad social necesaria en el mercado laboral español y europeo¹⁰.

Mientras que los trabajadores de la estiba efectivamente regulados presentan un marco de garantías más sólido, los segundos suelen estar expuestos a condiciones salariales y de seguridad más precarias, generando una segmentación interna del mercado de trabajo portuario.

3.2. Seguridad y salud laboral en entornos de riesgos.

La seguridad en los puertos españoles es un factor desencadenante de múltiples conflictos y accidentes. De hecho, entre las clásicas reclamaciones de los trabajadores del sector se encuentra el impulso de una más efectiva práctica de la prevención de riesgos laborales¹¹. La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) constituye la norma de referencia, pero la realidad de la siniestralidad laboral en puertos evidencia que todavía existe un déficit de cultura prevencionista y de aplicación homogénea entre todos los operadores.

Este posible incumplimiento en materia de seguridad y salud conecta con la idea de la sostenibilidad social como una categoría jurídica emergente. No basta con contemplar la sostenibilidad y el trabajo decente desde parámetros clásicos y medioambientales, sino que debe incidir con la protección de la vida e integridad, salud y dignidad del trabajador como un bien jurídico esencial.

3.3. Igualdad y cohesión social.

El sector portuario sigue estando altamente masculinizado. La presencia y participación de mujeres sigue siendo aún residual, planteando la necesidad de aplicar medidas activas para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades derivada de la segregación ocupacional.¹² El art. 4.2.c) del ET recuerda que los trabajadores, también trabajadoras, tienen derecho “a no ser discriminadas directa o indirectamente para el empleo”, en especial por razón de sexo, como también recoge el art. 17 sobre la no discriminación en las relaciones laborales, o la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Esto quiere decir que la igualdad de oportunidades constituye un principio transversal del Derecho y un requisito esencial para la construcción de la sostenibilidad social, contra los existentes déficits de género y diversidad. Los arts. 14 y 35 de la CE establecen el derecho a la igualdad y a la no discriminación, como el derecho al trabajo en condiciones dignas.

¹⁰ González Laxe, F., López Arranz, A. & Novo Corti, I. (2021) “La complejidad del sector de la estiba: un análisis económico-jurídico para el caso español”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 158, p. 251.

¹¹ Diario del puerto (14 de septiembre de 2020). *La estiba reclama la creación de un foro en el que reflexionar sobre prevención y seguridad*. <https://www.diariodelpuerto.com/maritimo/la-estiba-reclama-la-creacion-de-un-foro-en-el-que-reflexionar-sobre-prevencion-y-seguridad-MXGD16000974335005680>

¹² Ibáñez, M., García Mingo, E. & Aguado, E. (2022) “Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación masculina”, *Sociología del Trabajo*, 101, p. 330.

De hecho, los últimos datos a los que tenemos acceso, recogidos por Puertos del Estado con fecha 31 de diciembre de 2022, indica que en las autoridades portuarias trabajan tan solo un 26% de mujeres, así como que por fuentes de la confederación sindical Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, “*la estiba portuaria en España cuenta, en el 2024, con 719 mujeres, cifra que supone el 9,5% del total de profesionales estibadores en los puertos*”¹³. No obstante, es de merecer el trabajo que se va realizando en igualar los datos, pues los datos han mejorado sobre el 5,5% de presencia femenina en el año 2017. El Puerto de Algeciras fue el último en aceptar mujeres, en el año 2018, producto de multitud de movilizaciones organizadas por el grupo “Mujeres estibadoras en Algeciras” y cuyas denuncias fueron escuchadas tanto por el Instituto Andaluz de la Mujer como por el Defensor del Pueblo del Estado español¹⁴.

De acuerdo con profesoras como Aguado, son dos las barreras de acceso a la estiba de las mujeres, el primero las propias barreras de una profesión “*cerrada al público en general*”, es decir, regida por la regulación comunitaria y la entrada de familiares de los trabajadores del sector, y la segunda, con mayor carácter discriminatorio, se trata de las “*barreras simbólicas que se materializan en la cultura de la masculinidad hegemónica dentro del mundo de la estiba*”¹⁵. Así, es cierto que el trabajo estibador requiere una gran disponibilidad por parte de los trabajadores, lo que provoca que personas con grandes responsabilidades familiares, como las mujeres a las que históricamente se les ha sometido el rol de la crianza y cuidado de hijos y hogar, produciendo un agravio negativo hacia la presencia femenina.

Igualmente, por imperativo ético en nuestra conciencia investigadora, creemos relevante mencionar la necesaria presencia de personas con discapacidad en el sector de la estiba, para ello el establecimiento de un marco que incluya la obligación, ya inmersa en el ordenamiento jurídico español, de realizar los ajustes razonables es imprescindible para el acceso al empleo de estas personas, llevando a cabo las medidas necesarias para adaptarles los puestos de trabajo en los puertos españoles¹⁶. Esto es un mandato del ejercicio del derecho fundamental al trabajo, trasladado a las personas que sufran una Incapacidad Permanente, en consonancia con el RDL 1/2013, de derechos de las personas con discapacidad, y la Convención de Nueva York del 2006.

¹³ PORTUS online (2024) “The visibility of women in Spanish Ports remains low and uneven”. PORTUS | *Relación puerto-ciudad y reurbanización del frente costero urbano*, 47. <https://portusonline.org/la-visibilidad-de-las-mujeres-en-los-puertos-espanoles-sigue-baja-y-desigual/>

¹⁴ Aguado, E. (2016). “Mujeres en la estiba. El caso de las estibadoras portuarias del Puerto de Valencia”, *Arxius de ciències socials*, 35, p. 130.

¹⁵ Aguado, E. (2016). Op. Cit.

¹⁶ Garnica Corbacho, M. J. (2025). “La extinción de la relación laboral por Incapacidad Permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 71, p. 403.

3.4. La sostenibilidad social como respuesta a las carencias del modelo actual.

La noción de sostenibilidad social, interpretada en clave jurídica y por supuesto laboral, nos permite enmarcar todas estas problemáticas en un plano más amplio. La sostenibilidad social implica conectar el crecimiento económico con el respeto ambiental y el bienestar social, asegurando por lo tanto el empleo digno, la igualdad entre hombres y mujeres, así como entre personas con y sin discapacidad, junto a la reducción de las desigualdades.

En el ámbito de los puertos españoles, todas estas carencias creemos que pueden solucionarse con la obligación de las instituciones y empresas de incorporar cláusulas sociales en la contratación pública, como en la necesidad de adaptar la negociación colectiva a estas transformaciones. La sostenibilidad social, en este mismo sentido, emerge como un principio y factor transversal para el Derecho del Trabajo, con capacidad para orientar tanto la interpretación normativa como la acción sindical y administrativa.

4. IMPACTO DE LAS GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES EN EL SECTOR PORTUARIO.

El sector portuario forma un laboratorio privilegiado muy interesante para la observación de los efectos de las grandes transformaciones sociales que están redefiniendo el concepto de trabajo en el siglo XXI, como la digitalización, la automatización de procesos y la transición ecológica derivada de la descarbonización del transporte marítimo. Estas dinámicas responden a las exigencias globales de competitividad y sostenibilidad ambiental, y generan profundas repercusiones laborales que deben ser analizadas a la luz del Derecho del Trabajo, garantizando que los cambios no se traduzcan en un aumento de la precariedad sino que benefician la consolidación del trabajo decente en la industria portuaria. Para ello, las grandes transformaciones sociales deben propiciar no solo esa sostenibilidad social, sino también el impulso económico y el liderazgo de esa industria.

Esta situación evitaría el decrecimiento de puertos como el de Algeciras a favor de Tánger Med. Este último marroquí lleva aumentando en los últimos años de forma exponencial su tráfico internacional, compitiendo de forma directa con España¹⁷. Mientras que en los puertos europeos existe una mayor regulación en sostenibilidad social, derivada en gran parte por el Derecho de la Unión Europea y el cumplimiento de sus políticas verdes, puertos como el de Tánger Med se ven favorecidos por el aumento del gasto de esos puertos españoles, fortaleciendo sus posiciones con legislaciones más favorables económicamente pero con escasa protección social a los trabajadores portuarios. De hecho, los costes laborales en Tánger Med rondan los 8 euros la hora frente a los 55 de España¹⁸.

¹⁷ El Mercantil (3 de abril de 2025). *Tánger Med es el segundo puerto de contenedores con más crecimiento del mundo*. <https://elmercantil.com/2025/04/03/tanger-med-es-el-segundo-puerto-de-contenedores-con-mas-crecimiento-del-mundo/>

¹⁸ El Mundo (14 de marzo de 2017). *Empleo ofrece 225 millones para prejubilarse al 20% de*

4.1. Digitalización y automatización portuaria.

La digitalización y automatización produce un fuerte impacto en los puertos españoles, ya sea por la implantación de grúas automatizadas, de sistemas inteligentes de gestión logística o tecnologías de la llamada “*industria 4.0*”, la cuarta revolución industrial que también transforma el trabajo portuario, incorporando tecnologías digitales a la industria. Estas estrategias de alta tecnología vienen caracterizadas por fenómenos como la automatización o la digitalización de los procesos, a través de robots automatizados, plataformas y aplicaciones, algoritmos o inteligencia artificial¹⁹.

Desde la perspectiva normativa, el Estatuto de los Trabajadores en sus artículos 23 y 34 reconoce el derecho de los trabajadores a la formación profesional y a la adaptación de su jornada. Sin embargo, la práctica no siempre se corresponde con la garantía de una formación adecuada para la recualificación de quienes ven peligrar sus puestos por la automatización, en especial los estibadores. La falta de previsión en este sentido genera un riesgo de exclusión tecnológica que amenaza la estabilidad del empleo.

De hecho, ya existen terminales sin estibadores como tradicionalmente conocemos, y así es el caso de TTI Algeciras, con un “Sistema de Monitorización Automatizado” que fue pionero en el Mediterráneo Occidental, siendo una de las escasas 60 terminales automatizadas que hay en todo el mundo²⁰. Este tipo de terminales presentan buenas ventajas, como menores costes, menos emisiones de contaminantes²¹, así como seguridad operacional, favoreciendo por lo tanto la sostenibilidad social en los puertos españoles, inclusive del trabajo decente, de esos trabajadores que se ven beneficiados de unos puestos más seguros y preventivos. Esto, junto a la transición justa, permitiría “*actuar en los procesos transicionales facilitando iniciativas de desarrollo empleo para promover las oportunidades*” así como acompañar “*a las personas con protección social, formación y trabajo decente para mitigar los efectos adversos potenciales*”²².

4.2. Descarbonización y transición ecológica.

La lucha contra el cambio climático y la aplicación del Pacto Verde Europeo suponen un reto mayúsculo para el transporte marítimo y portuario. Así, por ser una

los estibadores. <https://www.elmundo.es/economia/2017/03/14/58c6cf7c268e3e75508b45c8.html>

¹⁹ Ynzunza Cortés, C. B., Izar Landeta, J. M., Bocarando Chacón, J. G., Aguilar Pereyra, F., & Larios Osorio, M. (2017). “El entorno de la Industria 4.0: Implicaciones y perspectivas futuras”. *Conciencia Tecnológica*, 54.

²⁰ Tárrega Moya, R. (2020). *TTI Algeciras, pionera en la automatización*. Diario del Puerto. <https://www.diariodelpuerto.com/maritimo/tti-ageciras-pionera-en-la-automatizacion-BWGD15946542138521870>

²¹ Europa Sur (8 de noviembre de 2022). *TTI Algeciras, a punto de recuperar la plena capacidad con el recrecido de cinco grúas portacontenedores*. https://www.europasur.es/maritimis/TTI-Algeciras-recrecido-cinco-gruas-portacontenedores_0_1736828294.html

²² Nieto Sáinz, J., Sánchez, A.B. & Lobato, J. (2020) “Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático”. *Papeles de Economía Española*, 163.

“zona de paso de personas, bienes y varios medios de transporte, los puertos juegan un papel importante en el éxito del Pacto Verde Europeo” en consideración de que este transporte “representa alrededor de un 90% del comercio mundial y un 2,5% de las emisiones mundiales de GEI (gases de efecto invernadero)”²³. La reducción progresiva de emisiones exige un exponencial aumento del gasto orientado a nuevas inversiones en infraestructuras o energías limpias, como electrificación de muelles o combustibles alternativos.

El riesgo, desde el prisma del Derecho Laboral, es que este proceso de reconversión derive en destrucción de empleo tradicional, por ejemplo de las actividades ligadas a combustibles fósiles, sin alternativas claras. Por eso, la Comisión Europea, mediante el “Just Transition Mechanism”, subraya la necesidad de acompañar estas políticas con medidas de empleo verde, así como recualificación profesional, en línea con los compromisos de la Agenda 2030 (ODS 8 y ODS 13)²⁴.

En España, el art. 15 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, establece el principio de transición justa, lo que obliga a que las medidas en materia medioambiental se integren con las propias políticas, activas como pasivas, de empleo²⁵. En su art. 28 se establece que en el contexto de la Estrategia de Transición Justa se crearán convenios para “fomentar la actividad económica y su modernización”, “la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono”, y especialmente “en casos de cierre o reconversión de instalaciones”. No obstante, su aplicación al ámbito portuario aún contiene carencias y la falta de desarrollo reglamentario específico.

4.3. Externalización y subcontratación en la actividad portuaria.

Las transformaciones tecnológicas y ambientales se acompañan del recurso a contratas y subcontratas especializadas. Además, muchas actividades complementarias a la gestión portuaria se encuentran externalizadas, como el mantenimiento, trabajos logísticos, seguridad o limpieza, generando diferencias sustanciales respecto al colectivo de estibadores regulados.

Como es sabido, el ET establece férreos límites a la subcontratación, prohibiendo la cesión ilegal de trabajadores, pero la dispersión empresarial en el sector hace difícil un control efectivo.

²³ PierNext innovation by Port de Barcelona (2 de julio de 2020). *El Pacto Verde Europeo: un llamamiento a los puertos*. <https://piernext.portdebarcelona.cat/entorno/el-pacto-verde-europeo-un-llamamiento-a-los-puertos/>

²⁴ European Commission (11 de diciembre de 2019). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3A-FIN>

²⁵ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. *Boletín Oficial del Estado*, 121, de 21 de mayo de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447

5. INSTRUMENTOS DE GARANTÍA: DIÁLOGO SOCIAL Y CLÁUSULAS SOCIALES

La sostenibilidad social en los puertos no puede sostenerse, valga la redundancia, únicamente a partir de elementos normativos o directrices comunitarias. Su eficacia real depende en gran parte de la existencia de instrumentos de garantía que aseguren que los principios de trabajo decente, igualdad y cohesión social se transformen en prácticas laborales concretas²⁶. Entre esos instrumentos destacan dos, el diálogo social y las cláusulas sociales.

5.1. El diálogo social como eje vertebrador.

El sector portuario ha sido históricamente, y sigue siendo, un terreno de elevada conflictividad laboral que presenta grandes retos frente a la automatización de sus profesiones y la incorporación de técnicas de digitalización en sectores productivos. El diálogo social, que protagoniza un importante avance a partir de los 2000²⁷, es de especial interés en el sector de la estiba, pues las huelgas y negociaciones colectivas que ha protagonizado evidencian la centralidad del diálogo social tripartito (empresas, sindicatos y Estado) para alcanzar soluciones sostenibles.

En España, el art. 37 de la CE reconoce el derecho a la negociación colectiva, desarrollada por el ET. Así como la jurisprudencia del TS viene avalando el valor constitucional de la libertad sindical como elemento indispensable para el Estado social y democrático de Derecho. Tras la sentencia del TJUE de 11 de diciembre de 2014 que obligó a reformar el modelo de las SAGEP (sociedad anónima de gestión de trabajadores portuarios), los sindicatos portuarios desempeñaron un papel crucial en la renegociación del marco colectivo. La Audiencia Nacional, en sentencia de 18 de noviembre de 2019, nº 47/2019, obligó a la Autoridad Portuaria de A Coruña a proporcionar al Consejo de transparencia y buen gobierno la información de los acuerdos de los Consejos de Administración de la Autoridad Portuaria. De este modo, el diálogo social se configuraría como un instrumento de equilibrio que permite compatibilizar la eficiencia portuaria y la competitividad global con la garantía de derechos laborales dignos, cumpliendo así el mandato de sostenibilidad social, en un contexto internacional donde los derechos laborales en el sector portuario siguen siendo necesarios de proteger en muchos Estados como Marruecos.

5.2. Las cláusulas sociales en la contratación pública portuaria.

Otro instrumento clave son las cláusulas sociales en la contratación pública, que permiten introducir requisitos laborales en los pliegos de concesión y contratación de servicios portuarios.

²⁶ Riaño, N. C. (22 de octubre de 2024). “Director general de la OIT resalta la importancia del diálogo social tripartito en su visita en Colombia”. *CE Noticias Financieras* <https://www.proquest.com/wire-feeds/director-general-de-la-oit-resalta-importancia/docview/3119894791/se-2>

²⁷ Rocha Sánchez, F. (2022). “El (emergente) papel del diálogo social en la gobernanza de la dimensión laboral de la digitalización”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 40(2), p. 373.

El art. 1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece expresamente que “*en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato*”, e incluso el art. 202 permite establecer condiciones especiales de ejecución del contrato, de carácter social, ético o medioambiental, en cuestiones relacionadas con la promoción del empleo, la igualdad de género, la integración social y la seguridad en el trabajo.

En el sector portuario, donde gran parte de la actividad se gestiona a través de concesiones a empresas privadas, la inclusión de cláusulas sociales constituye un instrumento esencial para evitar la competencia desleal basada en el abaratamiento de los costes laborales, permitiendo por ejemplo exigir el cumplimiento de los convenios colectivos, imponer estándares mínimos de seguridad e higiene, garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en un sector tan masculinizado o priorizar la contratación de colectivos vulnerables y/o en riesgos de exclusión.

El uso de cláusulas sociales responde directamente al principio de sostenibilidad social como categoría jurídica emergente, al trasladar a la práctica contractual los valores de trabajo decente, equidad y cohesión social. El diálogo social y las cláusulas sociales no deben entenderse como instrumentos aislados sino como herramientas complementarias, pues mientras que el primero opera en la esfera de la negociación colectiva y la concertación social, fortaleciendo la voz de los trabajadores, las cláusulas actúan en el plano de la contratación pública, vinculando la gestión empresarial a las obligaciones laborales. Ambos permiten que las grandes transformaciones y retos del sector, la digitalización, transición ecológica o internacionalización, se acompañen de un compromiso efectivo en el trabajo decente.

6. MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL

Este Marco Estratégico, fruto de un proceso iniciado en 2018 y creado por Puertos del Estado, es un instrumento de planificación estratégica a medio y largo plazo donde se establecen los objetivos, líneas de acción y prioridades del sistema portuario español, hacia horizontes del año 2030, en ámbitos como la competitividad y la eficiencia logística, innovación tecnológica, digitalización, transparencia, o la propia sostenibilidad, en cuya la página 60 del Marco se le indica que “*debe abandonar su condición de colateral o complementaria; a formar parte circunstancial de toda actividad portuaria*”²⁸.

Este Marco 2030 es clave, al introducir de forma explícita la sostenibilidad como un eje rectoral, significando que las políticas portuarias se plantean con un enfoque integral que incluye el trabajo decente, la igualdad de género, empleo verde o el diálogo social. En el Puerto de Algeciras surge la iniciativa Estrategia Verde 2021-2026 de la APBA (Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras), y en el que se

²⁸ Puertos del Estado (2022). *Marco Estratégico del sistema portuario de interés general* (aprobado por el Consejo Rector de Puertos del Estado el 24 de junio de 2020 y ratificado por el Consejo de Ministros el 2 de junio de 2021).

Menciona que “*los puertos son hubs integral de las cadenas de suministro marítimas que contribuyen al desarrollo económico*”, con unas actividades que “*generan externalidades negativas indeseadas que pueden afectar tanto a la ciudadanía, como al capital natural marino y terrestre*”²⁹. Desde la APBA y este plan entiende que se pueden “*fomentar e incentivar las prácticas más sostenibles del mercado*” acelerando la mejora ambiental y social. Esta mejora social implica en sí mismo el trabajo decente como factor determinante de la sostenibilidad social y los ODS, aunque reconociendo que para alcanzar un modelo sostenible “*los clientes son una pieza fundamental, de la que se requiere su alineamiento y compromiso*”. En el octavo compromiso de sostenibilidad, titulado “Salud y bienestar social”, encaja el compromiso de la APBA en alcanzar unas condiciones laborales más dignas, junto a otro conjunto de medidas, como la paridad entre hombres y mujeres o la adaptación en modelos más sostenibles a nivel medioambiental, en consonancia con el aumento del control y la seguridad planteado.

7. CONCLUSIONES

No cabe duda de que la sostenibilidad social y trabajo decente en los puertos españoles presentan grandes retos a los que el sector portuario debe someterse. Quedan pendientes cuestiones como la todavía masculinización del sector y la escasa presencia de mujeres estibadoras, la seguridad y salud laboral en entornos peligrosos, o el futuro de la automatización y digitalización de las tareas.

La inclusión de la sostenibilidad social y trabajo decente como ODS por parte de la ONU ha venido a fortalecer la importancia en un compromiso ético y jurídico con el futuro del trabajo portuario. Además, la implementación de otros instrumentos como el Marco Estratégico de Puertos del Estado, el Pacto Verde Europeo o programas como el de la APBA, tratan la necesidad de transformar el mercado portuario, evitando que el futuro de los puertos sea medido exclusivamente en toneladas movidas o en competitividad logística. La legitimidad del sistema portuario dependerá de su capacidad para ser un motor de transformación y cohesión social, garantizando igualdad, diálogo social o condiciones decentes.

Tanto la automatización como las descarbonización son inevitables y necesarias, pero deben gestionarse bajo el principio de transición justa (Ley 7/2021). La falta de recualificación y de mecanismos de protección social puede empeorar la precarización laboral ya de por sí existente. En cambio, la aplicación de políticas de formación, diálogo social o cláusulas sociales, pueden generar empleo verde y mejorar las condiciones de los trabajadores, garantizando así la sostenibilidad social y el trabajo decente en los puertos españoles.

²⁹ Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (2021). *Estrategia Verde 2021-2026 “Comprometidos con el verde”*: Resumen Ejecutivo.

8. BIBLIOGRAFÍA

AIVP – Asociación Internacional de Ciudades y Puertos. (s. f.). *Los 10 compromisos*.

Aguado, E. (2016). Mujeres en la estiba: El caso de las estibadoras portuarias del Puerto de Valencia. *Arxius de Ciències Socials*, 35, 130.

Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras. (2021). *Estrategia Verde 2021–2026: “Comprometidos con el verde” — Resumen ejecutivo*. Algeciras: APBA.

Canedo Arrillaga, M. P. (2022). El régimen jurídico de la estiba en España: una visión desde la perspectiva de competencia. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 12(2), 439.

Correa Carrasco, M., & Quintero Lima, M. G. (Eds.). (2021). *Violencia y acoso en el trabajo: Significado y alcance del convenio n° 190 OIT en el marco del trabajo decente (ODS 3, 5, 8 de la Agenda 2030)*. Dykinson.

Diario del Puerto. (2020, 14 de septiembre). La estiba reclama la creación de un foro en el que reflexionar sobre prevención y seguridad. Recuperado de <https://www.diariodelpuerto.com/maritimo/la-estiba-reclama-la-creacion-de-un-foro-en-el-que-reflexionar-sobre-prevencion-y-seguridad-MXGD16000974335005680>

El Mercantil. (2025, 3 de abril). Tánger Med es el segundo puerto de contenedores con más crecimiento del mundo. Recuperado de <https://elmercantil.com/2025/04/03/tanger-med-es-el-segundo-puerto-de-contenedores-con-mas-crecimiento-del-mundo/>

El Mundo. (2017, 14 de marzo). Empleo ofrece 225 millones para prejubilarse al 20% de los estibadores. Recuperado de <https://www.elmundo.es/economia/2017/03/14/58c6cf7c268e3e75508b45c8.html>

Europa Sur. (2022, 8 de noviembre). TTI Algeciras, a punto de recuperar la plena capacidad con el recalcado de cinco grúas portacontenedores. Recuperado de https://www.europasur.es/maritimas/TTI-Algeciras-recalcado-cinco-gruas-portacontenedores_0_1736828294.html

Foncubierta Rodríguez, M. J. (2023). *Trabajo decente. Hacia la dignidad y la realización de la persona trabajadora*. Tirant lo Blanch.

Garnica Corbacho, M. J. (2025). La extinción de la relación laboral por Incapacidad Permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 71, 403

González Laxe, F., López Arranz, A., & Novo Corti, I. (2021). La complejidad del sector de la estiba: un análisis económico-jurídico para el caso español. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 158, 251.

Ibáñez, M., García Mingo, E., & Aguado, E. (2022). Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación masculina. *Sociología del Trabajo*, 101, 330.

Laabbas El Guennouni, M. (2025). Más enllà del Dret laboral ambiental:

interseccions entre treball i medi ambient. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 16(1).

Monereo Pérez, J. L., & Ortega Lozano, P. G. (2024). La diligencia debida de las empresas en materia de “sostenibilidad”: empresa responsable, trabajo formal y digno, derechos humanos y medio ambiente. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo — Laborum*, 13, 40.

Sostenibilidad social y trabajo...

Nieto Sáinz, J., Sánchez, A. B., & Lobato, J. (2020). Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático. *Papeles de Economía Española*, 163.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra: OIT.

PierNext (Port de Barcelona). (2020, 2 de julio). El Pacto Verde Europeo: un llamamiento a los puertos. Recuperado de <https://piernext.portdebarcelona.cat/entorno/el-pacto-verde-europeo-un-llamamiento-a-los-puertos/>

Portus Online. (2024). The visibility of women in Spanish Ports remains low and uneven. *PORTUS — Relación puerto-ciudad y reurbanización del frente costero urbano*, 47. Recuperado de <https://portusonline.org/la-visibility-de-las-mujeres-en-los-puertos-esp%C3%B1oles-sigue-baja-y-desigual/>

Sostenibilidad social y trabajo...

Puertos del Estado. (2022). *Marco estratégico del sistema portuario de interés general*. Madrid: Puertos del Estado. Recuperado de <https://www.apmarin.com/ficheros/ficheros/158.marco.estrategico.sistema.portuario.pdf>

Tárrega Moya, R. (2020). TTI Algeciras, pionera en la automatización. *Diario del Puerto*. Recuperado de <https://www.diariodelpuerto.com/maritimo/tti-ageciras-pionera-en-la-automatizacion-BWGD15946542138521870>

Ynzunza Cortés, C. B., Izar Landeta, J. M., Bocarando Chacón, J. G., Aguilar Pereyra, F., & Larios Osorio, M. (2017). El entorno de la Industria 4.0: implicaciones y perspectivas futuras. *Conciencia Tecnológica*, (54). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94454631006>

CONTRIBUCIÓN DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS CON CLÁUSULAS AMBIENTALES AL RETO DE LA DESCARBONIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA¹

MARÍA JOSÉ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

mjgommil@upo.es

¹ Realizado en el marco del Proyecto Coordinado de Investigación “Retos y oportunidades de la descarbonización para los sistemas de relaciones laborales, de protección social y de prevención de riesgos laborales” (ELP2020-2050), PID2022-139922NB-C21, Ministerio de Ciencias, Innovación y Universidades. Investigador principal: Prof. Dr. D. Sebastián de Soto Rioja. 2023 a 2026.

SUMARIO:

1. LA EMPRESA COMO DESTINATARIO Y CENTRO DE LA REGULACIÓN DE LA DESCARBONIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
2. LAS RELACIONES ENTRE LOS CÓDIGOS ÉTICOS AMBIENTALES Y LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO
3. PERSONAS TRABAJADORAS, CIUDADANOS, Y OTROS DESTINATARIOS DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS, ESPECIALMENTE CADENAS DE SUMINISTROS
4. EL CONTENIDO DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS: GENERALIDADES, CON ALGUNAS IMPORTANTES CONCRECCIONES EN MATERIA AMBIENTAL
5. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS Y SUS RELACIONES CON OTROS INSTRUMENTOS DE LA EMPRESA EN MATERIA AMBIENTAL
6. LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN MATERIA AMBIENTAL
7. LA VINCULACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS AL COMPROMISO ÉTICO-MEDIOAMBIENTAL DE LAS EMPRESAS
8. CONCLUSIONES

RESUMEN:

En los últimos años, se aprecia un importante desarrollo de las normas sobre sostenibilidad ambiental, lo que ha generado un relevante riesgo para las empresas ante el cumplimiento del extenso marco normativo, incrementando las dificultades de financiación económica cuando se alejan de los objetivos de descarbonización y transición ecológica.

Con el fin de conocer en profundidad los riesgos, las empresas están incorporado previsiones en materia ambiental, de carácter evaluable, en sus sistemas de control interno normativo. Estos sistemas incluyen Códigos Éticos, con previsiones específicas en materia ambiental, dirigidos a las personas trabajadoras y a los proveedores con los que habitualmente colaboran, donde se contienen modelos de conducta medioambiental, que contribuyen a lograr los objetivos de sostenibilidad, ganar confianza en los mercados y minimizar el riesgo de incumplimiento. Esto les permite asumir su compromiso y responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos, tanto internacionales como nacionales, de sostenibilidad ambiental y descarbonización.

La presente comunicación tiene como objetivo valorar la contribución de los Códigos Éticos al reto de la de la descarbonización y la transición ecológica de las empresas, proponiendo contenidos y procesos que pueden incorporarse para lograr una mayor eficacia. Para ello, se identificará el marco de regulación aplicable con carácter general, se evaluará su capacidad para exigir a las personas trabajadoras comportamientos determinados y condicionar su opinión respecto de la implementación de estas políticas, así como se examinará la forma en la que estos Códigos Éticos deben implementarse para tener validez frente a las posibles sanciones a las personas trabajadoras que hayan decidido apartarse de su contenido, revisando para ello las aportaciones científicas más destacadas y los pronunciamientos judiciales claves.

1. LA EMPRESA COMO DESTINATARIO Y CENTRO DE LA REGULACIÓN DE LA DESCARBONIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

El Protocolo de Kioto, de 1996, supuso un importante cambio de las políticas desarrolladas sobre la protección del medio ambiente, ya que recogió el objetivo de reducir las emisiones contaminantes de las empresas que perjudicaban al medio ambiental, iniciando la regulación de la descarbonización y la transición ecológica, que ha quedado recogida posteriormente en numerosas normas internacionales², europeas³ y españolas⁴. Incluso la negociación colectiva está desempeñando un relevante papel en

² Entre otras: 1) El Protocolo de Montreal, como Tratado de Naciones Unidas, fue firmado en 1987 y modificado en 2019, habiendo sido ratificado por los 197 países miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo la protección de la capa de ozono, identificando para ello sustancias químicas contaminantes, que deben limitarse en su uso. 2) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992, que resulta la importancia del compromiso con el medio ambiente y la solidaridad con las generaciones futuras. 3) La Carta de la Tierra, como declaración de principios fundamentales de transición justa contiene previsiones en materia de sostenibilidad, que fue aprobada en el año 2000, con 16 principios fundamentales, entre los que se encuentra la integridad ecológica, la prevención del daño ecológico y la adopción de estilos de vida sostenible que incluye la reducción, la reutilización, el reciclado o el consumo moderado de energía. En estos textos, pueden inspirarse los Códigos Éticos de las empresas, aunque deberán adaptarse a las peculiaridades del sector productivo y del lugar donde se desarrolla la actividad empresarial y la prestación de servicios.

³ El Pacto Verde Europeo (2019) establece un paquete de iniciativas que contribuyen a la transición ecológica, con el fin de evitar el cambio climático, tratando para ello de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, de promover la economía circular a través del reciclaje de los productos, de apostar por energías limpias, de restaurar el planeta, de fomentar prácticas agrícolas sostenibles y de lograr una transición justa para las personas. Si bien, el camino regulatorio se inicia con el Reglamento 2020/852/UE, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento 2019/2088/UE, que establece objetivos específicos en materia ambiental y formas de medir la contaminación de las empresas, denominado Reglamento de Taxonomía. En la misma dirección, la Directiva 2022/2464/UE, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, junto con la Directiva sobre diligencia debida, de 24 de mayo de 2024, han impulsado no solo la fijación por parte de las empresas de objetivos sociales, medioambientales y económicos (EGS), sino también reglas de transparencia en la consecución de estos objetivos.

⁴ La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, ha originado igualmente una amplia regulación, que pone igualmente el foco en la empresa, a la que hace responsable de adoptar medidas de control y de evaluación de carácter interno. Esta norma se acompaña de otras, como el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que engloban otras disposiciones. Entre la que interesa destacar respecto de la descarbonización, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la Ley 40/2010, de 29 de diciembre de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, así como el Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la

la incorporación de cláusulas relacionadas con la protección del medioambiente⁵. Si bien, estas cláusulas se refieren más a la dimensión colectiva (formas de participación y representación de las personas trabajadoras) que a la individual (retribución, formación, flexibilidad interna)⁶, sin que sean relevantes en lo que hace a la creación de modelos de conducta esperables de las personas trabajadoras, salvo en lo relativo a los Planes de Movilidad Sostenible, aunque su incorporación más generalizada está pendiente⁷, pese a su importancia para consecución de los objetivos medioambientales en las empresas⁸ y generar modelos de conductas responsables con el medio ambiente.

Todas estas normas (internacionales, europeas, españolas) acaban poniendo el foco en la empresa, que responde del cumplimiento normativo ambiental, creando mecanismos internos para su observancia y adaptando su negocio para minimizar el riesgo generado por el extenso marco normativo, e incluso para contribuir de forma voluntaria a crear un entorno más sostenible, como podremos comprobar a lo largo del presente trabajo. Por ello, los objetivos estratégicos de las empresas, en la última evolución de la responsabilidad social corporativa, han quedado unidos a metas medioambientales y sociales: EGS.

elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En la misma dirección que las normas europeas de transparencia empresarial, el Proyecto de Ley de Información Empresarial sobre Sostenibilidad para la divulgación de la contribución de las empresas en cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza, de 29 de octubre de 2024, hace que la credibilidad de las empresas dependa de los resultados en materia ambiental, obligando a dar información sobre el grado de cumplimiento y el nivel de riesgos respecto de la legislación vigente. En este sentido, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

⁵ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La protección del medio ambiente en la negociación colectiva”, en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. (Dir.): *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020, p. 724. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7911002>; VIGO SERRALVO, F.: “La protección del medioambiente como fin propio del Derecho del Trabajo”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, nº 2, 2024, pp. 9-44. Disponible en <https://revistascientificas.us.es/index.php/erips/issue/view/1572/840>.

⁶ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: “La negociación colectiva en el desafío de la descarbonización en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ADAPT University Press, ISSN 2282-2313, volumen 13, núm. 1, enero-marzo de 2025, pp. 189-214. Disponible en: https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/1567.

⁷ MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: “Una tímida pero creciente apuesta de la negociación colectiva por los planes de movilidad sostenible”, en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. (Dir.): *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020, p. 717. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7911003>.

⁸ ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La protección del medio ambiente en la negociación colectiva*, op. cit., p. 753.

Atribuido este papel central a las empresas⁹, las personas trabajadoras acaban lógicamente teniendo un papel protagonista en el cumplimiento del marco normativo ambiental y de los compromisos voluntariamente aceptados por la empresa¹⁰, lo que fundamentan aún más la implementación y el desarrollo de Códigos Éticos, en aras a la consecución de los objetivos EGS marcados por las empresas.

Primero, las personas trabajadoras son las encargadas de implementar las políticas empresariales en materia ambiental, que se caracterizan cada vez más por las relaciones horizontales y las relaciones con otras empresas a través de la descentralización empresarial y las cadenas de suministros, en contraste con el modelo de organización empresarial vertical. A ello se une la consolidada división de la descentralización del proceso productivo como modelo organizativo empresarial más frecuente, con la creación de distintas formas colaborativas: contratas/subcontratas, empresas de trabajo temporal, cadenas globales de producción, entre otras. En este marco, los Códigos Éticos se convierten en un instrumento fiable de transmisión de los comportamientos de las personas trabajadoras esperados por las empresas, como veremos en el presente trabajo.

Segundo, las personas trabajadoras tienen además la capacidad de formular propuestas de mejora sobre los compromisos y los métodos de trabajos de las empresas en materia medioambiental, por su cercanía a los procesos productivos y al mercado donde se desenvuelve la actividad productiva, requiriendo su participación para asegurar un cumplimiento más óptimo de los objetivos de EGS marcados. Todas estas propuestas pueden generar modelos de comportamiento, cuya incorporación a los Códigos Éticos puede propiciar una mayor implicación de las personas trabajadoras en la consolidación de la cultura empresarial y fomentar el cumplimiento de los modelos de conducta de responsabilidad ambiental.

Tercero, las personas trabajadoras tienen la capacidad de advertir y de comunicar los riesgos que la organización empresarial asume. Por lo que resulta clave su participación en cuanto a la vigilancia del grado de cumplimiento y la advertencia las de acciones que se aparten de los objetivos empresariales fijados. En este contexto, resulta esencial la implantación de canales internos de denuncia que permitan conocer de estos incumplimientos normativos¹¹. Los Códigos Éticos cumplen la importante función de fijar los modelos de conducta esperables por parte de las empresas, fundamentándose estas denuncias en las normas aplicables y en los Códigos Éticos, como también tendremos ocasión de comprobar.

⁹ BARCELÓN COBEDO, S. Y GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: Crónica del seminario: “Las consecuencias jurídico-laborales del compromiso climático de las empresas”, celebrado el 26 de junio de 2024 en el Campus de Puerta de Toledo de la Universidad Carlos III de Madrid. Publicada en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, nº 8, pp. 169–175, 7 páginas: <https://revistascientificas.us.es/index.php/Trabajo-Persona-Derecho-Merca/article/view/26399>.

¹⁰ ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: “Derechos de los trabajadores ante órdenes medioambientalmente injustas”, *Revista de Derecho Social*, 2017, nº 78, p. 43.

¹¹ BERNAL SANTAMARÍA, F.: “La denuncia de infracciones en materia medioambiental y la protección de las personas trabajadoras”, *Trabajo y Derecho*, nº 21, 2025.

2. LAS RELACIONES ENTRE LOS CÓDIGOS ÉTICOS AMBIENTALES Y LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO

Los Códigos Éticos se integran en los sistemas de control interno del cumplimiento normativo de las empresas, especialmente relevantes para la prevención de los delitos, entre los que precisamente se encuentran los medioambientales relacionados con emisiones, vertidos o reciclados entre otros que impacten contra los recursos naturales (artículos 325 a 331 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en adelante CP). De hecho, las empresas han ido creando fuertes sistemas de control interno de la amplia regulación aplicable, en el marco de la diligencia debida y de los objetivos de EGS comprometidos como organización, que contienen medidas expresadas en indicadores evaluables, valores éticos de la organización y modelos de conductas aplicables entre otros a las personas trabajadoras, mecanismos de control interno que determinan a las personas responsables (gestión, implementación, vigilancia) y establecen canales de denuncia internos.

En lo que interesa aquí destacar, los objetivos fijados por las empresas están en muchas ocasiones relacionados con la descarbonización y la transición ecológica, como resultado de la plasmación de la EGS en las empresas, conteniendo además otras previsiones ligadas al respeto de los derechos fundamentales en el lugar de trabajo, en lo que aquí interesa sobre la salud y la prevención de riesgos laborales, que también guardan relación con los objetivos EGS, entre ellos aquellos relativos a la protección del medioambiente. Por ello, los Códigos Éticos, como tendremos ocasión de comprobar en el apartado IV, establecen modelos de conductas concretos en materia medioambiental.

En este contexto, se ha subrayado que la información de las empresas sobre el cambio climático tiene repercusión desde el punto de vista financiero, comprometiendo el valor de la empresa en los mercados financieros y condicionando las decisiones de los inversores¹². Lo que ha acrecentado el interés de las empresas en la incorporación de los objetivos medioambientales.

Algunas disposiciones internacionales, como la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, de 2016, hacen referencia a la incorporación de sistemas que incorporen la vigilancia y el control sobre las conductas no éticas en materia ambiental, que se materializan en la protección, la conservación, la restauración y la mejora de la naturaleza. Esta labor involucra a los Estados, así como obviamente a las empresas como principales destinatarias de la regulación en materia ambiental.

Para ello, las empresas están creando sistemas de vigilancia en específico, que se conectan en materia ambiental con la propia responsabilidad penal, por la comisión de los ilícitos previstos en los artículos 325 a 331 del CP anteriormente citados, que

¹² CARRASCO FENECH, F.; CORREA, C.; LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “Evolución de la contabilidad social y medioambiental: reflexiones sobre el papel constitutivo de la contabilidad”, *Contaduría Universidad de Antioquia*, nº 81, 2022, pp. 173.

pueden generar responsabilidad tanto para las empresas como para las personas trabajadoras, como se analizará en el apartado IV¹³. De hecho, el artículo 327.a del CP dispone la imposición de la pena en grado superior, cuando la “la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones”, estableciendo penas específicas para estos delitos, cuando se realicen por una persona jurídica, en el artículo 328 del CP. Mientras que el artículo 325 del CP, en lo que hace a las personas físicas, dispone “la inhabilitación especial para profesión u oficio”, extendiéndose también a los tipos previstos en los artículos 326 y 326 bis del CP.

En esta dirección, conviene recordar que el artículo 31.bis del CP, al que alude el artículo 328 del mismo articulado cuando dispone las penas específicas para las empresas por la comisión de delitos contra el medioambiente, en su apartado 5, en la reforma efectuada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, establece que los modelos de organización y de gestión de la prevención de los delitos, que eximen de responsabilidad a la empresa, deben contar, entre otros, con sistemas que identifiquen las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos, deberán establecer los sistemas de información y vigilancia de los riesgos y de los incumplimientos, así como deberán contar con sistemas de verificación (artículo 31.bis, apartados 5.1º, 5.4º y 5.6º del CP).

En lo que hace a la relación que guardan con los Códigos Éticos, que se analizan en el presente trabajo, estos sistemas de prevención de los delitos tienen que contar también con protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos, deben disponer de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos, así como han de contar con un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo como se analizará en los apartados VI y VII (artículo 31.bis, apartados 5.2º, 5.3º y 5.5º del CP).

Estos modelos de control interno del cumplimiento normativo deben seguir los estándares previstos en la ISO 14001, que establecen mecanismos de vigilancia, control y seguimiento para la implantación de sistemas de gestión ambiental, con las garantías previstas en el artículo 31.bis, apartado 5, del CP, que además pueden certificarse, lo que aporta a las empresas un valor reputacional relevante y permite avanzar en la asunción de responsabilidad de cada una de las personas trabajadora. En este sentido, conviene señalar que la UNE 19604, que integra los principios de diligencia debida y los objetivos EGS en aras a facilitar la implantación de sistemas de control interno en las empresas con estas importantes metas relacionadas con la prestación de servicios de las personas trabajadoras, se aplica a las distintas dimensiones del Derecho del Trabajo (igualdad y no discriminación, derecho individual, derecho colectivo, acción social de las empresas). No obstante, los sistemas de gestión ambiental de la ISO

¹³ CHOZA CORDERO, A. y LOZANO LIAÑO, J.: “Compliance ambiental: más allá del cumplimiento normativo como camino hacia una economía sostenible”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11, 2021.

14001 anteriormente referidos quedan fuera, siendo certificaciones distintas que las empresas pueden incorporar a sus sistemas de control interno para atender los objetivos de EGS, entre los que se encuentran aquellos específicos al medioambiente, aunque existen importantes previsiones en materia de formación de las personas trabajadoras dirigidas a facilitar el cumplimiento de las conductas respetuosas con el medioambiente, como tendremos ocasión de comprobar en el apartado VI.

3. PERSONAS TRABAJADORAS, CIUDADANOS, Y OTROS DESTINATARIOS DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS, ESPECIALMENTE CADENAS DE SUMINSTROS

Los Códigos Éticos tienen como destinatarios principales a las personas trabajadoras de las empresas, sin diferenciar entre la modalidad contractual (indefinido/temporal) o la dedicación (tiempo completo/parcial). Incluso podrían a cualquier persona que realice una actividad en la empresa, con independencia de si se trata de una persona vinculada con una beca o con una práctica laboral (remunerada o no), en los términos que se realiza por ejemplo en el Convenio OIT 190 sobre la violencia y el acoso (2019), que incluyen a las personas en formación en las empresas. Asimismo, el fuerte compromiso asumido por las empresas en la protección del medio ambiente explica que los Códigos Éticos extiendan los modelos de conducta a las personas trabajadoras cuando participan como ciudadanos en la sociedad¹⁴. Lo que realizan fuera del tiempo y del lugar de trabajo, aunque en este caso la conducta disidente del modelo establecido en el Código Ético únicamente podría tener repercusión en la relación laboral cuando impacte de forma grave y negativa en la imagen de la empresa.

Las cadenas de valor suelen adoptar Códigos Éticos que involucran a todas las empresas proveedoras y suministradoras, lo que resulta especialmente importante en materia ambiental¹⁵, por la relevancia que tiene la descentralización productiva en la transición ecológica¹⁶. De hecho, se ha puesto el énfasis en la importancia que los objetivos y los compromisos medioambientales involucren a las cadenas de suministros¹⁷, por el fuerte desarrollo experimentado en los últimos años. Por ello, los Códigos Éticos aluden constantemente a la obligatoriedad de que las cadenas de suministros respeten los valores fijados por la empresa de cabecera¹⁸, e incluso establecen mecanismos de vigilancia externos¹⁹.

¹⁴ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

¹⁵ Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores (2025).

¹⁶ GARCÍA RUBIO, A.: “La descentralización productiva desde la perspectiva de la transición ecológica justa”, *Trabajo y Derecho*, nº 21, 2025.

¹⁷ CARRASCO FENECH, F.; CORREA, C.; LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “Evolución de la contabilidad social y medioambiental: reflexiones sobre el papel constitutivo de la contabilidad”, op. cit., pp. 177.

¹⁸ Código Ético de Chiesi (2024), aunque remite a un Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025). Código Ético de Inditex.

¹⁹ Artículo D.9 del Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

No obstante, suele ser frecuente que las empresas diferencien la regulación de la aplicable a la empresa (incluido al grupo empresarial sentido amplio) y a la cadena empresarial (proveedores, suministradores), ya que existen dificultades para mantener una uniformidad cuando se tratan de empresas que funcionan como grandes cadenas de suministros, especialmente cuando operan de forma global en mercados con regulación en consecuencia dispar. Además, las empresas de cabecera pueden adquirir compromisos por encima de los estándares (internacionales, estatales, convencionales) que pueden no ser exigidos a los proveedores y suministradores.

Por ello, algunos Códigos Éticos son específicos de las cadenas de suministros, refiriéndose también al medio ambiente en la generalidad de los casos²⁰, por la importancia que los objetivos EGS tienen actualmente en las empresas. De manera que, como es propio de los sistemas internos de control del cumplimiento normativo en el que se integran, establecen los principios éticos en materia ambiental de la empresa de cabecera, que informan los modelos de conductas esperables por las personas trabajadoras que integran las cadenas de suministros, objetivos basados en indicadores medibles de forma cuantitativa y cualitativa, sistemas de vigilancia y canales de denuncia internos.

4. EL CONTENIDO DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS: GENERALIDADES, CON ALGUNAS IMPORTANTES CONCRECCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

Los Códigos Éticos contienen valores éticos generales en materia ambiental, refiriéndose incluso a la promoción de la cultura de la sostenibilidad por parte de las personas trabajadoras²¹, que concretan los modelos de conducta deseables para cumplir con el marco normativo en materia de medio ambiente y conseguir los objetivos EGS marcados por la empresa.

Estos valores éticos son reflejo de las normas internacionales, particularmente del Protocolo de Montreal (firmado en 1987 y modificado en 2019), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), así como especialmente de la Carta de la Tierra (2000), que contiene 16 principios fundamentales, como antes se comentó y podremos comprobar en los siguientes apartados, aunque los Códigos Éticos no hacen referencia a esta regulación. Estos modelos de conductas pueden conectarse en algunos casos con tipos penales en materia ambiental que los sistemas de control interno de las empresas deben prevenir (artículos 325 a 331 del CP), justificando su atención prioritaria por parte de las empresas.

Los modelos de conductas que contienen los Códigos Éticos pueden entenderse como una plasmación del derecho/deber a la protección del medio-ambiente a través del Derecho del Trabajo para responder a las preocupaciones actuales ecológicas²²,

²⁰ Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025). Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes.

²¹ Código de Conducta y Prácticas Responsables del Grupo Inditex (2012).

²² RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER M.: “Medioambiente y relaciones de trabajo”, *Temas Laborales*, 1999, nº 50, p. 13; FITA ORTEGA, F.: “Por un derecho del trabajo

que impone una regulación distinta (incluso mediante la autonomía colectiva)²³, así como la interpretación de la norma laboral desde esta perspectiva²⁴.

4.1 La medición de la huella de carbono y en términos más generales del impacto negativo ambiental

El artículo 325.1 del CP tipifica como delitos ambientales, entre otros, las “emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos”, con incremento en la pena cuando se pudiera perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, en lo que aquí interesa destacar (artículo 325.2 y artículo 325.3 del CP), o bien se dañe un espacio natural protegido (artículo 330 del CP). Asimismo, con la misma pena que las previstas en este precepto, el artículo 326.bis del CP tipifica como delito las conductas de “quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”. Estas penas se incrementan en grado superior cuando “se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas” (artículo 326 del CP), “se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma” o “se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico”, entre otros (artículo 327.b, 327.c y 327.e del CP). Si bien, se contempla la reducción de la pena en el caso de que hubiera concurrido imprudencia grave (artículo 331 CP).

En coherencia con los anterior, los Códigos Éticos establecen con carácter general como modelo de conducta evitar el impacto negativo ambiental, así como hacen referencia a la reducción de las emisiones, en lo aquí interesa, de la huella de carbón. Así el Plan de Acción Climática de AENA del año 2021-2030 contiene importantes objetivos e indicadores para reducir la emisión del carbón, incluyendo medidas que afectan a las personas trabajadoras y a terceras personas, como la compensación por las emisiones de los viajes de empleados o el fomento del transporte (público/privado) de los usuarios de aeropuertos. En la misma dirección, algunos Códigos Éticos se refieren a la emisión de los gases con efecto invernadero²⁵, estableciendo controles de calidad del aire²⁶.

interpretado con perspectiva medioambiental para favorecer su protección”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 13, nº 1, 2025, pp. 152-154.

²³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER M.: “Medioambiente y relaciones de trabajo”, op. cit., p. 17.

²⁴ FITA ORTEGA, F.: “Por un derecho del trabajo interpretado con perspectiva medioambiental para favorecer su protección”, op. cit., pp. 152-154.

²⁵ Código Ético de Chiesi (2024). Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

²⁶ Código Ético de Chiesi (2024).

En otros Códigos Éticos, las referencias a la medición del impacto de la actividad empresarial en el medioambiente son más generales²⁷, o bien en términos más generales a la realización de informes de impacto en materia medioambiental²⁸. E incluso la realización de Auditorías²⁹.

Todo ello engaza con los sistemas de control interno del cumplimiento normativo en las empresas, que establecen objetivos basados en indicadores para su evaluación periódica, resultando de estas acciones informes de sostenibilidad en materia medioambiental, o con carácter más general social, en coherencia con los objetivos EGS. Lo que les permite asumir su responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos internacionales y nacionales de sostenibilidad ambiental y descarbonización, midiendo en consecuencia los resultados.

Como se sabe, la huella de carbono resulta de las diferencias entre las emisiones que se realicen y las compensaciones que la empresa efectúe sobre estas emisiones, por lo que modelos de conductas de las personas trabajadoras, como los que se analizarán sobre la reforestación en este mismo apartado, son igualmente relevantes en la medición de la huella de carbono y en general de las emisiones que se realicen. En esta dirección, el Plan de Acción Climática de AENA del año 2021-2030 contiene importantes medidas, que compete adoptar y ejecutar a la empresa con el fin de reducir el impacto de las emisiones, haciendo que la huella de carbono sea menor.

4.2 La minimización del uso de recursos, especialmente los más contaminantes, así como la reducción del impacto ambiental

La Carta de la Tierra (2000) incluye, entre los 16 principios fundamentales, la prevención del daño ecológico y la reducción del consumo de los recursos. Por su parte, el artículo 325.1 del CP tipifica como delito: “las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas”, incrementándose la pena en el caso de que se pudiera perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas (artículo 325.2 y artículo 325.3 del CP), o bien cuando dañe a espacio natural protegido (artículo 330 del CP). Estos delitos se incrementan con la pena superior en grado cuando “se produzca una extracción ilegal de aguas en período de restricciones”, entre otros. Si bien, se contempla la reducción de la pena en el caso de que hubiera concurrido imprudencia grave (artículo 331 CP).

Por su parte, los Códigos Éticos suelen contener un principio general de carácter preventivo de no dañar en el desarrollo de las actividades productivas³⁰, lo que

²⁷ Código de Conductas Engie (2023).

²⁸ Código de Conducta de Engie (2023). Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

²⁹ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

³⁰ Código Ético de Chiesi (2024).

incluye el planeta³¹, los recursos naturales³², los árboles³³ e incluso los seres vivos³⁴. Entre estos recursos, destaca el agua³⁵, la energía³⁶, el suelo³⁷ u otros materiales³⁸. Por ello, los Códigos Éticos han recogido los objetivos de reducir el consumo de los productos³⁹, entre los que se encuentran aquellos recursos naturales⁴⁰, como podían ser los mencionados anteriormente. También se conectan en ocasiones con el objetivo de minimizar y de reducir el uso de recursos contaminantes⁴¹, en la dirección apuntada por algunos estudios⁴², entre los que se menciona expresamente el carbón⁴³, por su reconocido carácter contaminante. E incluso algunos Códigos Éticos se refieren al uso de materias primas sostenibles⁴⁴.

También han recogido como objetivo el diseño de procesos productivos o usos eficientes⁴⁵. En algunos Códigos Éticos, el comportamiento eficiente se define como

³¹ Código Ético de Chiesi (2024). Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

³² Código Ético de Chiesi (2024). Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

³³ Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

³⁴ Código Ético de Chiesi (2024).

³⁵ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021). Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes. Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025). Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021). Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

³⁶ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021). Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025). Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

³⁷ Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025). Código de Ético de Chiesi (2024).

³⁸ Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes.

³⁹ Código Ético de Chiesi (2024).

⁴⁰ Código Ético de Inditex. Código de Conducta y Prácticas Responsables del Grupo Inditex (2012). Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

⁴¹ Código Ético de El Corte Inglés, aprobado por el Consejo de Administración de El Corte Inglés, de 27/09/2017. Disponible en <https://www.elcorteingles.es/recursos/informacioncorporativa/doc/portal/2018/01/30/codigo-etico-27sept2017.pdf?msockid=3623c932bea66d7422e8dcd0bfe16ccc>.

⁴² CHUVIECO, E.: Ética Ambiental en los Códigos Deontológicos”, Colegio Oficial de Psicología de la Universidad de Castilla La Mancha, pp. 7 y 8. Disponible en <https://www.copclm.com/wp-content/uploads/2022/05/Guia-de-Etica-Ambiental-en-los-Codigos-Deontologicos.pdf>.

⁴³ Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes. Código de Conducta de Engie (2023).

⁴⁴ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

⁴⁵ Código de Ético de Chiesi (2024). Código de Conducta Cajamar 2019. Código Ético de Inditex. Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

la optimización en la consecución de los objetivos económicos y medioambientales, con el menor uso de recursos y el mayor número de objetivos⁴⁶, mientras que en otros Códigos Éticos conectan el uso eficiente con el reciclado⁴⁷, que será analizado en el siguiente apartado. E incluso algunos Códigos Éticos aluden al uso racional de los recursos⁴⁸. Lo que también algunos Códigos Éticos refieren en relación con la minimización del impacto ambiental en las diferentes fases del ciclo productivo⁴⁹.

En términos más generales, algunos Códigos Éticos aluden también a la reducción del impacto negativo de las actividades en el medio ambiente⁵⁰, la reducción de los residuos que producen las actividades⁵¹ (carbono⁵²), las emisiones que resultan de los procesos productivo (gases con efecto invernadero)⁵³, la reducción de las emisiones que resultan de la prestación de servicios (transporte, material de oficina)⁵⁴ o la reducción de los vertidos o de las emisiones, especialmente cuando exista potencial peligro⁵⁵.

En este contexto, algunos Códigos Éticos animan directamente a las personas trabajadoras a que estos modelos de conductas se realicen en la empresa y fuera de la empresa, haciendo especialmente referencia al consumo de materias primas y al uso eficiente de los recursos naturales⁵⁶. También a la reducción de las emisiones contaminantes que puedan derivarse de su vida personal⁵⁷.

4.3 La promoción de la cultura del reciclaje de los productos empleados en la empresa

La Carta de la Tierra (2000) incorpora, entre los 16 principios fundamentales, la adopción de estilos de vida sostenible que incluya la reutilización o el reciclado, en coherencia con algunos estudios doctrinales que apuntan igualmente a la importancia del reciclaje⁵⁸. En algunos casos, el reciclado de los productos resulta obligado, como

⁴⁶ Código de Conducta Cajamar (2019).

⁴⁷ Código Ético de Chiesi (2024).

⁴⁸ Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes.

⁴⁹ Código de Conducta y Prácticas Responsables del Grupo Inditex (2012).

⁵⁰ Código de Conducta Cajamar 2019.

⁵¹ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

⁵² Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

⁵³ Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes. Código Ético de Inditex. Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

⁵⁴ Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025).

⁵⁵ Código Ético de Inditex. Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

⁵⁶ Código Ético de Chiesi (2024).

⁵⁷ Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025).

⁵⁸ CHUVIECO, E.: *Ética Ambiental en los Códigos Deontológicos*”, Colegio Oficial de Psicología de la Universidad de Castilla La Mancha, pp. 7 y 8. Disponible en <https://www.copclm.com/wp-content/uploads/2022/05/Guia-de-Etica-Ambiental-en-los-Codigos-Deonto->

consecuencia del daño que puede provocar al medioambiente o a las personas. Por ello, el artículo 326.1 del CP tipifica las conductas de quienes “carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales” (artículo 326.1 del CP), o dañe a espacio natural protegido (artículo 330 del CP). La pena se incrementa, en este caso, cuando estos traslados sean contrarios a la norma de la Unión Europea (artículo 326.2 del CP). Asimismo, como se ha indicado antes, estas penas se incrementan en grado superior cuando “se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas” (artículo 326 del CP), o bien “se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma” o “se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico”, entre otros (artículo 327.b, 327.c y 327.e del CP). Si bien, se contempla la reducción de la pena en el caso de que hubiera concurrido imprudencia grave (artículo 331 CP).

Los Códigos Éticos suelen recoger, por su parte, el principio de la economía circular, lo que implica el reciclaje de los productos empleados durante el proceso de producción⁵⁹, aunque se trata de un compromiso empresarial y un modelo de conducta que aparece con menos frecuencia en los Códigos Éticos de las empresas que los modelos de conductas analizados en los anteriores apartados, pese a la responsabilidad penal que pueden comportar. De hecho, los Códigos Éticos se refieren de forma muy general al reciclado de los productos⁶⁰, haciendo responsable directamente a la empresa en la mayoría de los casos, que debe en todo caso de establecer los procedimientos, protocolos, la formación y vigilancia para que se lleve a cabo de forma efectiva cuando existe una obligación legal de reciclado⁶¹. No obstante, algunos Códigos Éticos animan directamente a las personas trabajadoras a que el reciclaje se realice en la empresa⁶² y fuera de la empresa⁶³, mientras que otros Códigos Éticos no concretan su ámbito espacial⁶⁴.

4.4 El desarrollo de la recuperación de los entornos degradados

Otras de las acciones ambientales más relevantes es la recuperación de los espacios degradados⁶⁵. Los Códigos Éticos de algunas empresas se refieren igualmente

[logicos.pdf](#).

⁵⁹ Código de Ético de Chiesi (2024). Código de conducta de administradores, profesionales y proveedores de Iberdrola (2025).

⁶⁰ Código de Conducta para Organizaciones, Proveedores, Recicladores y Recuperadores relacionados con Ecoembes. Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025).

⁶¹ Entre otras. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁶² Código de Ético de Chiesi (2024). Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025).

⁶³ Código de Ético de Chiesi (2024).

⁶⁴ Código de Conducta Empresarial de Holcim (2021).

⁶⁵ CHUVIECO, E.: “Ética Ambiental en los Códigos Deontológicos”, op. cit., pp. 7 y 8.

a las acciones para la reforestación y la recuperación del entorno⁶⁶, que puede estar relacionadas con espacios localizados cerca de la empresa o espacios que hayan sufrido un desastre natural (incendios, riadas, granizos, vertidos).

De hecho, el Real Decreto 214/2025 estableció las obligaciones de calcular la huella de carbono, elaborar planes dirigidos a la reducción de emisiones y de publicar los resultados obtenidos con su implementación, regulando el registro voluntario sobre huella de carbono en la actualidad. Este registro contiene información sobre el desarrollo de proyectos de recuperación de entornos degradados de las empresas integradas en él⁶⁷. Por su parte, algunas CCAA han creado igualmente registros voluntarios para las empresas que operan en su territorio, como es el caso de Andalucía, que está coordinado con el estatal regulado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, que ha sustituido el Real Decreto 214/2025⁶⁸.

Algunos de los proyectos impulsados por las empresas se concretan en la reforestación⁶⁹, que generan incluso empleo en el ámbito rural, contribuyendo a la recuperación de entornos degradados o mejorando los existentes. Asimismo, muchas empresas ofrecen a otras empresas experiencias para sus empleados, consistentes en participar en acciones de reforestación de espacios, contribuyendo de esta manera a mejorar su imagen corporativa y la sostenibilidad ambiental.

No obstante, la recuperación de los entornos degradados aparece generalmente de manera más tangencial en los Códigos Éticos de las empresas en la actualidad, sin perjuicio de que existan importantes proyectos promovidos precisamente como forma de compensar las emisiones de carbón principalmente. También de que las nuevas obligaciones de elaborar planes de reducción de las emisiones puedan incrementar en los próximos años su presencia en los Códigos Éticos.

4.5 La comunicación efectiva sobre sostenibilidad

Algunos Códigos Éticos contienen previsiones sobre la comunicación de los compromisos de responsabilidad ambiental de la empresa, lo que pretende transmitir estos valores a las personas trabajadoras de la propia empresa que participan en los equipos de trabajo.

Esta comunicación engarza con las políticas que realizan muchas empresas para informar a la cadena de suministro, pero también a los consumidores de sus políticas de responsabilidad social corporativa⁷⁰. Por lo que están generalmente soportadas

⁶⁶ Código Ético de Inditex.

⁶⁷ <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/registro-huella/organizaciones-proyectos.html>.

⁶⁸ Artículos 35.g) (carbono), 37 (proyectos de absorción), 38 (catálogo) y 51 (coordinación con el estatal) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Resolución de 12 de febrero de 2025, de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se establece el acceso al Catálogo Andaluz de Proyectos de Absorción.

⁶⁹ <https://www.fundacionrepsol.com/es/que-hacemos/motor-verde/>.

⁷⁰ Código Ético de Inditex.

por acciones de comunicación, tanto internas dirigidas a transmitir el mensaje a las personas trabajadoras, como externas destinadas a mejorar o a consolidar la imagen social. Para ello, las empresas cuentan con las propias políticas de comunicación, donde se define la forma en la que se realiza la difusión de la información, implicando a las personas trabajadoras.

Para ello, se promueve que las empresas definan con claridad sus contribuciones al medioambiente, realizando acciones de formación para asegurar que las personas trabajadoras conocen la política de comunicación de empresa, en lo que aquí interesa destacar⁷¹.

4.6 La conservación del medioambiente como compromiso para las generaciones futuras

Algunos Códigos Éticos se refieren a la conservación del medio ambiente como compromiso de sus políticas de responsabilidad social corporativa. En términos más generales, algunos Códigos Éticos aluden igualmente a la conservación del medioambiente para las generaciones futuras⁷², en coherencia con las propuestas de regulación internacional existentes⁷³, lo que engarza con valores relativos a los derechos humanos que trascienden de los objetivos de las empresas, generalmente más centrados en el corto plazo. De esta forma se elevan los estándares de protección del medio ambiente, reforzando las conductas de las personas trabajadoras.

Estas acciones de conservación del medioambiente son normalmente más aisladas en los Códigos Éticos, que se centran, como acabamos de comprobar, más en las conductas de prevención de los daños, evitando que éstos se produzcan.

5. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS Y SUS RELACIONES CON OTROS INSTRUMENTOS DE LA EMPRESA EN MATERIA AMBIENTAL

La capacidad que tienen los Códigos Éticos para la fijación de modelos de conductas obligatorios ha de considerarse en la propia definición de sistema de control interno de cumplimiento normativo de la empresa, dada la exigencia de que éstos sistema cuenten, entre otros, con “un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo” (artículo 31.bis.5.º del CP).

Los Códigos Éticos engarzan con la libre organización de empresa (artículo 38 de la CE) y el poder de dirección de la empresa (artículo 20 del ET)⁷⁴, siendo una fuente de obligaciones para las empresas que plasman sus compromisos voluntariamente

⁷¹ Greentrusting vs Greenwashing: Hoja de ruta para una comunicación ambiental responsable, Forética, 2024.

⁷² Código Ético de Chiesi (2024), Código de Conductas Energie (2023).

⁷³ Principios de Maastricht sobre los Derechos Humanos de las generaciones futuras (2023).

⁷⁴ En lo que hace al poder de dirección del empresario, ALDEA, A.: “Conflictos Colectivos. Códigos Éticos”, *Diario La Ley*, nº 9384, 2019.

aceptados, en lo que aquí interesa destacar en materia ambiental, en estos textos, como hemos podido comprobar.

Por lo que se refiere a las personas trabajadoras, las empresas pueden sancionar los comportamientos que consideren contrarios a sus objetivos y a los modelos de conductas esperados, según la graduación de faltas dispuestas en las disposiciones legales, o bien en el convenio colectivo de aplicación (artículo 58 del ET).

Sin que puedan fundarse estas faltas exclusivamente en los Códigos Éticos⁷⁵, puesto que carecen de la capacidad para obligar a las personas trabajadoras⁷⁶. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que la empresa pueda, en atención a la gravedad de la conducta, respaldar su decisión en el Código Ético. Así la STSJ de Andalucía de Sevilla (Sala de lo Social) de 29 marzo 2023 (rec. supl. nº 2099/2021), entre otros pronunciamientos judiciales, apreció la procedencia del despido disciplinario de una persona trabajadora, ayudante de supervisión, por “la salida irregular de materia de Refinería, tanto de material no útil (chatarra) como del material útil”, en contra del protocolo de la empresa y las conductas dispuestas en el Código Ético, basándose para ello en la indisciplina, la trasgresión de la buena fe contractual y el abuso de confianza (artículos 54.2.b y 54.2.d del ET).

Esto hace que la capacidad de los Códigos Éticos para fijar modelos de conducta exigibles a las personas trabajadoras sea limitada. Ahora bien, los Códigos Éticos pueden tener el respaldo de los convenios colectivos, cuando la empresa negocia estos modelos de comportamiento con la representación de las personas trabajadoras, recogiendo las sanciones que comporta su inobservancia correctamente (objetividad, claridad, graduación) en los propios textos convencionales. De hecho, el incumplimiento del Código Ético puede ser sancionado con un despido disciplinario, cuando la sanción se basa en el convenio colectivo⁷⁷. En este sentido, algunos convenios colectivos tipifican el incumplimiento del Código Ético como sanción⁷⁸.

En la misma dirección, los Planes de movilidad (actualmente pendientes de su obligatoriedad a través de una norma que concrete su regulación como sucedió con los Planes de Igualdad⁷⁹ y de un desarrollo más amplio en la negociación colectiva⁸⁰), pueden igualmente servir para fijar modelos de conductas exigibles, si tienen el respaldo de la negociación colectiva. Lo que hace que los Planes de Sostenibilidad⁸¹ o

⁷⁵ SAN de 6 de marzo de 2018 (rec. 189/2017).

⁷⁶ ALDEA, A.: “Conflictos Colectivos. Códigos Éticos”, op. cit.

⁷⁷ STSJ (Sala de lo Social) de 27 de junio de 2023 (rec. supl. nº 207/2023), en relación con una conducta de acoso.

⁷⁸ STSJ (Sala de lo Social) de 31 de octubre de 2023 (rec. supl. nº 1018/2023), en relación con una conducta de acoso.

⁷⁹ Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, aprobado por el Consejo de Ministros en 2024. En contraste, Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

⁸⁰ Martínez Barroso M.R.: “Una tímida pero creciente apuesta de la negociación colectiva por los planes de movilidad sostenible”, ob. cit., pp. 703-722.

⁸¹ Política de Sostenibilidad de Inditex 2022.

Planes de Acción Climática⁸², que no suelen contar con este respaldo de la negociación colectiva por tratarse de textos elaborados unilateralmente por las empresas, tampoco permitan la fijación de faltas en las que puedan incurrir las personas trabajadoras. Todos estos textos suelen estar conectados y relacionados con los Códigos Éticos, marcando generalmente los Códigos Éticos los modelos más generales y el resto de los textos actuaciones más concretas por materias (Planes de movilidad) y/o por acciones (Planes de Sostenibilidad o Planes de Acción Climática).

6. LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN MATERIA AMBIENTAL

La información sobre los objetivos de las empresas y los modelos de conductas esperables de las personas trabajadoras se transmiten cada vez más mediante Códigos Éticos⁸³, que se publicitan en las páginas web corporativas, siendo accesibles para las personas trabajadoras, los clientes y la sociedad en general. De manera que los Códigos Éticos permiten conocer de una forma más ordenada y homogénea los valores de la empresa, así como los modelos de conducta esperables de las personas trabajadoras, incrementando la eficacia en el cumplimiento de los objetivos. De hecho, la implicación de la persona trabajadora resulta clave a los efectos de estandarizar estos modelos de comportamiento⁸⁴.

No obstante, el alojamiento de los Códigos Éticos en las páginas web corporativas cuestiona, junto con los problemas analizados en el apartado anterior, su valor como fuerte de obligaciones para las personas trabajadoras, salvo que se introduzcan mecanismos que puedan verificar la correspondencia entre el contenido, la vigencia y la fecha de publicación en la web corporativa. Por ello, los Códigos Éticos requieren de un procedimiento de información y comunicación a las personas trabajadoras, sin el que posiblemente carecerán de utilidad como instrumento para implementar los objetivos de las empresas. Lo que engarza con las acciones que se estudiarán a continuación, al mismo tiempo que permite su protección frente a la propia empresa por conductas contrarias al ordenamiento, como se analizará en el siguiente apartado.

De un lado, la empresa ha de verificar que las personas trabajadoras conocen, en lo que aquí interesa destacar, los modelos de conductas contenidos en los Códigos Éticos y saben sus implicaciones en caso de inobservancia. Para ello, los Códigos Éticos suelen remitirse a las personas trabajadoras, pudiendo la empresa exigir la firma. Lo que resulta coherente con la certificación que puede obtenerse si se cumple con el “Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001” (2015), que resalta la importancia de que todas las personas trabajadoras conozcan la política de la empresa en materia de gestión ambiental, así como comprendan cómo les afectan las acciones contenidas en ella para lograr eficacia.

⁸² Plan de Acción Climática de AENA del año 2021-2030.

⁸³ ALDEA, A.: “Conflictos Colectivos. Códigos Éticos”, op. cit.

⁸⁴ ALDEA, A.: “Conflictos Colectivos. Códigos Éticos”, op. cit.

Por otro lado, las empresas pueden también organizar sesiones de formación específica donde se analice el Código Ético, lo que resulta más recomendable para asegurar una correcta transmisión de los modelos de conductas esperados por la empresa, así como para certificar que el sistema de control interno del cumplimiento normativo reúne todos los requisitos y garantías. Asimismo, las empresas pueden editar material para que las personas trabajadoras lo consulten al inicio o durante la vigencia del contrato de trabajo.

En el caso de la descarbonización y la transición ecológica, los Códigos Éticos suelen recoger modelos de conductas de las personas trabajadoras con cierta estabilidad en el tiempo, aunque las importantes evaluaciones internas y revisiones de los sistemas de control interno que realizan las empresas pueden hacer que las prioridades en los modelos de conductas se alteren con el fin de conseguir objetivos a corto o a largo plazo. Dado además el elevado número de obligaciones y de compromisos que las empresas han incorporado en materia ambiental, la formación resulta clave en el caso de la descarbonización y la transición ecológica⁸⁵. Una formación que debe adecuarse a las especialidades de cada empresa⁸⁶, siendo necesario un mayor desarrollo en términos generales en el Derecho del Trabajo español y una mayor plasmación en la negociación colectiva en el caso de la descarbonización⁸⁷.

No obstante, los Códigos Éticos suelen referirse poco a la formación en materia medioambiental, sin perjuicio de que algunos hayan fomentado la participación en las acciones de formación y concienciación de los compromisos en materia medioambiental de las empresas⁸⁸. Pues la formación solo resulta relevante en relación con aquellas materias obligatorias como la prevención de riesgos laborales⁸⁹, especialmente en relación con el manejo de materiales peligrosos, a la que se refiere algún Código Ético⁹⁰.

En todo caso, la certificación del “Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001” (2015) impone que la empresa determine: a) la competencia de las personas trabajadoras, en relación con su desempeño ambiental y la capacidad para el cumplimiento de la normativa, b) la formación necesaria de las personas trabajadoras en atención a su nivel educativo, experiencia, aspectos ambientales y sistemas de gestión ambiental, c) las responsabilidades que cada una de las personas trabajadoras asume en el sistema de gestión ambiental. Esta formación incluye la política ambiental de la empresa;

⁸⁵ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La protección del medio ambiente en la negociación colectiva”, op. cit., pp. 743-745.

⁸⁶ CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *La gobernanza colectiva para una transición ecolaboral justa: el papel de la negociación colectiva*, en MIÑARRO YANINI, M. (Coord.): *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, 2021, op. cit., p. 106.

⁸⁷ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: “La negociación colectiva en el desafío de la descarbonización en España”, ob. cit., pp. 199-203.

⁸⁸ Código Ético Inditex.

⁸⁹ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: “La negociación colectiva en el desafío de la descarbonización en España”, ob. cit., p. 200.

⁹⁰ Código Ético de Chiesi de terceros (2019, modificado en 2025).

los aspectos ambientales de la empresa y el impacto ambiental (real o potencial) de la actividad productiva, en relación con el trabajo que se realiza: la contribución de la persona trabajadora al sistema de gestión y los beneficios del cumplimiento: así como las implicaciones en caso de inobservancia. De hecho, el “Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001” (2015) hace referencia a que las empresas han de proporcionar formación acorde con las responsabilidades que desempeñan las personas trabajadoras, situándolas en el diseño del sistema de control interno del cumplimiento normativo, lo que puede igualmente motivar una mayor exigencia de diligencia por parte de la persona trabajadora en el cumplimiento de las políticas internas de la empresa, en atención a la buena fe contractual y la confianza depositada, como veremos en el siguiente apartado.

7. LA VINCULACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS AL COMPROMISO ÉTICO-MEDIOAMBIENTAL DE LAS EMPRESAS

La evaluación de los resultados en materia de sostenibilidad permite medir la eficacia de los sistemas de control interno del cumplimiento normativo y establecer nuevas medidas acordes con los objetivos fijados por la empresa, siendo esencial conocer la respuesta de las personas trabajadoras a los modelos de conductas en materia ambiental previstos en los Códigos Éticos, en lo que aquí interesa destacar, ya que esto permite conocer las posibles acciones para la mejora de los resultados relativos a la descarbonización y a la transición ecológica.

En este punto, cabe diferenciar tres grandes bloques en el tipo de respuestas de las personas trabajadoras, en relación con los comportamientos que las empresas consideren desajustados a los modelos previstos en los Códigos Éticos, que están relacionados con la obligación de las personas trabajadoras de ajustarse a las políticas empresariales.

7.1 Las conductas de las personas trabajadoras contrarias a las políticas empresariales medioambientales y despido disciplinario

Cuando la conducta de la persona trabajadora es contraria al Código Ético, puede plantearse el incumplimiento del contrato de trabajo, sobre todo cuando estas conductas generan responsabilidad empresarial (penal, administrativa, civil) o dañan a la empresa de alguna forma (imagen, pérdida de clientela, incumplimiento de los compromisos fijados, confusión sobre los modelos de conducta de la empresa).

Estos incumplimientos contractuales pueden encuadrarse en el despido disciplinario si se asocian a una conducta “grave” y “culpable” de la persona trabajadora, que se realiza como con “indisciplina o desobediencia” (artículos 54.2.b del ET), o bien con “trasgresión de la buena fe contractual” o “abuso de confianza” (artículo 54.2.d del ET). Como hemos tenido ocasión de comprobar, los Códigos Éticos recogen los modelos de comportamientos deseables de las personas trabajadoras en materia ambiental, aunque la sanción requiere, salvo que sea muy grave, su respaldo en el convenio colectivo (artículo 58.1 del ET).

El comportamiento ético exigible es más intenso para las personas con

responsabilidad en la empresa, en cuanto pueden ser garantes del cumplimiento, como sostuvo la STSJ de Andalucía de Sevilla (Sala de lo Social) de 29 marzo 2023 (rec. supl. nº 2099/2021), en relación con una persona trabajadora que incumplía la política de reciclado de la empresa⁹¹. También han apreciado una mayor exigibilidad del comportamiento ético de la empresa cuando la conducta de la persona trabajadora puede afectar negativamente al medioambiente, como sostuvo la STSJ (Sala de lo Social) de Islas Baleares de 23 de marzo de 2022 (rec. supl. nº 582 /2021), en lo que hace a una persona trabajadora, que prestaba servicios en una ITV, sin tener una conducta “independiente, imparcial, honesta y ética”.

En contraste, la STSJ (Sala de lo Social) de Madrid de 19 de septiembre de 2024 (rec. nº 253/2024) declaró improcedente el despido de un cocinero que se apartaba de las directrices de la empresa, alineadas con los objetivos medioambientales de consumo ecológico que establecía su marca, habiendo adquirido productos un 90% de productos no ecológicos, dado que la persona trabajadora, que era de profesión cocinera/o, carecía de formación específica sobre los productos ecológicos, sin que existiera protocolo y control de su actividad.

7.2 La falta de adaptación de las personas trabajadoras a las políticas empresariales medioambientales en el despido objetivo

Cuando la conducta de la persona trabajadora contraria al Código Ético sucede tras las adaptaciones introducidas por la empresa, cabe plantearse el encuadramiento de esta conducta, si no es grave ni culpable, en el despido objetivo por falta de adaptación de la persona trabajadora (artículo 52.b del ET). Lo que guarda una importante relación con los cambios que muchas empresas están introduciendo recientemente en respuesta a la creciente regulación en materia ambiental, que ha incrementado las obligaciones empresariales en cuanto a la forma en la que se realizan los procesos productivos (materiales, herramientas, reciclado, control) y a la manera en la que se recaba la información interna (indicadores, responsables, mediciones, auditorías, informes) para mostrarla al exterior en atención a las exigencias de transparencia empresarial impuestas.

Este despido objetivo exige la “falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo” (artículo 52.b del ET), lo que incluye cambios en herramientas, máquinas, ordenadores, sistemas informáticos⁹², que guardan relación con la descarbonización y la transición ecológica como acabamos de comprobar. Si bien, la literalidad del precepto puede evitar que los cambios relacionados con causas de tipo organizativo queden englobados en los despidos ETOP individuales (artículo 52.b del ET) o colectivos (artículo 51 del ET), cuyas singularidades exceden de los objetivos del presente trabajo, puesto que estos despidos responden a decisiones empresariales donde el comportamiento de la

⁹¹ En la misma dirección, STSJ (Sala de lo Social) de 31 de octubre de 2023 (rec. supl. nº 1018/2023) y STSJ (Sala de lo Social) de 27 de junio de 2023 (rec. supl. nº 207/2023), en relación con una conducta de acoso.

⁹² STSJ (Sala de lo Social) de Madrid de 24 de enero de 2005 (rec. 4956/2004), STSJ de Cataluña (Sala de lo Social) de 9 de abril de 2021 (rec. nº 5074/2020).

persona trabajadora es ajeno a la medida extintiva.

Tratándose el despido objetivo por falta de adaptación a los cambios tecnológicos de una alteración de las condiciones de trabajo inicialmente pactadas que afectan al desarrollo de la prestación de servicios, esta causa de despido requiere para su aplicación que estos cambios sean “razonables” (artículo 52.b del ET), lo que protege a la persona trabajadora frente a la decisión extintiva, cuando la empresa realiza cambios desproporcionados a sus objetivos. Además, exige la formación previa de la persona trabajadora para su implementación, teniendo la consideración de trabajo efectivo el tiempo destinado a incrementar las competencias de las personas trabajadoras para adecuarlas a las nuevas necesidades empresariales (artículo 52.b del ET). Finalmente, requiere que transcurran dos meses desde que se realizó la formación dirigida a la adaptación o desde que se introdujo la modificación, lo que realza el valor de la formación en los mismos términos que fueron analizados previamente, con la finalidad de facilitar la adaptación de la persona trabajadora a los cambios introducidos por la empresa durante el transcurso de la relación laboral y de permitir a las empresas implementar nuevas políticas acordes con sus intereses.

7.3 La protección de la persona trabajadora disidente de las políticas empresariales medioambientales mediante los canales de denuncia

Junto con las conductas de las personas trabajadoras analizadas en los anteriores apartados en las que se aprecia responsabilidad en el incumplimiento que permite a la empresa articular medidas para su defensa, puede diferenciarse otros tipos de conductas de las personas trabajadoras que son susceptibles de protección jurídica, aunque sea contrarias a la empresa en materia medio ambiental en lo que interesa aquí destacar, lo que se analiza en el presente apartado.

Se trata de conductas promovidas o toleradas por las empresas, que son contrarias al ordenamiento jurídico, lo que les permite a las personas trabajadoras apartarse de la visión y del compromiso de la empresa en materia ambiental, articulándose en ocasiones alguna tutela especial, dada la naturaleza de los daños contra el medioambiente, como podremos comprobar.

De hecho, la persona trabajadora puede tener opiniones diferentes a la empresa en relación con los objetivos y con las medidas relacionadas con el medio ambiente, lo que cuestiona los límites entre la libre organización de empresa (artículo 38 de la CE) en este punto engarzada con un derecho a la protección del medio ambiente con una afectación colectiva, frente: 1) la libertad de expresión o de información de la persona trabajadora (artículos 20.1. a y 20.1.d de la CE)⁹³, que puede incluso relacionarse con otras obligaciones de las personas trabajadoras en el lugar de trabajo,

⁹³ FITA ORTEGA, F.: “Por un derecho del trabajo interpretado con perspectiva medioambiental para favorecer su protección”, op. cit., p. 158. MIÑARO YANINI, M.: “La protección de las personas trabajadoras denunciantes de riesgos medioambientales derivados de la actividad industrial mediante el genérico derecho de libertad de expresión: una solución, pero no la adecuada: Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 2024 (Aghajanyan vs. Armenia)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 484, pp. 285-293. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24263>;

como son la propia confidencialidad o el secreto industrial, como se extrae de la STEDH de 8 de octubre de 2024 (Aghajanyan vs. Armenia), que consideró contrario al derecho el despido de una persona trabajadora que opinó sobre los riesgos para el medioambiente de un producto que se empleaba en la fábrica en un periódico local y sobre el que había informado a la empresa previamente, aunque esta posición ha sido menos sostenida en los pronunciamientos españoles donde no se ha articulado un derecho a la desobediencia ante órdenes empresariales en materia ambiental⁹⁴, 2) la opinión o el libre pensamiento de la persona trabajadora (artículo 16 de la CE)⁹⁵, que puede colisionar con los compromisos de la empresa en relación con los objetivos y/o con las medidas, sin que tampoco pueda apreciarse su desarrollo en el ordenamiento español en relación al medio ambiente, donde ha quedado limitado a otras materias y profesiones (ej. sanitarios en relación con la eutanasia o el aborto).

No obstante, las personas trabajadoras pueden apartarse de aquellos modelos de conducta, promovidos o tolerados por las empresas, que son abiertamente contrarios al ordenamiento jurídico, lo que tiene en materia ambiental una especial protección, por tratarse de uno de los delitos incluidos en los canales de denuncia de obligatoria implantación en las empresas con más de 50 personas trabajadoras en el empleo público y en las entidades que forman el sector público (artículo 2.1.v de la Directiva 2019/1937/UE, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, artículos 2, 10 y 13 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción).

Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico presenta importantes problemas para tutelar a la persona trabajadora que actúa contra las órdenes de la empresa⁹⁶, incluso aún está pendiente un desarrollo mayor de la protección del informante en los delitos medioambientales y de los canales de denuncia por los que pueden realizar estas

⁹⁴ STC de 30 de julio de 2003 (RTC 126/2003) ratificó el despido de una persona trabajadora, que prestaba servicios en una empresa de explosivos, por expresas opiniones no contrastadas en medios de comunicación sobre la seguridad de los procesos productivos, que considera fuera de la libertad de información. STSJ del Principado de Asturias (Sala de lo Social) de 8 de octubre de 2010 (rec. n.º 1757/2010) confirma el despido disciplinario de una persona trabajadora que remite cartas al director sobre incumplimientos en materia medioambiental, por exceder de la libertad de expresión, conteniendo injurias con el ánimo de dañar. STSJ de Andalucía (Sala de lo Social) de 9 de julio de 2015 (rec. n.º 656/2015) confirma el despido disciplinario de una persona trabajadora que presta servicios en una empresa de plástico y publica un vídeo en youtube donde hace responsable a la empresa del deterioro ecológico de la zona, habiendo previamente enviado varias cartas a la empresa y teniendo como objetivo el vídeo desprestigiar a la empresa. En contra, STSJ de la Región de Murcia (Sala de lo Social) de 11 de diciembre de 2019 (rec. n.º 697/2019) anula la sanción de una persona trabajadora de una empresa de aguas que publica en una revista medioambiental, por considerar la conducta incluida en la libertad de expresión.

⁹⁵ FITA ORTEGA, F.: “Por un derecho del trabajo interpretado con perspectiva medioambiental para favorecer su protección”, *op. cit.*, p. 158.

⁹⁶ ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: “Derechos de los trabajadores ante órdenes medioambientalmente injustas”, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

comunicaciones⁹⁷, que son vitales para proteger a las personas trabajadoras frente a represalias de la empresa o de otras personas trabajadoras contrarias al ordenamiento jurídico.

8. CONCLUSIONES

La descarbonización y la transición ecológica precisa la colaboración no solo de las empresas, sino también de las personas trabajadoras que ejecutan en última instancia las políticas de sostenibilidad, contribuyendo a los objetivos empresariales fijados con el desempeño de su trabajo.

Los Códigos Éticos en España han recogido los modelos de conducta previstos en los textos internacionales sobre el desarrollo sostenible, estableciendo importantes previsiones dirigidas a minimizar y a compensar el impacto de las actividades productivas, que exceden incluso del lugar y del tiempo de trabajo como elementos característicos de la actividad laboral, cuando existe un daño importante a la empresa. De manera que estas conductas abarcan a la persona trabajadora-ciudadana por daños en la empresa y fuera de la empresa, que pudieran perjudicar incluso a las generaciones futuras, aunque esta dimensión haya tenido un menor reflejo en los Códigos Éticos de las empresas.

Si bien, las consecuencias del incumplimiento de los modelos de conducta recogidos en los Códigos Éticos deben quedar claramente fijadas en los convenios colectivos (artículo 58 del ET) para contar con un mayor respaldo desde el plano de la eficacia y la exigibilidad jurídica. Asimismo, resulta necesario que las empresas implementen acciones de formación dirigidas a capacitar a las personas trabajadoras sobre las conductas esperables, que deberán ser distintas en función de la responsabilidad en el sistema de gestión ambiental.

Esto ofrece seguridad frente a posibles despidos disciplinarios arbitrarios, e incluso permite reforzar la protección de la persona trabajadora en los despidos objetivos por falta de adaptación al puesto de trabajo tras cambios introducidos por la empresa relacionados con el medioambiente, haciendo partícipe a la persona trabajadora de las obligaciones y los compromisos de la empresa en descarbonización y transición ecológica, con las limitaciones lógicas cuando las conductas exigidas exceden de lo razonable.

No obstante, se precisa reforzar la protección de las personas trabajadoras ante políticas o decisiones empresariales que dañen al medioambiente, mejorando la protección de los derechos fundamentales en el lugar de trabajo asociados a la libertad de pensamiento, expresión e información (artículos 16 y 20 de la CE) en relación con el medio ambiente, así como de los canales de denuncia internos.

⁹⁷ BERNAL SANTAMARÍA, F.: “La denuncia de infracciones en materia medioambiental y la protección de las personas trabajadoras”, ob. cit.

LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA Y SOCIAL DEL SIGLO XXI: UN RETO PARA ESTADOS Y UNIDADES PRODUCTIVAS

VICTORIA SÁNCHEZ MÁS

*Profesora Sustituta de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social*

UNIVERSIDAD DE GRANADA

SUMARIO:

1. VALOR SOCIAL DE LAS NUEVAS UNIDADES PRODUCTIVAS: COMPROMISO MEDIOAMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
2. IMPULSO DE NUEVAS CORRIENTES DE ECONOMÍA SOSTENIBLE
3. CRECIMIENTO ECONÓMICO & AGRICULTURA Y GANADERÍA REGENERATIVA.

1. VALOR SOCIAL DE LAS NUEVAS UNIDADES PRODUCTIVAS: COMPROMISO MEDIOAMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

1.1. Gobernanzas laborales; de protección social y medioambiental.

La mayoría de la doctrina científica y organizaciones sociales vienen demandando un nuevo enfoque sustancial en la regulación de las gobernanzas laborales y de protección social. Las realidades sociales, económicas tanto a nivel internacional como europea han cambiado significativamente y aún continúan en evolución sin saber a día de hoy como será la nueva configuración en estos ámbitos, pero sin duda alguna, nos están exigiendo una nueva legislación social que dé respuesta a los problemas actuales sociales económicos y medioambientales.

La nueva legislación que defendemos ha de ser reflexiva, insondable, universal que afronte los nuevos retos políticos económicos de nuestros días y los años venideros de lo que queda de siglo XXI y comienzos del siglo XXII. No solo ha de centrar su contenido en la protección de todas las personas que ejercen su actividad en las unidades productivas, sea cual sea el vínculo jurídico que las sustente, sino que ha de abordar su adaptación a las nuevas realidades sociales, tecnológicas y ecológicas de este mundo globalizado en el que nos ha tocado vivir¹

Las nuevas unidades productivas han de estar comprometidas con el entorno político, social y ambiental que les rodea y en el cual han de ejercer su actividad.

Sus características definitorias o conceptuales no han de ser el número de personas que emplea o el volumen de operaciones que realizan y por las que tributan, hoy han de aportar valor social para las personas y la comunidad, lo que le obliga a generar y garantizar responsabilidad técnica, responsabilidad con la persona y responsabilidad con el entorno.

Las innovaciones tecnológicas obligan a las unidades productivas a diligenciar su actuación productiva, comercial y/o de servicios de forma ética y sostenible, tomando en consideración permanente su connoción en las personas y el medio ambiente; basada aquella en la realización de actuaciones y comportamientos sostenibles.

El legítimo uso de las nuevas tecnologías no ha de estar exento de compromisos u obligaciones sociales, dado que este ha de estar puesto al fin sustancial de cooperar a la solución de los problemas sociales y ambientales, minimizar su impacto ambiental y considerar los efectos que los avances tecnológicos producen en el

¹ Rojo Torrecilla, Eduardo. *En el camino hacia el Estatuto del Trabajo del siglo XXI en España (En el marco del obligado respeto a la normativa y jurisprudencia internacional y comunitaria)*. Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, p. 160. Madrid, 2024: “En el debate sobre cómo impacta la tecnología en las relaciones de trabajo y en la destrucción, creación o reconfiguración del empleo, sostengo desde hace tiempo que la tecnología no es la causante de la precariedad, sino que son las decisiones que adoptan los humanos sobre su utilización la que puede afectar de una forma u otras a las relaciones de trabajo en términos de mayor autonomía y poder decisorial de la persona trabajadora a la hora de prestar sus servicios, o bien de restringir extraordinariamente su ámbito y facultades de actuación”.

entorno donde operan las unidades productivas, en las personas que en ellas ejercen actividad productiva y de gestión responsable de los recursos naturales en aras a su sostenibilidad ²

El siglo XXI pone de manifiesto la necesidad de abordar y resolver importantes retos ambientales que afectan no solo a los seres humanos, sino también a los seres sintientes del planeta y a este mismo en su globalidad.

La deficiente e interesada política del cambio climático del siglo XX nos ha conducido al aumento de las temperaturas globales y un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, olas de calor e inundaciones. Las consecuencias incluyen daños a la salud, escasez de agua y alimentos, desplazamiento forzado de poblaciones y pérdidas económicas, especialmente para las comunidades más vulnerables.

A día de hoy los impactos del cambio climático son una cruda realidad que generan efectos perniciosos para las personas, animales, plantas e incluso a la propia economía local, nacional y global; reclamándose por la sociedad actuaciones urgentes ante los evidentes riesgos de empeoramiento de la situación. Las actuaciones han de ser abordadas con valentía y realidad en lo que respecta a resolver los problemas ambientales de supervivencia del planeta, la gestión de los espacios marinos, los residuos, el uso sostenible y controlado de los recursos naturales, la descarbonización del sistema, la necesaria transición hídrica y el compromiso de las nuevas unidades de producción en la protección del medio ambiente.

1.2. Nuevo valor social de las unidades productivas: prácticas éticas y sostenibles.

El valor social de las unidades productivas para con las personas, independientemente de las obligaciones que marquen las diferentes gobernanzas nacionales e internacionales, le obliga a contraer una responsabilidad voluntaria en la adopción de prácticas éticas y sostenibles, que han de conllevar necesariamente el fomento de la diversidad e inclusión, programar empleo digno, defender y promocionar el desarrollo local y afianzar condiciones laborales justas, aportando de esta forma bienestar general a la sociedad.

El valor social de la unidad productiva con el entorno se manifiesta mediante la actuación de la misma en aras a minimizar su impacto negativo y maximizar el

² Comín, Antoni. *La responsabilidad social empresarial y la economía social. Cuadernos de Economía Social*, 4, p. 2. Confederación Empresarial Española de Economía Social, Madrid, 2007: “Cuando hablamos de RSE nos referimos a prácticas, comportamientos y actividades de organizaciones productivas orientadas a valores. Sin valores (a determinar), entendidos estos cómo algo diferenciado de los intereses (legítimos) que caracterizan de manera estructural a las empresas, no hay RSE. Además, estas prácticas se desarrollan voluntariamente, no por obligación legal o administrativa. Es decir, la RSE es algo más que el mero cumplimiento de la ley y del respeto al entorno normativo en el marco del cual se desarrollan las empresas (el derecho mercantil, fiscal, laboral, medioambiental, etc.). La RSE debe aportar algún valor añadido al cumplimiento de las normas legales, de ahí su dimensión voluntaria”.

positivo en los ámbitos social, económico y ambiental de la sociedad en la que realiza su actividad productiva o de servicios. No puede limitarse al mero cumplimiento de las normas establecidas por los diferentes gobiernos, es necesario su compromiso fuerte y voluntario en tal ámbito ante la sociedad.

Ello conlleva la asunción de una responsabilidad ambiental y económica que no puede eludir. La reducción de emisiones y contaminación, la administración responsables de residuos, el uso eficiente de la energía y el agua y la conservación de recursos naturales, amén de una distribución equitativa de los beneficios generados, mediante su compromiso ético para con las personas y la comunidad son condiciones inexcusables para adquirir ese valor social que venimos reclamando como una de las características sustanciales de aquellas ³

De un lado, las personas que realicen en ellas actividad productiva o de gestión tiene derecho, “se les ha de garantizar”, condiciones de trabajo dignas, seguras, que fomenten y fortalezcan su desarrollo personal y profesional; de otro, la comunidad social en las que ejercen aquellas sus actividades productivas o de servicios han de verse mejoradas en su conjunto con programas y planes sociales, educativos, de voluntariado o apoyo a grupos vulnerables, sin merma alguna de los derechos universales de las personas, la no discriminación en el acceso al trabajo y la verdadera igualdad de oportunidades. En definitiva, esta responsabilidad de las unidades productivas hacia las personas compromete a aquellas a incorporar las preocupaciones sociales y ambientales en la planificación y trabajos diarios, en beneficio del conjunto de la comunidad.

El inicio del siglo XXI viene caracterizado por trascendentes transfiguraciones marcadas por las nuevas tecnologías, la globalización, transiciones demográficas y transformación de valores sociales colectivos e individuales. Nos encontramos ante una transformación política y social, nuevas tecnologías económicas y una reivindicación de respeto y protección al medioambiente.

El mundo se encuentra cada día más dividido, con una fuerte carencia de voluntad de consenso real respecto a los problemas existentes; emergen nuevos movimientos civiles cuestionando el modelo socioeconómico actual reivindicando a la vez una transformación en los sistemas de intercambio necesarios para afrontar las nuevas tecnologías, que promueven el comercio electrónico y los servicios digitales entre otras variables.

³ Standberg, Lena. *La responsabilidad social corporativa en la cadena de valor. Cuadernos de la Cátedra “La Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*, nº 6, p. 25. IESE Business School, Universidad de Navarra, 2020: “El marco de negocio incluye cada vez más los parámetros de sostenibilidad y responsabilidad social, una inclusión que implica tanto retos como posibilidades para las empresas. Los desafíos ambientales son cada vez más críticos y representan nuevos retos. Son temas que ya no pueden ser ignorados durante más tiempo. Hay regulaciones e iniciativas en marcha para algunos de ellos, como la limitación del cambio climático, mientras que otros, como la escasez de agua, son relativamente desconocidos. El aumento de la presión sobre el sector privado para que contribuya con su parte implica la necesidad de evaluar la cadena de valor y mejorar toda la operación, haciéndola más responsable, más sostenible y más transparente

Emerge el concepto de economía colaborativa y circular, destacando la función social del derecho a la propiedad privada, en reivindicación de un uso compartido de la misma dentro de un sistema económico productivo, cuyo objetivo principal, que no el único, consista mantener el valor de los productos, materiales y servicios el mayor tiempo posible, reduciendo o eliminando la producción de residuos, la contaminación y el uso indebido e incontrolado de los recursos que la naturaleza nos ofrece⁴

Vengo defendiendo la necesidad de reflexionar sobre el futuro de la humanidad y buscar un mayor sentido de propósito y conexión con el mundo que nos rodea. Esto no es una cuestión filosófica, más bien una defensa filántropa para nuestra sociedad y los que han de venir, los futuros nacituros de este siglo. Los principios sustanciales del nuevo orden social y económico han de basarse en la solidaridad frente al individualismo; el compromiso social y medioambiental; el desarrollo digno de la persona y su familia; máximo respeto a la diversidad, sostenibilidad amen de la prevención y protección de la salud de los más vulnerables.

Posiblemente los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) adoptados por las Naciones Unidas en 2015 podría ser una buena hoja de ruta para diseñar en Nuevo Orden Social y Económico para lo que resta del siglo XXI. Sus 17 objetivos contienen las medidas, según Naciones Unidas, para combatir la pobreza, tratar de erradicarla con el objetivo de construir un mundo más próspero, justo y sostenible para las generaciones futuras. Lamentablemente su compleja y farragosa configuración técnica jurídica, así como la carencia de una acción internacional concertada a tales fines, la hacen ser una mera exposición retórica de buenas intenciones y deseos a alcanzar.

Son los gobiernos de las distintas naciones y los programas conjuntos de ellos los que nos conducirán hacia la nueva configuración social, económica, financiera sostenible y respetuosa con el medio ambiente

La respuesta al estado actual ha de ser integral, transversal, interdisciplinar, global e interrelacionada, dado que la crisis tanto de los sistemas liberales como la de los regímenes intervencionistas, bajo el falso concepto de proteccionismo, está generalizada y afecta globalmente tanto a las naciones como a los ciudadanos, así como al desarrollo sostenible de la comunidad.

No podemos negar que tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015 (ODM), como los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS) han pretendido erradicar la pobreza y alcanzar un desarrollo humano básico, incluyendo la lucha contra el hambre, fomentar la educación primaria, reducir la mortalidad infantil, combatir enfermedades nuevas y fomentar la sostenibilidad ambiental, afrontándolos como retos universales y guía a fin de que todos los países los encaren trabajando al unísono,

⁴ Duch Guillot, Jaume. *Economía circular: definición, importancia y beneficios*. Parlamento Europeo, Dirección General de Comunicación, art. 24 de mayo de 2023, 14:13h, ref. 20151201ST005603, p. 115: “La economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes, todas las veces que sea posible, para crear un valor añadido. De esta forma el ciclo de vida de los productos se extiende... En la práctica, implica reducir los residuos al mínimo... creando así un valor adicional.”

hacia futuro más sostenible para todos.

A este empeño deberían consagrarse los gobiernos, unidades productivas, organizaciones civiles y ciudadanos, para alcanzar los resultados positivos pretendidos. Pero la realidad es bien distinta y, sin negar avances parciales en la reducción de la pobreza extrema, el acceso a agua y educación, se puede afirmar que en gran medida las metas no se están alcanzando. Aún queda mucho camino por recorrer en materia del cambio climático, las desigualdades entre personas, naciones y continentes. La atención, protección y tutela de los más vulnerables es aún una asignatura pendiente en nuestros días ⁵

La mayoría de los autores y especialistas están de acuerdo en afirmar que no se han reducido los niveles de CO₂, más bien se han aumentado⁶; estamos ante un recalentamiento del planeta; y casi la ignominia en atajar los orígenes de la pobreza, la desigualdad y la discriminación en el mundo, con la casi absoluta ignorancia hacia los más vulnerables y débiles⁷

2. IMPULSO DE NUEVAS CORRIENTES DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

2.1. Decadencia de los sistemas neoliberales e intervencionistas: nueva constelación económica, social y medioambiental.

Ante este panorama qué se puede hacer. El neoliberalismo dominante se resiste a evolucionar, la minoría que controla el comercio y las finanzas internacionales con

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible. Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica*. Noviembre 2016, p. 18: “Es importante destacar las tareas pendientes de los ODM. En muchos lugares, el progreso no fue lo suficientemente sostenible ni equitativo para lograr las metas; en otros, el progreso se frenó o revirtió debido a desastres, conflictos, degradación ambiental o inestabilidad económica o climática..... El hambre sigue afectando el crecimiento de unos 160 millones de niños todos los años. Todas las regiones enfrentan una grave escasez de trabajo, en particular, de trabajo decente. Alrededor de 800 millones de personas tienen empleos en los que ganan menos de USD 2 diarios [8]. Solo el 27 % de las personas en todo el mundo están cubiertas por la protección social adecuada para afrontar las dificultades de la vida. Muchos sufren del acceso inadecuado o nulo a la educación y la atención médica. Todos los días, cerca de 16.000 niños mueren antes de los 5 años, principalmente, de causas prevenibles.....”

⁶ Orus, Abigail. *Emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial 1995-2024*. Statista, febrero 2025: “Durante los últimos 20 años, las emisiones globales de dióxido de carbono (CO₂) no han dejado de crecer”.

⁷ Ovejero, Anastasio. *Desigualdad y pobreza en el mundo actual*. Madrid, 2022. Creative Commons: “En resumidas cuentas, hoy día, ya bien entrado el siglo XXI, tenemos que enfrentarnos a nivel planetario a los que tal vez sean nuestros cinco mayores problemas: 1) Las cada vez más crecientes «desigualdades», que amenazan a la convivencia pacífica entre los humanos e incluso a la propia democracia... Los altos niveles de pobreza... Estamos destrozando el planeta y la atmósfera hasta unos niveles que harán difícil la vida humana... nuestra irracionalidad intrínseca... predominio de la posverdad y la aceptación generalizada de las «falsas noticias» (fake news)”.

grandes beneficios para ellos, difícilmente aceptara un cambio en el sistema, pues ellos son lo que real y objetivamente detentan el poder global. La ciudadanía se ha acomodado en el consumismo y a un estilo de vida a la que le cuesta renunciar, mientras que las desigualdades humanas y pobreza no acaban de ser atajadas eficazmente.

El socialismo democrático, participativo y federal, ecológico y con mestizaje social está cargado de un alto grado de autocracia por parte de los gobernantes que lo proclaman, carentes estos de cualquier atisbo de condición libertaria y autogestionaria.

La sostenibilidad del planeta es otra asignatura pendiente en este mundo global desenfrenado sin un uso racional de los recursos de la naturaleza, basado en la sobre explotación de energías fósiles

En las últimas décadas nace una nueva constelación de corrientes económicas y sociales en la defensa de la función social y humanitaria tanto del poder político como del económico, formando un conjunto de propuestas alternativas de futuro, que conforman un panorama a favor de una sociedad global más justa, igualitaria, sostenible que erradique la discriminación y ponga en valor los derechos de los más vulnerables.

En esta nueva constelación las nacientes unidades de producción están llamadas a cumplir sus responsabilidades sustanciales en defensa de los derechos humanos, trabajo y medioambiente. Pero no son ellas los principales sujetos activos en diseñar y construir la nueva constelación del orden social y económico. Corresponde a los diferentes gobiernos e instituciones públicas y privadas del ámbito nacional e internacional la configuración técnico jurídico de esta constelación; contando con la participación activa de organizaciones sociales, empresariales, civiles y mercantiles de la comunidad.

En nuestra sociedad aún queda grandes dosis de humanismo y recursos suficientes para afrontar nuestro futuro común y la movilización popular está en facultades de lograr que los diferentes gobiernos actúen en esta dirección, si bien hemos de reconocer que resta mucho esfuerzo y concienciación por realizar.

Frente a la estrella económica actual, que apuesta por un crecimiento asentado en el aprovechamiento masivo de los recursos naturales sin tener en cuenta la sostenibilidad a largo plazo ni el impacto social y ambiental; repuntan nuevas estrellas económicas sociales⁸, cuya finalidad radica en mejorar el bienestar humano y la equidad social, menguando notablemente los riesgos ambientales, las escaseces ecológicas y el uso responsable y controlado de los recursos marinos; garantizando, a la vez, la salud de los ecosistemas naturales⁹

⁸ Vargas, Óscar VVAA. *La economía verde: un cambio ambiental y social necesario en el mundo actual*. Instituto de Ciencias Ambientales de la Orinoquia Colombiana-ACAO, p. 2. Universidad de los Llanos, Villacencio, Meta, Colombia: “Las consecuencias del cambio climático, la crisis de los alimentos, la reciente crisis económica y financiera y los bajos índices en la lucha contra la pobreza, fueron factores importantes para la definición del concepto de economía verde”.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Economías azules y soluciones*

2.2. Función ineludible de las Administraciones Publicas.

Las Administraciones Publicas juegan un papel primordial en el diseño y desarrollo de estas incipientes corrientes socio-políticas que incluye, entre otras, su obligación de sostenibilidad de los recursos marinos, diversidad de los sectores implicados, fomento de la investigación, innovación y desarrollo de nuevas tecnologías y modelos de negocio conciliables con la sostenibilidad del sistema natural, biodiversidad marina, desarrollo sostenible, bienestar de las personas y animales, justicia y buena gobernanza, erradicación de la pobreza y la eficiencia energética.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO & AGRICULTURA Y GANADERÍA REGENERATIVA.

3.1. Crecimiento económico social, ecológico y eficiente

En definitiva, estamos ante la estructuración de un nuevo orden económico y social, pero ello no está exento de dificultades y obstáculos, como hemos manifestado. Son múltiples las cuestiones que se han de abordar y resolver si queremos llegar a buen puerto. ¿Cómo ha de ser el nuevo sistema económico del futuro? ¿Qué sectores son los llamados a tirar del carro en este sentido? ¿Qué características sustanciales ha de definirlo? ¿Cómo se ha de afrontar la redistribución de la riqueza en la sociedad? Entre otras muchas que serían imposible abordar en este trabajo.

No cabe la menor duda que el crecimiento económico futuro ha de ser socialmente justo, ecológicamente equilibrado, sostenible, eficiente, con mayor atención de la salud humana y medioambiental, así mismo dinámico y globalizado, capaz de superar las crisis financieras, los conflictos e inestabilidades, desigualdades, desajustes y recesiones que venimos padeciendo desde finales del siglo XX hasta nuestros días¹⁰

Prácticamente existe unanimidad en considerar que los principales retos de justicia social para el siglo XXI incluyen garantizar la igualdad de género y la diversidad, promover el acceso universal a la educación, salud y servicios básicos, asegurar un trabajo digno, combatir las desigualdades estructurales, fomentar la sostenibilidad ambiental, y lograr una distribución equitativa de los recursos, amén de abordar el uso ético de la tecnología, la gestión de la ansiedad ante la incertidumbre, y la construcción de sociedades inclusivas que valoren la empatía y la diversidad.

Partimos de una realidad: la excesiva atención en las últimas décadas a la igualdad de género y diversidad, en detrimento o carencia ante otros colectivos, grupos de personas que, en algunos casos, son los grandes olvidados del legislador.

basadas en la naturaleza. Febrero 2024, p. 8: “Los sectores de la economía azul incluyen tanto industrias tradicionales que dependen de los océanos (pesca, turismo y navegación), como actividades emergentes (energías renovables en alta mar, acuicultura marina, biotecnología marina y bioprospección)”.

¹⁰ Papeles de Economía Española, nº 164, 2020, coordinado por Javier Andrés, p. 13, ISSN 0210-9107: “El progreso económico ha dado lugar a profundos cambios en la estructura productiva, social y geográfica. Estos procesos no han estado exentos de costes que, al igual que los beneficios del progreso, se han repartido desigualmente entre los ciudadanos”.

Nos referimos, entre otras, sin olvidar a los pacientes de esclerosis lateral amiotrófica, a las personas que padecen enfermedades mentales como el trastorno bipolar, personas con inteligencia límite o funcionamiento intelectual límite que tanto en el acceso al empleo, como en el ejercicio y desarrollo del mismo, sufren situaciones de desdoro y marginación, por no decir situaciones de exclusión. Esta estigmatización puede influir, influye de hecho a día de hoy, de manera negativa tanto a su trayectoria profesional como al legítimo desarrollo personal de estos/as ciudadanos/as, por la incomprensión de esta enfermedad mental socialmente, hasta el extremo que muchos de ellos tratan de ocultar su condición, temiendo a ser discriminados y carecer del apoyo que necesitan.

Colectivos como los migrantes, refugiados, adultos con bajos niveles de formación o con problemas para su desarrollo de habilidades digitales padecen a diario obstáculos para su ejercer su legítimo derecho acceso a la educación.

3.2. Precarias condiciones laborales

La precarización actual en las condiciones laborales hace surgir la reivindicación de un trabajo digno, cuya regulación es un desarrollo del siglo XIX y XX, ligado a la Revolución Industrial y la legislación laboral posterior, refiriéndose a un trabajo, que por ser productivo, requiere un ingreso justo, atención en materia de seguridad laboral y protección social, concibiéndose como una superación del concepto individualista propio de los sistemas capitalistas hacia la consideración del trabajo como un medio y objetivo de conseguir el bienestar social de la ciudadanía en general¹¹

Abordar el derecho a un trabajo digno desde la perspectiva de las políticas de empleo es no reconocer que hoy nos encontramos ante la demanda de un *“nuevo proyecto político que trasciende la satisfacción de las necesidades y reivindicaciones individuales para privilegiar el logro de una sociedad justa y equitativa que garantice condiciones y posibilidades de trabajo digno”*¹², que nos obliga a la consideración de múltiples variables o condiciones de vida que se han de tener en cuenta interdisciplinariamente.

Con un salario mínimo interprofesional bajo¹³, los precios de la vivienda o alquileres de la misma en valores inalcanzables para la inmensa mayoría de los

¹¹ Chaves, Gloria María. *El concepto de trabajo digno, los derechos humanos, la ética del cuidado y la ética del bien común*. Journal of American Health, 4 de enero de 2018. Licencia Creative Commons Atribución no comercial CompartirIgual 4.0 Internacional: “El concepto de trabajo digno surgido de un referente político propio de los movimientos sociales latinoamericanos, el cual privilegia la concepción del trabajo como acción colectiva, antes que como principio o derecho individual, por tanto no puede considerarse de ninguna manera dentro de la lógica de mercado ya que su objetivo fundamental es el interés y bienestar común”.

¹² Chaves, Gloria María, *Opus citada*, p. 40.

¹³ BOE de 12-02-2025. Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025: “El salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en 39,47 euros/día o 1.184 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses”.

ciudadanos¹⁴, la excesiva presión fiscal sobre las rentas más bajas a la que ya hemos hecho referencia anteriormente. El 14 de julio de 2025 EL DIARIO EXPANSIÓN publicaba “El BCE vislumbra alza de tipos de interés para finales del 2026 hemos de llegar a la conclusión que urge la configuración técnico jurídica de un nuevo orden económico y social, que no pasa por ser una mera mutación morfológica o metamorfosis del derecho laboral del actual sistema, sino que supone el nacimiento de un sistema con nuevos principios y objetivos en valor.

Así mismo, la salud mental, muy especialmente en el ámbito de las unidades productivas, ha de constituir un objetivo prioritario, regulando programas de bienestar, de desconexión digital, fomentando el tiempo de ocio de la fuerza productiva humana de aquellas independiente del tiempo de descanso, que les permita un mayor grado de bienestar personal, familiar y profesional¹⁵

3.3. Sectores claves de desarrollo

Los sectores claves para el desarrollo social justo, estable, sostenible y ecológico son múltiples, variados, cada uno con demandas propias que las nuevas gobernanzas tendrán que conciliar hacia el bienestar común de las personas, seres sintientes y planeta.

Las áreas relativas a la pesca, agricultura; turismo costero y marítimo; transporte logístico marítimo; energías renovables; biotecnología; industria naval y puertos; gestión de residuos marino; sostenibilidad; crecimiento económico mediante la innovación y equidad social, abarcan el uso vigoroso de los recursos naturales, la reducción de residuos y emisiones, apoyo y protección de la economía circular, el estímulo de energías limpias y el acrecentamiento de tecnologías ecológicas para la producción.

¿Realmente las políticas realizadas hasta la fecha están contribuyendo de manera eficaz a promover verdaderas prácticas medioambientales, sociales y económicas para un desarrollo estratégico y/o sostenible? ¿Las nuevas tecnologías y los procesos productivos que las incorporan están minimizando el impacto ecológico, reduciendo el consumo de materias primas y energía, así como el reciclaje y la reutilización de materiales? Es evidente que no.

El tránsito hacia un modelo de desarrollo sostenible está generando un conglomerado de estrategias, normas y acuerdos nacionales e internacionales que configuran un farragoso bosque, con intereses económicos, industriales, sociales y financieros en muchas ocasiones contrapuestos y contradictorios.

Según la Organización Meteorológica Mundial la emisión de gases de

¹⁴ Bankinter. *Análisis y Mercados. Análisis del precio de la vivienda en España*, 25 de junio de 2025: “Reiteramos nuestras estimaciones de subidas en Precios de Vivienda de +5% en 2025e y +3% 2026, a pesar del menor crecimiento económico. Seguirán soportados por la escasez de oferta y la fuerte subida de precios de los alquileres (+10% a/a abril-25)”.

¹⁵ Sindicato Independiente de la Agencia Tributaria, ref. 3007/2025: “El 27,4% de las personas asignadas a atención primaria presenta algún problema psicológico o mental... entre las mujeres llega casi al 10%...”.

efecto invernadero no se ha reducido en el siglo XXI, sino que se ha disparado y las concentraciones de CO₂ han aumentado significativamente¹⁶. El transporte limpio requiere de fortísimas dotaciones crediticias, para sus infraestructuras y mantenimiento que los Presupuestos Generales de las diferentes Naciones no recogen y la dependencia de la red eléctrica en el transporte está generando problemas cuando se sustenta de forma prioritaria en las fuentes renovables, haciendo dejadez de otras fuentes energéticas como las nucleares.

3.4. Nuevas estructuras presupuestarias gubernamentales

En realidad nos encontramos ante la necesidad de apuestas presupuestarias valientes y decididas por parte de las naciones a favor de la configuración del nuevo orden económico y social, que implica, de un lado, priorizar las partidas sociales; de otro, la adopción de una apuesta a favor de la economía medioambiental.

La inversión en políticas sociales ha de regular en gran medida el gasto público, en aras a satisfacer necesidades esenciales y afianzar el acceso a servicios y ayudas que permitan a los ciudadanos tener una vida honorable, fructífera y saludable; así como ver reducidas las desigualdades y fortalecida su cohesión social¹⁷. La asignación de recursos económicos a áreas como pensiones, sanidad, educación, vivienda y empleo se hacen esenciales si lo que se busca realmente es una sociedad justa y equitativa.

La asignación de créditos presupuestarios en gastos medioambientales no es una realidad establecida, es cierto que existe una tendencia hacia su regulación y evolución positiva, pero la asignación a esta área apenas supone un 1,7% en el ejercicio 2023¹⁸. Es necesario fomentar la cooperación entre los gobierno así como incentivar a los sectores financieros y empresariales a integrar en sus presupuestos actuaciones en materia de sostenibilidad medioambiental¹⁹.

Las políticas presupuestarias medioambientales han de ser coordinadas y compartidas entre todas las administraciones para conseguir objetivos eficientes y eficaces. Las gobernanzas en materia de medioambiente han de caminar más por la vía de actuación en la gestión del gasto que basarse en el aumento de la presión fiscal en la materia. El objetivo de la tributación mediante las denominadas ecotasas es disuadir el consumo de productos y servicios con impacto negativo en el medio ambiente y

¹⁶ Marengo Serrano, Melisa. *Cambio climático y la gran transformación del siglo XXI: Hacia un futuro sostenible*. Derecho&Sociedad, 35, Asociación Civil, p. 146: “La concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, producto de la actividad económica humana, ha alcanzado niveles tan altos que el sistema climático se ha desequilibrado”.

¹⁷ Arope. 14º Informe 2024. *El Estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 periodo 2015-2023*, p. 8: “El 26,5 % de la población española, es decir, unos 12,7 millones de personas, están en riesgo de pobreza y/o exclusión social”.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística. *Cuentas medioambientales. Cuentas de gasto en Protección Medioambiental*. 4 de diciembre 2024: “El Gasto Nacional en Protección Ambiental aumentó un 1,7% en 2023 y representó el 1,67% del PIB...”.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística. *Informe citado*: “El sector Sociedades realizó el 47,4% del gasto total, las Administraciones Públicas el 39,1% y los Hogares el 13,5%”.

generar prácticas sostenibles²⁰, especialmente en energía, transporte, contaminación y los recursos naturales.

3.5. Agricultura y ganadería regenerativa: alternativa natural.

- a. Restaurar la fortaleza del suelo, la resiliencia de los ecosistemas, la biodiversidad.

La deficiente política preventiva en materia medioambiental en el mundo rural ha puesto de manifiesto en estos días los perjuicios tan graves para las personas, los animales y el ecosistema en general. Los siniestros medioambientales, naturales o provocados por el ser humano, han causado un daño significativo de difícil recuperación. Daños que se podían haber evitado, al menos parcialmente, si las administraciones Públicas, lejos del falso ecologismo que promulgan promueven, hubiesen apostado por medidas preventivas basadas en la experiencia y conocimiento de las personas de la agricultura y ganadería del mundo rural.

Se impone abordar la agricultura y ganadería regenerativa en aras a restaurar la fortaleza del suelo, la resiliencia de los ecosistemas, la biodiversidad, recuperando prácticas y conocimientos que siempre han servido para cimentar estructuras más fértiles y productivas, basadas en el respeto a la naturaleza y sus ciclos vitales, reduciendo la necesidad de insumos y mitigar los efectos del políticamente denominado cambio climático.

Tradicionalmente la agricultura rural, de la España vaciada actual, se basaba en la mejora de la materia orgánica y de la vida de la tierra, por medio de labores de rotación de cultivos y el cultivo de cubiertas vegetales, sembrando voluntariamente plantas espontáneas o semilladas, con la finalidad de resguardar el suelo frente al cultivo comercial, ejecutando así actuaciones preventivas sobre la erosión del suelo, aumento de la materia orgánica y la fertilidad de nuestros campos, mejorando, al mismo tiempo, la biodiversidad²¹

En nuestros días el sector primario es un pilar fundamental de la economía al proporcionar materias primas para otros sectores, como el secundario (industria) y el terciario (servicios).

Según ASERTA (Grupo Aserta es el grupo empresarial mexicano número 1 en seguros de caución de Iberoamérica; líder en México, España y Latinoamérica. El Grupo está integrado por Aseguradora Aserta, Hocelot, Mundo Aserta y Aseguradora Insurgentes.): “en el 2024, el valor añadido bruto del sector primario del sector

²⁰ Ruza Paz-Curbeera, Cristina. *Impuestos medioambientales y eficiencia del gasto público en protección ambiental*. UNED, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, p. 10: “Las subidas de impuestos tienen efectos muy negativos sobre la actividad económica... La intervención por la vía del gasto tiene un menor impacto...”.

²¹ Acoeda. *Agricultura regenerativa. Metaestudio sobre los beneficios ambientales y afección a la diversidad de la agricultura regenerativa*. Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, p. 12 y 14: “La agricultura regenerativa puede retener el carbono del suelo de manera rápida y estable... contribuyen a generar/construir suelos y la fertilidad y salud del suelo...”.

primario alcanzó los 68.340 millones de euros. El incremento de la renta agraria fue de un 14,2% (8,9% en el 2023), llegando a los 37.759 millones de euros. Según EUROSTAT, es la primera renta agraria de la Unión Europea. En los últimos años, la producción se ha diversificado, destacando el potencial de la agricultura ecológica y las exportaciones”.

Las exportaciones agroalimentarias de España alcanzaron un récord de más de 70.000 millones de euros en 2023 y siguieron creciendo hasta los 76.356 millones de euros en el primer semestre de 2025. Este crecimiento, impulsado por un aumento del volumen de productos exportados en 2025, consolida al sector como un pilar fundamental de la economía española, destacándose su alta competitividad y una balanza comercial positiva.

El informe anual de Comercio Exterior Agroalimentario y pesquero 2022 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con datos extraídos a 13 de marzo de 2023, los cinco productos más exportados en 2022 fueron: Carne de porcino (6.796 M€), Aceite de oliva (4.024 M€), Cítricos (3.594 M€), Vino y Mosto (3.020 M€) y Frutas del bosque (1.693 M€). Por otro lado, los productos más importados fueron: Maíz (3.491 M€), Moluscos (2.376 M€), Habas de soja (1.954 M€), Crustáceos (1.535 M€) y Tortas de soja (1.437 M€).

La ganadería ha utilizado el pastoreo controlado de animales para estimular la salud del suelo y la vegetación, a través del manejo agropecuario, recuperando el pastoreo rotacional intensivo, que permite maximizar la producción de forraje y la salud del ganado, con actuaciones de pastoreo corto y frecuente, dando lugar a largos periodos de descanso para la recuperación del forraje.

Estamos ante la necesidad de recuperar los llamados círculos virtuosos ganaderos, mediante los cuales el ganado actúa como instrumento natural para regenerar la tierra, estando comprobado en las zonas rurales que ello incrementa la productividad y la rentabilidad de la actividad económica ganadera, dado que las tierras salúferas incrementan los rendimientos y disminuyen los costos de insumos.

Definitivamente podemos afirmar que apostar por la agricultura y ganadería regenerativa es el medio más idóneo en la actualidad, en aras a reparar la tierra y asegurar un futuro más productivo y saludable²²

Es necesario gobernanzas que, de un lado, permitan recuperar el pastoreo tradicional que ayuden al restablecimiento de pastos y suelo, como medio natural y ecológico que facilite el incremento de la materia orgánica, la fertilidad de los terrenos a través del pisoteo y el estiércol, lo que sin duda alguna estimula e impulsa la biodiversidad; de otro, apuesten por el cultivo de pastos, forrajes y leguminosas favorecedoras de la mejor dieta natural del ganado, mejorando a su vez la salud del ecosistema y una mejor gestión de los recursos que la naturaleza nos brinda y un

²² Gómez Cuadrado, Andrés. *Introducción a la ganadería regenerativa, planificación del pastoreo y carne de pasto*. Proyecto GRANAJ ZAEL, XVI CODEGALAC/1, p. 5: “Prácticas agrícolas y ganaderas que... revierten el cambio climático a través del aumento de la materia orgánica y restauración de la vida en los suelos...”.

excelente abono orgánico.

La tracción animal, como complemento a la mecanización, está en valor en las labores agrícolas ecológicas actuales, gracias a su menor compactación, su idoneidad para el trabajo en terrenos de difícil acceso, garantizando de este modo prácticas más respetuosas con el medio ambiente y la orografía, y aporta innovación a la hora de diseñar las nuevas herramientas necesarias en este sector²³

Existen regiones y economías que, debido a la falta de recursos económicos y/o limitaciones logísticas, favorecen la adopción de métodos agrícolas y ganaderos tradicionales y sostenibles, generando un mercado de fabricación y venta de mecanismos o herramientas necesarias para actuaciones de arado, sembrado, siega y transporte de las producciones generadas, floreciendo un mercado de negocio entorno a su fabricación y comercialización, habitualmente por los propios productores²⁴

Aperos que facilitan la siembra de forma eficiente con la fuerza animal; segadoras y cosechadoras que usan la tracción animal para ciclos completos de cultivo, amén del tiro como caballos, mulos o bueyes para el transporte de madera, agua, abono y productos agrícolas²⁵

Tal y como venimos defendiendo las labores realizadas mediante la tracción animal enriquece el suelo, mejora su fertilidad, incrementa el contenido de materia orgánica aumentando, de esta forma, su productividad y rentabilidad. El uso de animales en las labores del campo no requiere una excesiva inversión, su alimentación se sustenta en residuos y subproductos de cosecha, produciendo a la vez no solo energía, sino también carne, leche, estiércol para el biogás y fertilizar los campos. No cabe duda que agrotécnicamente los daños son menores y no contaminan el medioambiente.

Pero esta actividad no está exenta de riesgos y posibles accidentes, por lo que se requiere de gobernanzas idóneas en materia preventiva y reparadora en el área de salud laboral y animal. Estas políticas preventivas deben centrar su atención en las actuaciones formativas en uso de materias fisiosanitarias, maquinaria implementación de programas para riesgos físicos, químicos, ergonómicos y psicosociales, promoviendo hábitos seguros para minimizar accidentes y enfermedades laborales.

En materia de salud animal, las gobernanzas han de orientarse, de un lado, a la protección y prevención de los animales controlando las enfermedades que en ellos florezcan; de otro, evitar y proteger la salud de las personas de los riesgos que aquellas conllevan para el ser humano. Estas políticas son esenciales para la seguridad

²³ Cordero, W. G. *La importancia de la tracción animal para las prácticas de aprovechamiento en países en desarrollo*. Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica, 1991, p. 136: “La tracción animal es una fuente renovable de energía...”.

²⁴ La Fabriculture. *Outils agricoles sur mesure. Conception, fabrication, amelioration*: “La Fabriculture croit au partage (des idées, des savoirs...)...”.

²⁵ Guide Traction Animale. *La traction animale*. Département de la Charente-Maritime, Guide d'utilisation, 2014, p. 3: “L'énergie cheval répond parfaitement à une logique de développement durable...”.

alimentaria, el bienestar animal y la salud pública.

El trato y trabajo con animales puede generar enfermedades para las personas transmitidas bien por el trato directo de estas con aquellos, o por consumo de alimentos o agua contaminados. Algunas de ellas causándoles la muerte (EBOLA), o síndromes respiratorios agudos, entre otros efectos.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el Informe anual de Zoonosis del año 2019, enumeraba como tales enfermedades: Campilobacteriosis, Salmonelosis, Listeriosis, Infección por cepas de *Escherichia coli* productoras de toxina Shiga o Tularemia, Brucelosis, Triquinosis o triquinelosis, Hidatidosis, Yersiniosis, Toxoplasmosis, Rabia, Fiebre Q, Fiebre del Nilo Occidental, Tularemia, Otras zoonosis y agentes zoonóticos, Contaminantes microbiológicos.

Todas ellas derivan graves repercusiones económicas afectando al crecimiento económico, que genera, a la vez, grandes barreras al comercio de productos animales, e incluso, pueden desencadenar crisis globales. De aquí la necesidad de fomentar la inversión en materia de prevención y en programas de actuación sobre la salud.

Este es una de los grandes retos de la apuesta por la agricultura y ganadería regenerativa, que a su vez abre un nicho de negocio en cuanto a la investigación y las políticas de I+D+I de los años venideros, en aras a custodiar y preservar tanto en salud animal como humana.

Los costos sanitarios directos por el tratamiento de las enfermedades, la pérdida de productividad laboral y la disminución de la actividad en sectores como la agricultura, ganadería y el turismo constituyen signos de exteriorización de los efectos negativos en la economía de un país, a los que tendrá que hacer frente las nuevas gobernanza de esta Era tecnológica, globalizada e irrespetuosa con el medio ambiente y los recursos naturales. La carencia de actuaciones de diagnosis, la interesada y errónea política de cambio climático actual dificultan la configuración técnica jurídica de una verdadera política de prevención y control de estas enfermedades, necesitada de fuerte incentivos a la inversión pública en actuaciones de vigilancia y medidas sanitarias al respecto.

De igual manera las políticas de protección respecto a la salud de los animales son sustanciales para las actuaciones de prevención en cuanto a las transmisiones de enfermedades a los seres humanos y, como se viene manifestando, preservar la salud pública y la seguridad alimentaria.

b. Salud laboral en el entorno agrícola regenerativo.

Cuando hablamos de salud laboral en el ámbito de la agricultura regenerativa no solo hemos de referirnos a las medidas preventivas respecto a la salud de los agricultores, pues sería una visión parcial de la cuestión a abordar. La salud laboral en estos casos ha de extenderse igualmente a la pretensión de garantizar la salud del suelo.

Es cierto que los trabajadores del campo están expuestos a riesgos en su salud por la utilización de productos químicos tóxicos, el uso de maquinarias pesadas en muchos casos y la realización de labores intensivas que pueden ocasionarles, entre

otras, el padecimiento de estrés laboral de estos²⁶. La agricultura del siglo XXI, al igual que la ganadería, está sometida a continuas evoluciones de mercado y naturales que requieren decisiones financieras, de producción y gestión de mercados que el agricultor, como el ganadero, ha de tomar, asumiendo riesgos y venturas que para ellos suponen un mundo a superar. Pero no es menos cierto que hoy se busca establecer e instaurar sistemas agrícolas más sanos para el suelo como la rotación de cultivos, el uso de abono orgánico y abonos de cobertura, la labranza mínima o nula, la gestión de la erosión con barreras vivas y cortavientos, y la reducción del uso de químicos, lo que incluye la minoración de insumos químicos y la adopción de prácticas que salvaguarden la salud del trabajador.

Es fundamentar la participación de las Administraciones Públicas, que actuando en coordinación según sus competencias, para la regulación de las condiciones que garanticen la prevención de los trabajadores del campo, incidiendo especialmente en la vigilancia de la salud de estos trabajadores, a través de un enfoque comprehensivo, en aras a mejorar la calidad de la práctica de la vigilancia específica de la salud de las personas trabajadores de este sector²⁷

Los diferentes gobiernos se enfrentan a verdaderos retos o problemas en la agricultura regenerativa de diversa naturaleza. La contaminación, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, las especies exóticas invasoras, la deforestación, la degradación de los suelos, la sobreexplotación de los recursos naturales, la escasez de agua, la superpoblación, la gestión de residuos o los fenómenos meteorológicos extremos²⁸

c. Salud laboral en la ganadería regenerativa.

A semejanza de lo expuesto respecto a la salud laboral en la agricultura regenerativa, en la ganadería de esta naturaleza las normas preventivas referentes a la salud laboral han de regular de un lado, la prevención de riesgos físicos, biológicos, químicos, ergonómicos y psicosociales.

Las labores ganaderas del siglo actual conllevan el manejo de maquinaria, herramientas, levantamiento de cargas pesadas; exposición a patógenos, virus y bacterias a través del contacto con animales, estiércol y otros productos biológicos que pueden causar enfermedades profesionales; uso de pesticidas, desinfectantes y otros productos químicos sin la protección adecuada con riesgo de sufrir intoxicaciones o quemaduras; tareas repetitivas, posturas incómodas y el levantamiento de objetos pesados causan problemas musculoesqueléticos de las personas trabajadoras en este sector. Si a ello le unimos la realización de largas jornadas laborales, el aislamiento en

²⁶ Gómez Cuadrado, Andrés. *Op. cit.*, p. 5: “Prácticas agrícolas y ganaderas que... revierten el cambio climático a través del aumento de la materia orgánica...”.

²⁷ Brotherson, Sean. *Agricultura, ganadería y estrés en la vida laboral*. FS 282, actualizada junio 2022. NDSU, Servicio de Extensión de la Universidad de Dakota del Norte, p. 1: “Los agricultores y ganaderos sufren presiones de todo tipo...”.

²⁸ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Guía para la vigilancia de la salud de los trabajadores del Sector Agrario*, p. 15: “La vigilancia de la salud de los trabajadores engloba una serie de actividades...”.

zonas rurales y las exigencias del trabajo no es aventurado afirmar que todas ellas en su conjunto o individualmente consideradas pueden generar estrés y agotamiento de las personas trabajadoras en este sector.

El sector ganadero presenta un alto índice de siniestralidad debido, entre otros, a la diversidad de tareas que se realizan con diferentes tipos de maquinarias y especialmente al trabajo con los propios animales. Además la ganadería es otro de los sectores donde llevar a cabo una organización preventiva correcta resulta complejo²⁹. Al margen de la mecanización en la ganadería extensiva o en granjas familiares o cuasifamiliares, las amenazas graves y mortales más habituales, al igual que en la agricultura, provienen, directa o indirectamente, del riesgo biológico o zoonosis por contacto directo con los animales, siendo estos los que más patologías graves o fallecimientos produce. Sin olvidar el riesgo de sufrir golpes, atrapamientos o aplastamientos derivados de coces, cornadas, pisotones, etc. cuyas consecuencias pueden ser muy graves o letales.

Real Decreto 1053/2022, enfatiza la capacitación del ganadero para mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar animal, regulando las normas básicas de ordenación de las granjas bovinas, con el objetivo de mejorar las condiciones de producción, higiene, bioseguridad y bienestar animal. Entre sus puntos clave, se exige la clasificación de las explotaciones, la implementación de un Sistema Integral de Gestión (SIGE) para el ganado bovino y la formación obligatoria del personal que trabaja con animales de producción y reproducción de esta especie.

Tomando como referencia la citada norma, extendiéndola al sector ganadero regenerativo en general, las normas preventivas de salud laboral en este sector han de contener programas y actuaciones equipos de protección individual, formación continua del personal, el mantenimiento de instalaciones y maquinaria, protocolos de higiene y la gestión adecuada de residuos y animales enfermos.

El Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual (en adelante EPI) transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual. En la disposición final primera del Real Decreto 773/1997, se insta al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo a la elaboración y actualización de una guía técnica no vinculante para facilitar la aplicación del real decreto³⁰

Los protocolos de higiene en la ganadería regenerativa priorizan la bioseguridad para mantener la salud animal y del suelo, minimizando la contaminación con prácticas como el manejo adecuado de estiércol, la desinfección de áreas y vehículos, el uso de

²⁹ Algaída Editores. *Los problemas medioambientales en el mundo actual. Geografía e Historia 1º ESO Unidad didáctica*, p. 6: “El ser humano es capaz de realizar grandes transformaciones sobre el medio natural... La contaminación es la degradación del medioambiente...”.

³⁰ Unión de Mutuas. *Guía de Seguridad y Salud en el Sector Ganadero*, p. 2: “Entre 2010 y 2020 se produjeron un total de 4.698 accidentes graves y mortales...”.

agua de calidad, la gestión de plagas y roedores, la cuarentena de nuevos animales y la desinfección de utensilios y herramientas para proteger la microbiota del suelo y la salud del rebaño.

La bioseguridad es un enfoque integrado y estratégico que incluye un conjunto de medidas y normas preventivas destinadas a mantener el control de factores de riesgo procedentes de agentes biológicos, físicos o químicos³¹

Respecto a la gestión de residuos, si bien se han producido avances en esta materia, sigue siendo la gran asignatura pendiente de nuestra sociedad, tanto por su compostura, como por sus singularidades e incremento en su generación, lo que pone en valor la necesidad de concentrar los impulsos y actuaciones sobre las prevención, la reutilización y el reciclado³²

d. Salud y bienestar animal.

Cuando hablamos de salud animal nos estamos refiriendo a todas aquellas actuaciones tendentes a garantizar el buen estado de los animales en cuanto a su salud natural así como aquellas otras que garantizan su estado de bienestar. No cabe duda que esta normativización de derechos y obligaciones soporta una gran complejidad y requiere de respuestas idóneas conforme se desarrollan los avances tecnológicos y de investigación y los brotes que aparecen temporalmente en las explotaciones ganaderas de todo tipo.

La prevención y control de las enfermedades animales constituye un bien público mundial³³. Corresponde a las Administraciones Públicas la aprobación y ejecución de una buena gobernanza veterinaria en aras a establecer los dispositivos de detección temprana y de respuesta rápida relativos a las enfermedades animales. En esta tarea son de especial importancia las aportaciones que las Asociaciones ganaderas puedan hacer en función de su vida y experiencia práctica con los animales.

Las medidas de sanidad animal aportan actuaciones en prevención, tratamiento y control de enfermedades que puedan afectar a un determinado animal o incluso a poblaciones enteras.

De otro lado, las políticas encaminadas a garantizar el bienestar animal pivotan sobre los principios de salud y funcionamiento biológico de los animales, la capacidad de realizar comportamientos naturales y los sentimientos o estado afectivo del animal.

El RD. 409/2025 de 27 de mayo, conocido como “la ley animal” tiene como

³¹ INSST, Ministerio de Trabajo y Economía Social. *Guía Técnica para la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual*, febrero 2022, p. 7: “El objetivo de esta guía técnica es facilitar... la aplicación e interpretación, con carácter no vinculante...”.

³² Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *Asoprovac. Guía práctica de bioseguridad en explotaciones de vacuno de carne*, Depósito legal M-4044-2015: “Su principal objetivo debe ser impedir la entrada de la enfermedad...”.

³³ Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Ecoembes. *Guía Técnica. La Gestión de Residuos Municipales*, Depósito legal M-36319-2015, p. 17: “Según la Comisión de las Comunidades Europeas... los residuos están pasando a considerarse una valiosa fuente de recursos para la industria”.

principal objetivo garantizar el bienestar de los animales de compañía, regular el reconocimiento y la protección de la dignidad de los animales por parte de la sociedad, fomentar la protección animal y prevenir el alto grado de abandono de animales en nuestro país. En él se reconocen cinco libertades o derechos de los animales, que se han de respetar y cumplir por imperativo legal, libertad de alimentación e hidratación; libertad de ambiente apropiado; libertad de buena salud; libertad de bienestar emocional y libertad de expresar su comportamiento natural o normal³⁴

En definitiva viene a garantizar los derechos de los seres sintientes de naturaleza animal (el ser humano es el único animal que se autodenomina “Homo sapiens” sin llegar a serlo en muchas ocasiones), que viven en nuestro planeta y que, como ocurre en las explotaciones agrícolas, ganaderas y de transporte de tracción animal, colaboran y coadyuvan al ser humano en las mismas de manera sustancial.

³⁴ Organización Mundial de Sanidad Animal. *Oficina Internacional de Epizootias. Unidad de comunicación*, agosto 2015, p. 7: “La OIE recoge y analiza información sobre las enfermedades de origen animal... Cinco enfermedades emergentes surgen cada año”.

**PONENCIAS ESPECÍFICAS PRESENTADAS AL
TERCER PANEL**

CUIDAR PARA PROSPERAR: PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS CUIDADORAS EN UN CONTEXTO DEMOGRÁFICO CAMBIANTE

ANA GLORIA AZOR OLIVER

Doctora en Derecho Universidad de Murcia

Abogado. Asistente honorario.

Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Sevilla

ORCID: 0009-0009-7077-075X

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO NORMATIVO
3. CUIDADOR NO PROFESIONAL. PROTECCIÓN JURÍDICA Y SOCIAL
4. CONCLUSIONES
5. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

En un contexto de rápido envejecimiento poblacional, los cuidadores informales y familiares se han convertido en el pilar invisible del sistema español de atención a la dependencia. España afronta el desafío de una población crecientemente longeva: la proporción de mayores de 65 años pasará del 19,9% actual al 23,8% en 2030, y alcanzará el 30,3% en 2060, con un incremento notable de grandes dependientes mayores de 85 años. Ante esta transición demográfica, la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) supuso un hito normativo, reconociendo formalmente la figura del cuidador no profesional. Dicha ley creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y previó una prestación económica para cuidados en el entorno familiar –aunque concebida excepcionalmente como último recurso frente a los servicios profesionales– así como medidas de protección social, incluyendo la afiliación y cotización a la Seguridad Social del cuidador familiar (art. 18, desarrollada por RD 615/2007). A pesar de este marco normativo, persiste una brecha entre el reconocimiento legal y la realidad de los cuidadores sobre el terreno.

Según los datos oficiales más recientes, el número de cuidadores no profesionales registrados ronda los 83.600 (convenio especial de la Seguridad Social al 31/7/2024), de los cuales casi 9 de cada 10 son mujeres. La mayoría se encuentra en plena edad activa –un 38,2% tiene menos de 50 años y solo un 4,5% supera los 65–, lo que evidencia el impacto socio-laboral del cuidado: a menudo son hijas, esposas u otros familiares que reducen su jornada laboral o renuncian al empleo remunerado para atender a personas dependientes. De hecho, el cuidado informal provee un inmenso colchón al sistema de bienestar: estudios económicos estiman que más del 80% de las prestaciones de dependencia se orientan al cuidado familiar, lo que reduce entre un 36% y un 80% el coste total de los cuidados gracias al esfuerzo de las familias. Este ahorro tiene un doble filo: si bien supone un alivio financiero tanto para el erario público (hasta 50% de ahorro presupuestario) como para los hogares, desplaza la carga de trabajo y costes ocultos hacia las propias familias. Consecuentemente, las personas cuidadoras asumen un elevado coste personal en términos de salud, bienestar y oportunidades laborales.

ABSTRACT:

In a context of rapid population aging, informal and family caregivers have become the invisible pillar of Spain's long-term care system. Spain faces the challenge of an increasingly elderly population: the share of those over 65 will rise from the current 19.9% to 23.8% in 2030, and will reach 30.3% in 2060, with a notable increase in highly dependent individuals over 85. In response to this demographic transition, Law 39/2006 on the Promotion of Personal Autonomy and Care for People in a Situation of Dependency (LAPAD) marked a regulatory milestone by formally recognizing the role of the non-professional caregiver. This law created the System for Autonomy and Care for Dependency (SAAD) and provided for an economic benefit for family-based care—though conceived exclusively as a last resort compared to professional services—as well as social protection measures, including the affiliation and Social Security contributions of the family caregiver (Art. 18, implemented by

Royal Decree 615/2007). Despite this legal framework, a gap persists between formal recognition and caregivers' real-world experience.

According to the most recent official data, the number of registered non-professional caregivers stands at around 83,600 (special Social Security agreement as of 31 July 2024), of whom nearly nine out of ten are women. The majority are of prime working age—38.2% are under 50 and only 4.5% are over 65—which underscores the socio-labor impact of caregiving: they are often daughters, wives or other relatives who reduce their working hours or abandon paid employment to care for dependents. Indeed, informal caregiving provides an immense buffer to the welfare system: economic studies estimate that over 80% of dependency benefits are channeled into family care, cutting total care costs by between 36% and 80% thanks to family effort. This saving is double-edged: while it eases public expenditure (up to ~50% budgetary savings) and relieves households, it shifts the workload and hidden costs onto families themselves. Consequently, caregivers bear a high personal toll in terms of health, well-being and employment opportunities.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto del envejecimiento poblacional y el aumento de las necesidades de atención, el sistema español de dependencia ha consolidado la figura del “cuidador no profesional” como eje esencial para garantizar la autonomía y el bienestar de las personas en situación de dependencia. Esta ponencia examina la evolución normativa que, desde la Constitución de 1978 y la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), ha venido configurando derechos y prestaciones, poniendo de manifiesto tanto los avances como los desfases entre el reconocimiento jurídico y su aplicación práctica. Además, se analiza el impacto socio-laboral del cuidado familiar, con especial énfasis en las implicaciones de género y en la protección contributiva, y se evalúa la sostenibilidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en un entorno de limitación presupuestaria y alta demanda asistencial.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. La protección del cuidador en España. Antecedentes constitucionales y primeras iniciativas (1978-2000)

El marco constitucional de 1978 sentó las bases de la futura protección a la dependencia. La Constitución Española de 1978 reconoce, en su artículo 49, la obligación de los poderes públicos de promover el bienestar de las personas con discapacidad, y en su artículo 50, la garantía de asistencia social para las personas mayores. Bajo estos principios, en la década de 1980 y 1990 surgieron las primeras normas orientadas a colectivos que luego formarían parte del concepto de dependencia. Destaca la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)¹, pionera

¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. “El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia”. Documentos de trabajo 87. Laboratorio Alternativas, 2006, pág. 12: “La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Mi-

en la protección de las personas con discapacidad, así como el Plan Gerontológico de 1992, dirigido a mejorar la atención a las personas mayores. Estas iniciativas pueden considerarse el germen del debate posterior sobre la atención a la dependencia, pues fomentaron el asociacionismo de personas con discapacidad y articularon políticas de integración laboral, reconocimiento de derechos y visibilización de necesidades no cubiertas. Aun así, durante estas décadas la respuesta pública específica frente a la dependencia era limitada, recayendo los cuidados principalmente en la familia (con un papel fundamental de la mujer cuidadora)² y quedando pendientes muchas carencias de protección social.

A finales de los años 90, los cambios demográficos encendieron las alertas. En 1999, la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales del Senado elaboró un Informe sobre el envejecimiento de la población española³ que evidenció una tendencia pronunciada al envejecimiento demográfico: descenso de la natalidad, aumento de la esperanza de vida y reducción de la población en edad de trabajar. El informe subrayó la creciente incorporación de la mujer al trabajo remunerado y la consiguiente insuficiente protección de la familia como proveedora tradicional de cuidados. Entre las recomendaciones, además de promover medidas de conciliación laboral y apoyo familiar, el Senado planteó por primera vez la idea de un seguro de dependencia para personas mayores, “graduando las prestaciones en función de la severidad de la dependencia”. Se trataba de un modelo de aseguramiento frente al riesgo de la dependencia, inspirado en esquemas privados.

Dando seguimiento a esta propuesta, la primera respuesta normativa llegó con la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En su Disposición Adicional 14ª el legislador abordó por primera vez la protección de las personas en situación de dependencia dentro del ordenamiento español. La ley diseñó un seguro de dependencia de carácter voluntario y vocación privada, análogo a los primeros seguros sociales anteriores al Estado de Bienestar. Se encomendó al Gobierno la presentación, en el plazo de seis meses, de un informe con una propuesta de regulación, incentivos fiscales y las reformas normativas necesarias

nusválidos (LISMI), vino a desarrollar el artículo 49 de la Carta Magna de forma pionera y amplia y supuso un paso decisivo en la consagración de derechos y en el desarrollo de políticas públicas, tales como la educación, las pensiones, el acceso al empleo y otras formas de integración social.”

² SÁNCHEZ VERA, P.; BOTE DÍAZ, M., “Familismo y cambio social. El caso de España”. *Sociologías*. Porto Alegre. Nº 21, jun 2009. Págs. 7-8: “es la familia la que ha venido actuando de verdadero Ministerio de Asuntos Sociales (la mujer más exactamente) y resolviendo problemas de todo orden, que van desde el cuidado a los enfermos, la atención a los adultos mayores, la solidaridad con los miembros que quedan en paro, con los drogodependientes, los discapacitados, y así, un largo etc., que afecta a las ayudas de todo orden y tipo a los hijos, y muy particularmente a las hijas y nueras, en sus procesos de incorporación -de la mujer en general- al mercado de trabajo y que ha permitido, modernizar la sociedad española.

³ BOE nº 805, serie I, de 17 diciembre 1999, en donde se plasman cuarenta conclusiones relacionadas con la situación demográfica; las pensiones; perspectiva de la salud y asistencia sanitaria; servicios sociales; cultura y ocio; participación de la población envejecida; dependencia y demencias seniles.

para implantar ese seguro de dependencia, permitiendo su gestión por planes de pensiones, mutualidades de previsión social y entidades aseguradoras. Sin embargo, este intento inicial de aseguramiento privado fracasó: el Gobierno no cumplió el plazo y el proyecto quedó inconcluso. Además, desde el punto de vista social, se advirtió que un seguro estrictamente privado excluiría a las personas de menor nivel socioeconómico, incapaces de afrontar las primas, dejando sin cobertura precisamente a los más vulnerables.⁴

Tras desecharse la vía del seguro privado, el debate se trasladó al terreno público y el diálogo social. Fruto de ello, el 9 de abril de 2001 el Gobierno suscribió con los agentes sociales (sindicatos CC.OO. y UGT, y organizaciones empresariales CEOE-CEPYME) el Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social, que dedicó íntegramente su Capítulo VIII a la dependencia. En este pacto se reconoció el carácter inédito que estaba adquiriendo el fenómeno de la dependencia por el aumento de la esperanza de vida, y se afirmó que su solución exigiría el esfuerzo de todas las Administraciones públicas y de la sociedad en su conjunto. Este consenso político-social supuso un punto de inflexión: la dependencia empezó a considerarse un riesgo social que no podía quedar solo al ámbito familiar o al mercado privado, sino que requería la intervención coordinada del Estado y las comunidades autónomas en el marco del Estado de Bienestar.⁵

En línea con ese consenso, en 2003 se incorporaron por primera vez recomendaciones específicas sobre dependencia en la actualización de los Pactos de Toledo, señalándose la necesidad de “un sistema integrado y global que abordara las situaciones de dependencia”. Finalmente, como antesala inmediata de la futura ley, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales publicó en 2004 el *Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España*, un exhaustivo

⁴ MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, P., *El seguro privado de dependencia*. Marcial Pons. Madrid 2012, pág. 17

⁵ NOTAS SOBRE EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001 PARA LA MEJORA DE EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL “En efecto, aun cuando no se defina la dependencia (que bien pudiéramos considerar como situación en la que se encuentran determinados sujetos que por circunstancias personales - minusvalía física o psíquica- o por su edad - personas mayores- requieren especiales cuidados asistenciales de terceros) ni se prevean en el Acuerdo propuestas cerradas relativas a esa política que se califica como “global y coordinada”, lo cierto es que no puede interpretarse que el Acuerdo apueste por un “seguro de dependencia”. esto es, por la incorporación de nueva contingencia en la acción protectora del área contributiva del Sistema de Seguridad Social.

A nuestro juicio. In protección de esta situación debería enmarcarse en la Asistencia Social y Servicios Sociales, bien como prestación suplementaria del propio Sistema de Seguridad Social, bien como prestación al margen del Sistema (y, en consecuencia, con competencia a cargo de las Comunidades Autónomas), pero no sólo a través de mecanismos propios de la Protección Social Voluntaria y Complementaria, tal y como pre veía la LMFAOS de 2000 (Disposición Adicional 14) porque, entre otras consideraciones, la dependencia exige, a nuestro juicio, no tanto prestaciones económicas como prestaciones consistentes en servicios.” <https://atass.org/foross/06-07/Foro%20SS%2006-07.pdf> (Acceso 21 julio 2025)

informe técnico que sentó las bases para la elaboración de un proyecto de ley⁶. Este Libro Blanco ofreció un diagnóstico riguroso de la situación de la dependencia e incluso formuló propuestas concretas: recomendó reconocer el derecho a la protección social de la dependencia, definir con precisión las prestaciones para hacerlo efectivo, delimitar los sujetos titulares de ese derecho (la persona dependiente, el cuidador familiar y/o la familia) y especificar las administraciones responsables de reconocer el derecho, prestar los servicios y financiarlos. En suma, para 2004 existía ya un amplio consenso político, técnico y social sobre la necesidad de “publicar”⁷ la protección de la dependencia mediante una norma estatal que garantizara este nuevo derecho social en condiciones de igualdad en todo el país.

2.2. Nacimiento de la Ley de Dependencia y nuevo modelo de protección pública (2006)

Tras ese recorrido preparatorio, la intervención del Estado en materia de dependencia se plasmó por fin en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (conocida como *Ley de Dependencia* o LAPAD). Aprobada por unanimidad de las Cortes Generales y publicada en el *BOE* el 15 de diciembre de 2006, esta Ley inauguró en España un Sistema público de protección de la dependencia, configurándolo como un derecho subjetivo de ciudadanía. Por primera vez, las personas reconocidas en situación de dependencia pasaron a tener derecho exigible a prestaciones y servicios de apoyo, en función de su grado de dependencia, financiados y provistos por las Administraciones Públicas⁸. La Exposición de Motivos de la Ley proclamó la dependencia como “una nueva modalidad de protección social” destinada a ampliar y complementar la acción protectora del Estado y de la Seguridad Social. En otras palabras, se incorporó la dependencia al catálogo de riesgos sociales cubiertos por el Estado de Bienestar.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) creado

⁶ RODRIGUEZ CABRERO, G., “La protección social de las personas dependientes como desarrollo del estado del bienestar en España”. *Panorama Social*. N° 2 2005, pág. 25: “las diferentes estimaciones vienen a coincidir en dos hechos: 1) el colectivo de personas dependientes de 65 y más años representa aproximadamente dos tercios del total; 2) la población en situación de dependencia grave y severa constituye cerca de la mitad de la población dependiente según las diferentes estimaciones, en tanto que el colectivo de personas dependientes de 80 y más años ronda el 40% del total de personas dependientes de todas las edades.”

⁷ Así lo expresaban en la presentación del Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España, cuando afirmaban que “Estamos convencidos de que la sociedad y los poderes públicos tienen la obligación de prestar esos apoyos para descargar así a tantas familias, y en especial a tantas mujeres, de una parte del ingente trabajo que ahora realizan en solitario y con grandes sacrificios.”

⁸ DE ASÍS ROIG, R. 2007. Reflexiones en torno a la Ley de protección de la autonomía personal. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n° 5, pág. 2-21: Relata los hitos que han marcado la aprobación de esta ley desde el año 2004 en la reunión del Pacto de Toledo donde se considera la dependencia como una prioridad, la posterior publicación del Libro Blanco, en 2005 en la reunión de la Mesa de Diálogo Social se acuerda sobre la protección de las situaciones de dependencia y, finalmente, en 2006 la aprobación de la LADD

por la Ley 39/2006 adoptó un modelo de gestión compartida entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las entidades locales. Dada la distribución competencial en España, fue necesario encajar la nueva materia en el marco constitucional: aunque la asistencia social es competencia exclusiva de las CCAA (art. 148.1. 20ª CE), el Estado central invocó su competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1. 1ª CE). De este modo, la Ley estatal fija unos mínimos comunes en cuanto a prestaciones y derechos en todo el territorio nacional, mientras que cada Comunidad Autónoma desarrolla y gestiona el sistema según sus necesidades, garantizando a su vez una aportación de proximidad en la prestación de los servicios.⁹

El Tribunal Constitucional había avalado este equilibrio en sentencias previas, distinguiendo la esfera de la seguridad social (de alcance general) de la asistencia social (protección de necesidades específicas, sin requisito contributivo). En efecto, la STC 239/2002, de 11 de diciembre afirmó que la ampliación de contingencias protegidas por la Seguridad Social no excluye que ciertos colectivos requieran apoyos adicionales vía asistencia social, siempre que se respete el reparto competencial entre Estado (Seguridad Social) y CCAA (asistencia social)¹⁰. Siguiendo esta doctrina, la STC 212/2005, de 21 de julio confirmó que el Estado, al regular las condiciones básicas de la nueva protección de dependencia, debía dejar un margen de desarrollo a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias sociales. En definitiva, la Ley de Dependencia configuró la atención a la dependencia como materia mixta: de titularidad compartida, donde el Estado garantiza la igualdad básica en el ejercicio del derecho y las CCAA gestionan y ejecutan las prestaciones en su territorio. Este equilibrio no estuvo exento de debate político –varias comunidades autónomas inicialmente recelaron de una posible invasión competencial–, pero la opción estatal fue finalmente consensuada. “Es importante reparar en que este título competencial permite a los poderes públicos autonómicos converger, e incluso concurrir, con el Estado en la conformación de un Sistema de Protección Social evolucionado y de estructura compleja en cumplimiento de los mandatos constitucionales de los

⁹ KAHALE CARRILLO, D.T., “El encaje competencial de la Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. *CEF* nº 102. 2009. Pág. 130: “De antemano no se adelanta que la LPAP persigue dos objetivos fundamentales. Primero atribuir al Estado un papel destacado en la articulación de un nuevo elemento de protección social que sirva de garante de igualdad y solidaridad en todo el territorio nacional. Segundo implicar a todas las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la acción protectora de la dependencia.

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. «Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 6 (2023): 11-57. “En el reparto de competencias dentro del Estado autonómico se reclama el art. 149.1.1.ª de la CE, según el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Lo que dicho precepto permite es la regulación de las condiciones básicas, no la regulación total y homogénea de la materia de que se trate.”

artículos 9.2, 10.1, 49 y 50 CE, dirigidos todos ellos a la realización del principio de bienestar social, basilar en un Estado Social de Derecho. En efecto, tal y como ha dejado sentado reiteradamente la doctrina constitucional (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 146/1986, de 25 de noviembre y 239/2002, de 11 de diciembre), en puridad el legislador Constituyente más que tolerar, reclama la acción conjunta de todos los poderes públicos para la satisfacción de esos objetivos mediante técnicas no sólo de subsidiariedad (como avalaba la STC 76/86), sino de complementariedad e, incluso, de yuxtaposición o suplementariedad (STC 239/2002). La protección social emerge, así, como un campo en el que las competencias constitucionales exclusivas no deben entenderse como “excluyentes” (STC 146/1986); es decir, la protección social se presenta como una materia compleja susceptible e idónea para el ejercicio de competencias concurrentes de los poderes públicos para la cobertura de situaciones de necesidad: por un lado, el Estado a través del subsistema de Seguridad Social ex art. 149.1.17 CE - marcado, por lo demás, por una dinámica asistencialista - y las Comunidades Autónomas por medio de sus respectivos subsistemas de Asistencia Social ex art. 148.1.20 CE, - caracterizados por una evolución expansiva hacia la noción de Acción Social que se identifica con medidas contra la exclusión, promoción del bienestar social e igualdad de los ciudadanos.”¹¹

La Ley 39/2006 adopta un enfoque de carácter universalista, cuyo principio fundamental es garantizar el acceso de todas las personas en situación de dependencia, sin discriminación y en igualdad de condiciones, conforme dispone el artículo 3.b) de la norma. Este precepto reconoce un derecho subjetivo de carácter social al amparo de la universalidad. El artículo 1.1 deja claro que la ley tiene por objeto fijar las condiciones esenciales que aseguren la igualdad en el ejercicio del derecho de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y a la atención de las personas dependientes, mediante la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración de todas las Administraciones Públicas y la garantía, por parte del Estado, de un contenido mínimo común de derechos en todo el territorio nacional.

De acuerdo con el artículo 4.1, todas las personas en situación de dependencia, con independencia de su lugar de residencia en España, tienen derecho a acceder, en igualdad de condiciones, a las prestaciones y servicios que la ley prevé. Asimismo, el artículo 4.2 amplía tales derechos, vinculándolos a cualquier otro reconocimiento previsto en la legislación vigente, siempre con un carácter ejemplificativo y no limitativo. Por su parte, el artículo 4.3 encarga a los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para promover y salvaguardar estos derechos.

Con la entrada en vigor de la LAAD se pasó a un modelo universal, que no condiciona la protección social a la ausencia de recursos económicos. La

¹¹ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. «Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 6 (2023): 11-57

titularidad del derecho, entendido como un derecho “subjetivo”¹², requiere, eso sí, la acreditación de la propia situación de dependencia como presupuesto de hecho para su ejercicio. Jurídicamente, cabe distinguir dos momentos: primero, el reconocimiento administrativo de la dependencia (artículo 28.2 y Capítulo IV), y, segundo, la consiguiente aprobación del derecho a la protección. No obstante, dicho reconocimiento no implica la inmediata accesibilidad a las prestaciones, pues su efectividad se sujeta al régimen de implantación gradual previsto en la disposición final primera: primero se atendió a los grandes dependientes (Grado III) a partir de 2007, luego a los dependientes severos (Grado II) y finalmente, a los moderados (Grado I), cuya incorporación al sistema se programó inicialmente para 2011.¹³

La razón de esta implantación escalonada es el notable coste y complejidad de un sistema de protección de tal envergadura. Mientras no llegue el turno de cada nivel de dependencia, los afectados seguirán esperando el reconocimiento efectivo de sus prestaciones, cuya concreción y gestión corresponde a las comunidades autónomas según la graduación legal. Por último, cabe señalar que tanto el grado de dependencia como las prestaciones asignadas (residencia, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día o de estancia temporal) están sujetos a revisión, garantizando así la adecuación continua del sistema a las necesidades reales de las personas dependientes.

Por otro lado, la Ley también previó la participación del beneficiario mediante copago en función de su capacidad económica. Otro aspecto innovador de la Ley fue el reconocimiento del cuidador informal: permitió que familiares cuidadores pudieran darse de alta en un Convenio especial con la Seguridad Social, cotizando por ellos la Administración del Estado para que esos periodos computasen a efectos de jubilación, incapacidad permanente y otras prestaciones (dado que más del 85% de estos cuidadores no profesionales eran mujeres). Esta medida supuso el reconocimiento legal de la figura del cuidador no profesional y su inclusión en la acción protectora pública.

2.3. Desarrollo, reformas y situación actual del SAAD (2007-2025)

Tras la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se desplegó gradualmente en toda España. En los primeros años se produjo un rápido aumento de solicitudes y beneficiarios, evidenciando la enorme demanda latente de apoyos a la dependencia. Al mismo tiempo, el sistema enfrentó desafíos financieros y organizativos, pues suponía un nuevo pilar del Estado de Bienestar con costes crecientes para las arcas públicas.

Un hito crucial en esta evolución fue la crisis financiera de 2008 y sus repercusiones¹⁴. En un contexto de austeridad presupuestaria, el Estado adoptó

¹² SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. 2009. La situación de Dependencia. Valencia. Tirant lo Blanch, pág. 29-58

¹³ <https://imserso.es/autonomia-personal-dependencia/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/el-saad/el-sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad> (Acceso 22 de julio de 2025)

¹⁴ ALAMINOS CHICA, A.; PENALVA VERDÚ, C. Y DOMENECH LÓPEZ, Y., “Reacciones comunitarias a las crisis económicas y social en España”. *REVISTA INTERNACIO-*

medidas de contención que afectaron al SAAD. El punto de inflexión normativo llegó con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria. Esta norma introdujo importantes reformas regresivas en la Ley 39/2006 con el fin declarado de “racionalizar” el sistema de dependencia. Entre otras medidas, el RDL 20/2012 postergó la plena incorporación del Grado I (dependencia moderada) –que finalmente no sería atendido hasta julio de 2015–, redujo un 15% la cuantía de la prestación económica por cuidado familiar, endureció los criterios de intensidad de algunos servicios y, muy significativamente, suprimió la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales a cargo del Estado (dando de baja los convenios especiales suscritos, a partir de 2013, salvo que las propias personas cuidadoras asumieran el pago). Estas medidas, justificadas por la necesidad de controlar el gasto público, alteraron el modelo original de la Ley de Dependencia, transfiriendo una carga mayor a las comunidades autónomas, a las familias y a los propios dependientes¹⁵. Varias de estas reformas fueron polémicas y objeto de impugnación. De hecho, el Parlamento de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el RDL 20/2012 alegando invasión competencial y vulneración de su régimen foral financiero. Sin embargo, el Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de las medidas estatales, el TC dio la razón al Gobierno de España, afirmando que las reformas de 2012 en materia de dependencia no quebrantaron el reparto competencial ni la igualdad básica que el Estado debe garantizar en todo el territorio. En particular, el Tribunal confirmó que el Estado podía fijar una regulación unitaria de aspectos como el baremo de acceso, la intensidad y compatibilidad de prestaciones y el régimen de copago, para asegurar un mínimo uniforme en el SAAD que evitase desigualdades relevantes entre comunidades, sin perjuicio de que estas mejoren esas prestaciones con fondos propios. También validó la decisión estatal de primar los servicios profesionales sobre la prestación económica de cuidador familiar, y consideró que la reducción de las cuantías máximas de prestación encajaba en las competencias estatales de articular las condiciones básicas del derecho¹⁶. En resumen,

NAL DE TRABAJO SOCIAL Y BIENESTAR. AZARBE, N.º 3, 2014, Pág. 149: “La crisis ha provocado un deterioro patente de los derechos sociales de la población española. Las duras condiciones impuestas por las instituciones internacionales se reflejan en las medidas que atentan contra derechos sociales que han llegado a ser considerados consustanciales a un Estado democrático y social de derecho. Independientemente de la dudosa efectividad en términos macroeconómicos de las políticas de austeridad, se da el hecho irónico de que cuando más se necesita la protección del Estado, más se reduce su vertiente social.”

¹⁵ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En su exposición de motivos establece ya cual es la intención respecto de la LAAD: “el presente real decreto-ley incorpora distintas medidas que generan un ahorro, por una parte, en el gasto de las comunidades autónomas, a través de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y, por otra, en el gasto de la Administración General del Estado, por la vía de la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.”

¹⁶ Pleno. Sentencia 36/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5763-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupues-

las restricciones introducidas en 2012 –aunque impopulares– superaron el escrutinio constitucional y marcaron una etapa de ajuste del sistema, con menor esfuerzo financiero estatal relativo y un aumento de la participación autonómica y familiar en la carga de cuidados.

Durante los años siguientes, el SAAD continuó funcionando con esas limitaciones, dando lugar a disparidades territoriales en la cobertura y a un crecimiento más lento del número de beneficiarios efectivos. El derecho subjetivo reconocido por la Ley 39/2006, si bien se mantenía en el plano legal, enfrentó en la práctica demoras significativas: muchas personas dependientes adquirirían la condición de beneficiarias, pero quedaban en lista de espera sin recibir prestaciones en plazo¹⁷. Este fenómeno generó litigios en la jurisdicción contencioso-administrativa. La jurisprudencia más reciente ha reforzado la vigencia del derecho a la dependencia y ha extendido su tutela incluso a supuestos no inicialmente previstos. Por ejemplo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en una sentencia de abril de 2024, ha establecido que los herederos de una persona dependiente fallecida antes de recibir las prestaciones tienen derecho a continuar el procedimiento y reclamar los gastos asumidos en el cuidado durante la espera. En el caso enjuiciado, una mujer con gran dependencia murió mientras su Programa Individual de Atención (PIA) seguía sin aprobarse; el Supremo reconoció que sus familiares pudieron haber costado de su bolsillo una residencia privada y, por tanto, tienen derecho a que se concluya el PIA tras el fallecimiento y a ser resarcidos por esos gastos, ya que la administración incumplió el plazo legal de resolución.¹⁸ Esta doctrina –que confirma que el derecho a la prestación de dependencia es transmisible a causahabientes para reclamar daños

taria y de fomento de la competitividad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social; autonomía financiera de Navarra: constitucionalidad de las disposiciones legales estatales relativas a la ayuda domiciliaria, y régimen de compatibilidad de prestaciones (STC 18/2016).

¹⁷ Observatorio de la Dependencia FEDEA Quinto informe Noviembre 2024: “A nivel nacional, se redujo la lista de espera en 11 pp, siendo el porcentaje de personas que esperan recibir el beneficio, del 9%. Otras comunidades que han registrado grandes reducciones en sus listas de espera respecto del año 2019 son Asturias (19 pp), Andalucía (18 pp), Canarias, Cantabria y Aragón (15 pp), Cataluña (14 pp) y la Rioja (13 pp). A pesar de estas disminuciones, el limbo de la dependencia sigue siendo superior en algunas comunidades al nivel nacional, como por ejemplo en País Vasco y Cataluña en un 17%, en la Rioja el 14% y en Baleares y Murcia del 13%. <https://documentos.fedea.net>. (acceso 22 de julio de 2025)

¹⁸ STS/Cont. De 4 abril 2024 (rec. 303/2022): “si estando pendiente la aprobación del Programa Individual de Atención fallece el que ya es titular del derecho derivado de ser persona en situación de dependencia, cabe aceptar que nazca en favor de sus causahabientes un derecho de crédito si es que, entre tanto, han venido sosteniendo con sus medios lo que habría sido la prestación declarada como derecho, pero aún no concretada”. “esos causahabientes tienen derecho a que el procedimiento se concluya con la aprobación del Programa Individual de Atención para concretar la prestación a la que habría accedido el beneficiario de no haber fallecido. “Esos causahabientes suceden en la condición de interesados en el procedimiento, cuyo interés consistirá, en su caso, en plantear el reintegro de aquellos gastos que haya venido financiando el beneficiario con sus recursos, o los herederos, y que de haberse aprobado el referido Programa no habría soportado, ya sea en todo o en parte (...)”.

por la falta de atención en tiempo debido— refuerza el carácter exigible y efectivo del derecho creado por la Ley 39/2006.

En paralelo, algunas de las medidas de austeridad fueron revertidas con el cambio de contexto político y económico. Un avance significativo ocurrió con el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la igualdad de trato, cuyo contenido incluyó la restauración de la cotización a la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales. Desde abril de 2019, el Estado volvió a asumir el pago de las cuotas de Seguridad Social de aquellos familiares cuidadores que suscriban el convenio especial¹⁹, al reconocer el legislador la importancia de apoyar a las personas (en su mayoría mujeres) que dedican su trabajo al cuidado en el entorno familiar, como establece en su exposición de motivos, a través de “la mejora de los servicios y la cobertura del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”. Esta reforma corrigió una de las regresiones de 2012, reanudando la protección social de los cuidadores informales y reforzando el carácter integral del SAAD.

En los últimos años, especialmente a partir de 2020, la protección a la dependencia ha experimentado un nuevo impulso político y financiero. El Gobierno de España y el Consejo Territorial de Servicios Sociales han puesto en marcha el llamado *Plan de Choque en Dependencia* (2021–2023), que introduce las siguientes novedades clave²⁰:

1. Elevación de umbrales económicos: las cuantías mínimas y máximas responden al compromiso de “incremento de las cuantías del nivel mínimo de protección” del Plan de Choque.

¹⁹ Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: «Disposición adicional decimocuarta. Régimen jurídico de los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

1. A partir del 1 de abril de 2019, los convenios especiales que se suscriban según lo previsto en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, se regirán íntegramente por lo dispuesto en dicho real decreto.

2. Estos convenios especiales surtirán efectos desde la fecha de reconocimiento de la prestación económica regulada en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, siempre y cuando se solicite dentro de los 90 días naturales siguientes a esa fecha. Transcurrido dicho plazo, surtirán efectos desde la fecha en que se haya solicitado su suscripción.

3. Las cuotas a la Seguridad Social y por Formación Profesional establecidas cada año en función de lo previsto en el artículo 4 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, serán abonadas conjunta y directamente por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a la Tesorería General de la Seguridad Social.

4. Lo establecido en esta disposición no afecta al rango del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, que podrá ser modificado mediante norma de igual rango.»

²⁰ Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

2. Teleasistencia universal: se materializa la medida que reconoce la teleasistencia como derecho subjetivo para todos los grados.
3. Mejora de intensidades: se incrementan las horas de ayuda a domicilio, cumpliendo el calendario de mejoras en intensidades.
4. Flexibilización de cuidadores: se modifica la prestación para cuidados en entorno familiar, suprimiendo requisitos previos y ampliando el perfil de cuidadores no profesionales.
5. Personalización de prestaciones: se favorece la combinación de servicios y prestaciones económicas para una atención más centrada en la persona.
6. Digitalización y reducción de cargas: la simplificación de la solicitud y la incorporación de autorizaciones de comprobación automatizada reducen tiempos y trámites, alineándose con los objetivos de eficiencia administrativa del Plan.

Gracias a este esfuerzo, la financiación estatal del sistema creció tras 2020 a mayor ritmo que la autonómica, invirtiendo la tendencia previa. En efecto, tras una etapa (2012–2020) en la que el peso de la financiación recaía progresivamente más en las Comunidades Autónomas, a partir de 2021 el Estado aumentó sus aportaciones: el porcentaje de cofinanciación estatal subió y el autonómico disminuyó unos 13 puntos porcentuales entre 2020 y 2023.²¹ Según datos de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, la inversión pública total en dependencia en 2024 ascendió a 12.843 millones de euros, de los cuales las Comunidades Autónomas financiaron aproximadamente el 72,9% (9.365 M€) y la Administración General del Estado el 27,1% (3.478 M€).²² No obstante, en 2024 y 2025 se observa de nuevo un leve retroceso en la proporción estatal, lo que indica que persiste el debate sobre la sostenibilidad financiera del sistema y el equilibrio entre aportaciones estatales y autonómicas.

Desde la perspectiva de los resultados, el SAAD ha logrado avances importantes en cobertura durante sus casi dos décadas de vigencia, aunque aún enfrenta retos de consolidación. A fecha de junio de 2025, el número de personas atendidas efectivamente en el sistema (con prestación o servicio ya reconocido) alcanzó 1.565.838 personas en toda España, lo que supone un 7,5% más que el año anterior. En términos de prestaciones, el sistema proporciona más de 2,2 millones de prestaciones (muchos beneficiarios reciben combinaciones de varias ayudas), habiendo crecido un 54,5% en los últimos cinco años. Se aprecia además una evolución hacia un modelo de proximidad: más de la mitad de las prestaciones (56%) se ofrecen ya en el entorno domiciliario o comunitario, mediante servicios como la teleasistencia, la ayuda a domicilio o ayudas económicas para cuidados familiares. Esto responde al objetivo de la Ley de primar la permanencia de los dependientes en su hogar siempre que

²¹ <https://www.discapnet.es/noticia/la-aportacion-estatal-al-sistema-de-dependencia-su-bio-un-56-en-2024> (Acceso 22 de julio de 2025)

²² <https://directoressociales.com/nuevos-datos-sobre-financiacion-de-la-dependencia-2/> (Acceso 22 julio 2025)

sea posible. Sin embargo, subsisten bolsas de demanda insatisfecha. A pesar de los esfuerzos del Plan de Choque, la denominada *lista de espera* (personas con derecho reconocido, pero sin recibir aún la prestación) continúa siendo elevada: en junio de 2025 había 180.794 personas pendientes de recibir servicios o prestaciones, cifra que apenas disminuyó un 2,4% en un año. El tiempo medio de tramitación desde que se solicita el reconocimiento de dependencia hasta que se empieza a percibir la ayuda es de 342 días, casi el doble del plazo máximo de 180 días que establece la ley. Estas demoras varían entre Comunidades Autónomas y constituyen uno de los desafíos más acuciantes para la efectividad del sistema. Los expertos señalan como obstáculos la falta de suficientes profesionales dedicados a la valoración y atención (sobre todo en áreas rurales o regiones con alta dispersión) y la necesidad de fortalecer la financiación de manera sostenida para absorber la demanda creciente conforme la población envejece.²³

3. CUIDADOR NO PROFESIONAL. PROTECCIÓN JURÍDICA Y SOCIAL

En España, los cuidados, llamémosles “informales”, se alojaban, históricamente, en el seno de la familia, y, en concreto, recaía sobre la mujer de manera invisible. Esta situación, debido a una serie de cambios sociales como el progresivo envejecimiento poblacional, el incremento de la longevidad, las mutaciones en la estructura y dinámicas familiares, la incorporación masiva de la mujer al ámbito laboral, la reducción de la natalidad y el tamaño medio de los hogares, el éxodo rural hacia las ciudades, los flujos migratorios internacionales, la creciente movilidad y dispersión geográfica de los núcleos familiares, un mayor nivel educativo, ingresos más estables, patrones de vida menos saludables, la proliferación de hogares unipersonales y una ciudadanía con expectativas de atención más elevadas, unido a lo cual, la ausencia de respuesta pública suficiente y adecuada, está haciendo que este trabajo de cuidado lo asuman mujeres (y hombres) inmigrantes, con lo cual el problema no solo no se soluciona sino que sencillamente adquiere dimensiones más amplias, de alguna manera se estaría “globalizando”, por lo que poner límites a la globalización, implica de hecho también, poner límite a la explotación de las mujeres.²⁴

Por tanto, “dar respuesta a la creciente demanda de cuidados hace que se tengan que plantear nuevas estrategias tendentes a un cambio de paradigma que signifique mirar, entender e interpretar el mundo desde la perspectiva de la reproducción y la sostenibilidad de la vida, situando el interés en el cuidado de las personas desplazando el centro de atención desde lo público mercantil hacia la vida humana.”²⁵

²³ Datos consultados y extraídos <https://imsero.es/autonomia-personal-dependencia/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad> (Acceso 22 de julio de 2025)

²⁴ CARRASCO BENGUA, C., “La Sostenibilidad de la vida humana, ¿Un asunto de mujeres?” Mientras tanto, nº 82, 2001 págs. 43-70

²⁵ MARTÍNEZ RIERA, J. R., “Cuidados informales en España. Problema de desigualdad”. Revista de administración sanitaria siglo XXI, 2003, vol. I, nº 2, págs. 282-283

3.1. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LA-PAD)

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en su art. 2.5 define los cuidados no profesionales como *la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada* y, en el punto 6, los cuidados profesionales como *los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro*.

La LD establece en el art. 14.2 la prioridad de las prestaciones técnicas o servicios profesionalizados (red pública, concertada o acreditada), relegando al cuidador no profesional (prestación económica) a un régimen “excepcional”²⁶, sin embargo, esta preferencia, inspirada en criterios de profesionalidad, control de calidad y corresponsabilidad familiar, choca con la realidad fáctica: la inmensa mayoría de los dependientes reciben cuidados familiares informales.²⁷

Por otro lado, el art. 18 que establece la prestación económica para “la atención del dependiente en su hábitat y la compensación económica del cuidador informal”²⁸, vuelve a insistir en que *excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar*, configurándose como una prestación económica dirigida al dependiente para que sea atendido “por cuidadores no profesionales” (familiares o personas de su entorno no vinculadas a un servicio profesional) en su domicilio, siempre que existan “condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad”.

²⁶ Art. 14.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia: El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales...

FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B., “Los cuidados en el entorno familiar más de una década después. Los vaivenes en su regulación, su aplicación por la doctrina judicial y sus efectos en materia de igualdad”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n.º. 210, 2018, pág. 8: “queda pendiente de una mayor concreción jurídica, al estar delimitada a través de conceptos muy indeterminados: “insuficiencia de recursos”; “despoblación”; “circunstancias geográficas”; “circunstancias de otra naturaleza”; “municipio vecino”; o el propio significado del concepto “entorno rural2. Lo que sin lugar a dudas contribuye a la tantas veces criticada desigualdad territorial en la aplicación de la Ley de Dependencia, dado que cada Comunidad Autónoma puede definir dichos términos”

²⁷ [Http://Imsero.es](http://Imsero.es): En junio de 2024 el 29,4% de las prestaciones económicas recaen sobre cuidados familiares (Acceso 23 de julio de 2025)

²⁸ MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M^a. N., MALDONADO MOLINA, J. A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R. M^a.: La protección jurídica de las situaciones de dependencia. Estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Granada, Comares, 2007, pág. 330.

La prestación económica de asistencia personal (art. 19 LD), cuya finalidad se configura para facilitar al beneficiario el acceso a la educación, al empleo y a una vida más autónoma en las actividades básicas diarias y se concibe como “contribución económica” para la contratación de un asistente personal por horas, bien “podría acabar asumiendo el aspecto de la prestación económica vinculada al servicio (porque sólo se permitiera contratar como asistentes personales a personas acreditadas y porque la prestación sólo se conceda para esa finalidad), cuanto acabar siendo una prestación económica que, como la tradicional de la gran invalidez del sistema de Seguridad Social (art. 139.4 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS), otorga unas cantidades al beneficiario con una finalidad concreta que, luego, ningún organismo o procedimiento se encarga de contrastar, dejando su aplicación concreta a la discreción del propio gran inválido.”²⁹

Además, la LAPAD, en su Disposición Adicional 4ª, encomendó al Gobierno la regulación de la *incorporación de los cuidadores no profesionales a la Seguridad Social*, fijando los requisitos de afiliación, alta y cotización correspondientes.

3.2. Desarrollo reglamentario de la Ley de Dependencia – Prestaciones del SAAD

En virtud de lo anterior, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que regula las prestaciones del SAAD previstas en la Ley 39/2006, detallando las condiciones de acceso a cada prestación económica. En lo tocante a la prestación de cuidados en el entorno familiar, el RD 1051/2013 (art. 12) inicialmente exigía requisitos muy estrictos: solo podía ser cuidador no profesional el cónyuge o familiar hasta *tercer grado* que conviviera con el dependiente, y que lo hubiera atendido *durante al menos un año* antes de la solicitud. Excepcionalmente se permitía designar cuidador a una persona del entorno próximo sin parentesco, pero solo en contextos de falta de familiares y dificultades geográficas o de despoblación que impidieran otras atenciones. Estos requisitos evidenciaban la orientación subsidiaria de la prestación económica, supeditada a la ausencia o inviabilidad de servicios profesionales. Sin embargo, dichas condiciones han sido actualizadas en 2023 mediante el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, fruto del *Plan de Choque en Dependencia 2021-2023*. Este Real Decreto ha flexibilizado el acceso a la prestación: se eliminó el período previo de un año de cuidados exigido y se amplió el perfil de cuidador, admitiendo no solo familiares hasta *cuarto grado*, sino también personas del *entorno relacional* propuestas por el propio dependiente, siempre que puedan prestarle los cuidados necesarios.³⁰

²⁹ GONZÁLEZ ORTEGA, S., “El cuidador no profesional de las personas en situación de dependencia en la ley 39/2006”. TEMAS LABORALES núm. 89/2007. Págs. 299

³⁰ Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, Art. 12 a): “Podrán asumir la condición de personas cuidadoras no profesionales de las personas en situación de dependencia su cónyuge o pareja de hecho y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el cuarto grado de parentesco, así como las personas de su entorno

Además, el nuevo art. 12 del RD 1051/2013 (según redacción de 2023) mantiene la necesidad de convivencia *solo* en casos de gran dependencia (grados III y II), pudiendo exceptuarse para grado I si se garantiza la atención adecuada sin cohabitación. Se mantiene la exigencia de idoneidad del cuidador, su compromiso formal de cuidado, la participación en formación que se ofrezca y la colaboración con los servicios sociales en el seguimiento del caso. También se han *mejorado las cuantías* de las prestaciones económicas: desde agosto de 2023 rigen nuevos importes máximos –por ejemplo, 455,40 €/mes para gran dependencia grado III (antes 387,64 €)– y por primera vez se han fijado importes mínimos garantizados (p.ej., 200 € mensuales en cualquier grado), reforzando así la ayuda económica a las familias cuidadoras.

3.3. Regulación de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales

La Disposición Adicional cuarta de la Ley 39/2006 establece que reglamentariamente el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización.

La finalidad era compensar el impacto negativo que la dedicación al cuidado tiene en la vida laboral, garantizando que esos años computasen a efectos de pensión de jubilación y otras prestaciones, dado que con frecuencia las cuidadoras debían reducir su jornada o abandonar el empleo remunerado para atender a su familiar. Importante es señalar que la LAPAD excluyó expresamente la relación laboral en estos casos: el cuidador familiar *no* se considera empleado ni del dependiente ni de la administración, a diferencia del asistente personal (figura distinta que implica contrato laboral con el dependiente). Por tanto, los cuidadores no profesionales quedaron *fuera del ámbito del Derecho del Trabajo*, sin vínculo laboral, y su protección se vehicula exclusivamente vía Seguridad Social y prestaciones asistenciales. En suma, el RD 615/2007 configuró un mecanismo específico de protección social desligado del contrato de trabajo.

El RD 615/2007 lleva a cabo dicho desarrollo, así los requisitos para acogerse a este convenio son: (i) haber sido reconocida al dependiente la prestación económica por cuidados en el entorno familiar (lo que implica que la comunidad autónoma competente ha validado al cuidador en el PIA); y (ii) no estar el cuidador en una situación activa de cotización incompatible (por ejemplo, no puede suscribirlo quien ya cotiza a jornada completa en el Régimen General o esté de alta en autónomos, salvo que reduzca su jornada laboral por cuidado). Se admite, no obstante, la compatibilidad con trabajos a tiempo parcial o reducciones de jornada, de modo que el cuidador que sigue trabajando, pero con menor dedicación pueda cotizar por la parte perdida de base reguladora.

El convenio especial es voluntario y no exige cotizaciones previas. Desde abril de 2019, la gran ventaja es que no tiene coste para el cuidador: la cuota mensual es

relacional que, a propuesta de la persona en situación de dependencia, estén en condiciones de prestarle los apoyos y cuidados necesarios para el desarrollo de la vida diaria.”

abonada íntegramente por la Administración General del Estado.³¹ Esto supone en la práctica una cotización gratuita para el cuidador, financiada por los Presupuestos Públicos, con el objetivo de que ni su futuro derecho a pensión ni otras coberturas se vean perjudicados por su dedicación no remunerada. Conforme a los datos del IMSERSO, a 31 de julio de 2024 había 83.589 cuidadores acogidos a este convenio, de los cuales el 88% eran *mujeres*, lo que evidencia la relevancia de esta medida para corregir la brecha de género en protección social.

En el ámbito autonómico, si bien la LAPAD y sus reales decretos establecen un marco común, cada comunidad autónoma desarrolla la Ley mediante su normativa y *Planes Individualizados de Atención*. Algunas han complementado la protección con programas específicos de apoyo al cuidador familiar (formación, respiro familiar, ayudas adicionales). Con todo, la base legal de la protección a cuidadores no profesionales es eminentemente estatal, siendo las comunidades responsables de evaluar los casos, reconocer la prestación económica cuando procede y, en su caso, tramitar las altas en el convenio especial de Seguridad Social.

Las bases de cotización en este convenio están predeterminadas en función del grado de dependencia de la persona atendida y las horas de dedicación. Actualmente, para grado III (gran dependencia) se cotiza por la *base mínima* del Régimen General; para grado II, por una base proporcional a las horas de cuidados (al menos el 50% de la mínima); y para grado I, por el 50% de la base mínima. Todas estas bases son relativamente bajas, pero se ha previsto su actualización anual acorde a la base mínima vigente. Sobre la base correspondiente se aplica el tipo de cotización único (28,3% en 2023) con un coeficiente reductor del 0,77 (según la Orden de cotización anual), dado que no cubre desempleo ni contingencias de corta duración. Adicionalmente, se cotiza un 0,2% para Formación Profesional y, desde 2023, el pequeño recargo del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), conforme a lo establecido en el art. 4.1 del RD.

El convenio cubre las prestaciones contributivas principales: jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia (viudedad, orfandad) y prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional en el hogar.³²

Un avance jurisprudencial notable fue el reconocimiento de que las cuidadoras conveniadas pueden ser declaradas en situación de incapacidad permanente y acceder a pensión por tal contingencia. En un caso de 2020, el Tribunal Supremo confirmó que una cuidadora familiar que sufrió dolencias incapacitantes tenía derecho a prestación

³¹ Art 4.5 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia: La cotización a la Seguridad Social, así como la correspondiente a las acciones formativas a que se refiere el apartado anterior, será asumida directamente por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social por la Administración General del Estado.

³² Art. 3 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo: La situación de asimilación al alta a que se refiere el artículo anterior será a efectos de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de accidente, cualquiera que sea su carácter, o de enfermedad, con independencia de su naturaleza.

por Incapacidad Permanente Total, tomando como profesión habitual la de *cuidadora no profesional* que venía desempeñando, y ello con base en las cotizaciones realizadas en el convenio especial. Esto consolidó la equiparación de protección con otros trabajadores, de modo que, si un cuidador sufre un menoscabo de salud que le impide continuar cuidando, puede obtener una pensión de invalidez en los mismos términos que si hubiera estado trabajando fuera del hogar.³³

Cabe preguntarse qué sucede cuando finaliza la situación de cuidado (por ejemplo, por fallecimiento del dependiente). En tal caso, el convenio especial se extingue³⁴, pero el cuidador no tiene derecho a prestación por desempleo (al no ser un contrato laboral extinguido). Sin embargo, si se encuentra en edad y con cotizaciones suficientes, podría jubilarse anticipadamente o acceder a otras prestaciones contributivas reconocidas con esos periodos cotizados. Quien precise reanudar su vida laboral deberá inscribirse como demandante de empleo *sin prestación*, salvo que tenga cotizaciones previas por trabajo efectivo. Este vacío en la protección por cese es una de las críticas pendientes en el sistema, ya que el cuidador sale del periodo de dependencia sin cobertura de paro. En todo caso, los derechos de Seguridad Social más relevantes (pensión de jubilación y, en su caso, viudedad, incapacidad) sí quedan garantizados por la vía de la cotización convenida.

3.4. Otras medidas de protección social

El artículo 237 de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción vigente tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, establece que los periodos de excedencia por cuidado de hijos o de familiares hasta segundo grado se computan como cotización efectiva a efectos de las prestaciones contributivas del sistema, incluidas jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, y nacimiento y cuidado del menor.

³³ STS 390/2020, de 22 mayo 2020 (rec. 29/2018), que confirma la STSJ M de 6 noviembre de 2017 (rec. 142/2017): argumenta que “la declaración o no de encontrarse afecto a un grado de incapacidad permanente, no depende ni mucho menos del concreto grado de dependencia que se le haya reconocido a la persona a la que cuida, pues la noción de profesión habitual a los efectos de una declaración de incapacidad permanente, es mucho más amplia y el reconocimiento o no de un grado incapacitante se hace con una proyección mucho más general.” Y falla “reconociendo a la demandante afecta a una incapacidad permanente en el grado de total para la profesión habitual de cuidadora no profesional.”

³⁴ Art. 5 Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social. Este convenio especial se extinguirá por las causas señaladas en el artículo 10.2 de esta orden, a excepción de las recogidas en sus párrafos c) y e), así como por las siguientes:

a) Por adquirir el cuidador la condición de titular de una pensión de viudedad o en favor de familiares, cuando tenga 65 o más años.

b) Por fallecimiento de la persona en situación de dependencia o extinción de la prestación económica para cuidados familiares por ella percibida.

c) Cuando el cuidador deje de prestar sus servicios como tal o, en general, de reunir las condiciones y requisitos establecidos en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

Así, tanto los tres primeros años de excedencia por cuidado de hijos o menores acogidos (art. 237.1 LGSS) como los tres primeros años de excedencia por cuidado de familiares que no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida (art. 237.2 LGSS) se consideran cotizados en su integridad, incluso si antes existía reducción de jornada. Esta cotización íntegra también se aplica, por remisión del art. 237.4, a aquellos supuestos en que la excedencia estuviera precedida por una reducción de jornada.

Esta previsión, prevista como medida de acción positiva para la corresponsabilidad en los cuidados y la reducción de la brecha de género, fue interpretada por el Tribunal Constitucional en la STC 61/2013, de 14 de marzo, como una exigencia del principio de igualdad (art. 14 CE) en relación con el art. 39.1 CE, evitando penalizaciones a las carreras de cotización de quienes —mayoritariamente mujeres— asumen tareas de cuidado no remuneradas.³⁵

Por tanto, una trabajadora que se acoja a una excedencia conforme al artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores para cuidar de su madre dependiente podrá computar como cotizados hasta tres años completos, con base reguladora incrementada al 100 %, aunque su jornada previa fuese parcial o hubiera sido reducida. Finalizado este periodo, puede además suscribir un convenio especial de cuidadora no profesional en virtud del Real Decreto 615/2007, financiado íntegramente por la Administración General del Estado si figura como tal en el PIA, evitando así lagunas relevantes en su historial de cotización.

4. CONCLUSIONES

1. A pesar de que la LAPAD y su desarrollo reglamentario han incorporado por primera vez la figura del cuidador no profesional en la órbita de la Seguridad Social, persiste una brecha entre el reconocimiento legal y la experiencia diaria de las familias. La excesiva lentitud en la implantación de las prestaciones, las listas de espera y la desigual aplicación autonómica evidencian que el derecho, aunque subjetivo, no siempre se traduce en acceso efectivo.
2. El cuidado informal recae mayoritariamente sobre mujeres en edad productiva, lo que se traduce en reducciones de jornada o renuncias al empleo remunerado. Si bien la cotización gratuita al convenio especial compensa parcialmente las lagunas de protección contributiva, no atenúa

³⁵ STC 61/2013, de 14 de marzo. Cuestión de inconstitucionalidad 5862-2003: “declarar la inconstitucionalidad y nulidad de toda la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima LGSS, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 15/1998.” (Segunda. Periodos de cotización. a) Para acreditar los periodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal y maternidad, se computarán exclusivamente las cotizaciones efectuadas en función de las horas trabajadas, tanto ordinarias como complementarias, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización. A tal fin, el número de horas efectivamente trabajadas se dividirá por cinco, equivalente diario del cómputo de mil ochocientos veintiséis horas anuales.

completamente los costes en salud, oportunidades profesionales y bienestar emocional que afrontan las cuidadoras.

3. Las medidas de austeridad de 2012 recortaron derechos esenciales (plazos de Grado I, cotizaciones del cuidador, cuantías) y, aunque avaladas constitucionalmente, debilitaron el modelo universalista. Su reversión parcial (restablecimiento de cotizaciones, Plan de Choque 2021–2023) demuestra la capacidad de corrección, pero subraya la necesidad de dotar al SAAD de una financiación estable y suficiente para evitar ciclos regresivos.
4. Para garantizar la sostenibilidad y la igualdad territorial, es esencial reducir los plazos de resolución (actualmente cerca de 342 días), fortalecer la formación y el respiro familiar, homogeneizar criterios autonómicos, impulsar la corresponsabilidad en el cuidado y consolidar mecanismos de gobernanza que prioricen la atención domiciliaria sin sacrificar la calidad ni sobrecargar a las familias cuidadoras.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALAMINOS CHICA, A.; PENALVA VERDÚ, C. Y DOMENECH LÓPEZ, Y., “Reacciones comunitarias a las crisis económicas y social en España”. *REVISTA INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL Y BIENESTAR*. AZARBE, N.º 3, 2014, Pág. 149

CARRASCO BENGUA, C., “La Sostenibilidad de la vida humana, ¿Un asunto de mujeres?” *Mientras tanto*, n.º 82, 2001 págs. 43-70

DE ASÍS ROIG, R. 2007. Reflexiones en torno a la Ley de protección de la autonomía personal. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 5, pág. 2-21

FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B., “Los cuidados en el entorno familiar más de una década después. Los vaivenes en su regulación, su aplicación por la doctrina judicial y sus efectos en materia de igualdad”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n.º. 210, 2018, pág. 8

GONZÁLEZ ORTEGA, S., “El cuidador no profesional de las personas en situación de dependencia en la ley 39/2006”. *TEMAS LABORALES* núm. 89/2007. Págs. 299

KAHALE CARRILLO, D.T., “El encaje competencial de la Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. *CEF* n.º 102. 2009. Pág. 130

MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, P., *El seguro privado de dependencia*. Marcial Pons. Madrid 2012, pág. 17

MARTÍNEZ RIERA, J. R., “Cuidados informales en España. Problema de desigualdad”. *Revista de administración sanitaria siglo XXI*, 2003, vol. I, n.º 2, págs. 282-283

MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, Mª. N., MALDONADO MOLINA, J. A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R. Mª.: *La*

protección jurídica de las situaciones de dependencia. Estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Granada, Comares, 2007, pág. 330.

MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. «Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 6 (2023): 11-57.

SÁNCHEZ VERA, P.; BOTE DÍAZ, M., “Familismo y cambio social. El caso de España”. *Sociologías*. Porto Alegre. Nº 21, jun 2009. Págs. 7-8

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. “El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia”. Documentos de trabajo 87. Laboratorio Alternativas, 2006, pág. 12

RODRIGUEZ CABRERO, G., “La protección social de las personas dependientes como desarrollo del estado del bienestar en España”. *Panorama Social*. Nº 2 2005, pág. 25

SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. 2009. *La situación de Dependencia*. Valencia. Tirant lo Blanch, pág. 29-58.

<https://boe.es/>

<http://cendoj.es>

<https://www.discapnet.es>

<https://directoressociales.com>

<https://documentos.fedea.net>.

<https://imserso.es>

<https://atass.org/foross/06-07/Foro%20SS%2006-07.pdf> NOTAS SOBRE EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001 PARA LA MEJORA DE EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

LA PRECARIEDAD LABORAL JUVENIL Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: ¿UNA RUPTURA GENERACIONAL?¹

AÍDA CABELLO ROLDÁN

*Investigadora predoctoral contratada
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0009-0002-4478-4292>

¹ El presente trabajo ha sido fruto de investigaciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación Nacional PID2022-140298NB-100 “*La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica*”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; así como del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-587) “*Economía y fiscalidad frente al envejecimiento poblacional*”; y del Instituto Universitario de Investigación sobre “*Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica*” de la Universidad de Málaga (JUVUMA).

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS
3. LA JUVENTUD ANTE EL SISTEMA DE PENSIONES
4. EL RETO DEMOGRÁFICO COMO PROBLEMA INTERGENERACIONAL
5. REFLEXIONES FINALES
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del sistema de pensiones constituye uno de los retos más relevantes y complejos para los Estados de bienestar contemporáneos. Concretamente, en el caso español, este desafío se ve especialmente intensificado por la combinación de factores estructurales como el progresivo envejecimiento demográfico, la elevada esperanza de vida, la baja tasa de natalidad y una evolución del mercado laboral marcada por la precarización, en particular, entre la población juvenil, tratándose de elementos que tensionan constantemente el modelo de reparto sobre el que se estructura el sistema de Seguridad Social, generando interrogantes en torno a su viabilidad y suficiencia futuras y en cuanto a su legitimidad intergeneracional.

En este contexto, se ha instalado con fuerza en el discurso público y político la idea de que el sistema de pensiones atraviesa un momento crítico, no solo desde una perspectiva financiera, sino también desde el punto de vista de la cohesión social, donde las nuevas generaciones muestran una creciente desconfianza respecto a su futuro dentro del sistema, en parte producida por la incertidumbre asociada a sus trayectorias profesionales (que cada vez son más tardías y marcadas por una mayor inestabilidad), y por otra, por la percepción de que el modelo actual no será capaz de garantizar su protección cuando alcancen la edad de jubilación. Ante esta percepción, el debate en torno a la equidad intergeneracional se vuelve central en la búsqueda de cómo repartir los esfuerzos y beneficios del sistema entre quienes hoy reciben prestaciones y quienes deberán sostenerlas en el futuro.

Resulta necesario, sin embargo, detenerse previamente en una cuestión relevante acerca de quiénes son considerados/as jóvenes, y es que, a diferencia de lo que ocurre con otros conceptos y/o colectivos, la noción de “juventud” carece de un marco unívoco en el ordenamiento jurídico español (e, incluso internacional), lo que genera cierta ambigüedad a la hora de delimitar el grupo objeto de estudio y las políticas dedicadas a tal fin. Si bien a efectos estadísticos y de diseño de políticas públicas suele emplearse habitualmente el rango de edad que oscila entre los 16 y 29 años, o incluso hasta los 35 en determinados programas de empleo y formación, lo cierto es que la juventud como categoría social excede los límites meramente cronológicos, de tal forma que se trata de una etapa vital caracterizada por la transición a la vida adulta (la inserción laboral, la emancipación económica y residencial, así como la formación de

un proyecto familiar) cuya duración tiende a alargarse en el tiempo como consecuencia directa de las dificultades estructurales que enfrenta este colectivo. Por tanto, en este trabajo se adopta una aproximación amplia y funcional al concepto de juventud, no restringida únicamente por la edad, sino por las condiciones materiales y sociales que condicionan el acceso a los derechos que definen una plena ciudadanía social.

A partir de este planteamiento, es indispensable analizar la relación entre la precariedad laboral juvenil y el actual modelo público de pensiones, con especial atención a las medidas que inciden sobre la sostenibilidad intergeneracional del sistema, para lo que se abordarán las bases del sistema público de pensiones en España, las transformaciones demográficas que lo condicionan, así como las propuestas normativas más recientes, como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) o la regulación de la jubilación parcial con contrato de relevo. Todo ello, con la finalidad de examinar si nos encontramos ante una verdadera ruptura generacional o si aún existen vías para reconstruir la confianza de la juventud en el sistema previsional español.

2. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS

El sistema público de pensiones constituye una de las piezas fundamentales del modelo de Estado social y democrático de Derecho consagrado en el art. 1.1 de la Constitución (en lo sucesivo, CE), en tanto instrumentaliza el derecho a una pensión de vejez suficiente² como garantía básica de seguridad jurídica y bienestar social, y cuya protección corresponde a los poderes públicos mediante la previsión de mecanismos financieros adecuados y sostenibles, conforme a lo previsto en el art. 41 de la CE. En las últimas décadas, se ha consolidado en nuestro país un sistema de pensiones basado en el principio de solidaridad intergeneracional y un modelo de financiación por reparto³, en virtud del cual las cotizaciones de la población activa financian las pensiones de las personas beneficiarias actuales. Este tipo de modelos exige un equilibrio dinámico y sostenido entre generaciones, cuya viabilidad depende de una estructura demográfica suficientemente estable así como de la existencia de trayectorias laborales continuas y con una adecuada densidad contributiva por parte de las personas beneficiarias futuras. Ello se ha venido desarrollando en un contexto demográfico favorable, caracterizado por una amplia base de población activa, altas tasas de natalidad (sobre todo, durante el *baby boom* tras la Segunda Guerra Mundial⁴), y una proporción relativamente contenida de jubilados/as; sin embargo, las condiciones actuales difieren sustancialmente de las expuestas, habiéndose producido un descenso considerable en la tasa de natalidad, un aumento de la esperanza de vida

² Ruesga Benito, S. M., “¿Cómo financiar unas pensiones públicas suficientes?”, *Temas para el debate*, núm. 263, 2016, pág. 44.

³ Esteve Palós, A., Devolder, D., Rentería Pérez, E. y Blanes, A., “La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España”, *Panorama social*, núm. 28, 2018, pág. 171.

⁴ Ariño Villarroja, A., “La investigación sociológica sobre los estudiantes universitarios en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 110, 2015, pág. 138.

(que alcanza en 2025 los 83,77 años⁵) y, consecuentemente, un continuo y preocupante envejecimiento de la población española.

La variación en estos factores ha alterado considerablemente la pirámide poblacional en nuestro país⁶, generando un desequilibrio estructural en el sistema como consecuencia de la descompensación entre el número de cotizantes y pensionistas, tensionando su sostenibilidad y desafiando los fundamentos sobre los que fue originalmente concebido; situación que se ve agravada por el hecho de que aún no han llegado a la edad legal de jubilación las generaciones del *baby boom*, cuya incorporación masiva al sistema supondrá, previsiblemente, un aumento del gasto en pensiones⁷ en los próximos años. Frente a este escenario, uno de los elementos más preocupantes es la posición estructuralmente debilitada de la juventud en el mercado de trabajo, caracterizada por altas tasas de desempleo, temporalidad, parcialidad y subempleo, así como por trayectorias profesionales intermitentes y con bajo nivel de remuneración⁸, lo que limita la capacidad contributiva efectiva de las nuevas generaciones, reduciendo tanto el volumen de ingresos del sistema como las futuras bases reguladoras de quienes aún no han consolidado sus carreras laborales. En consecuencia, no solo se compromete el equilibrio financiero intergeneracional, sino también el derecho a recibir una pensión suficiente para amplios sectores de la población activa futura, lo que pone en entredicho la eficacia real del mandato constitucional contenido en los artículos 41 y 50 de la CE.

2.1. Una aproximación al fenómeno del envejecimiento poblacional en España

El fenómeno del envejecimiento de la población constituye uno de los principales factores estructurales que condicionan la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones y de la Seguridad Social, en general. Específicamente, en el caso español, el envejecimiento poblacional es bastante acusado y acelerado, situando al país entre los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE) con mayor proporción de personas mayores de 65 años en relación con su población total, con un 20,4 % del total, fenómeno que se proyecta para continuar en las próximas décadas, en tanto que se estima que la población de 65 años y más alcanzará un máximo del 30,5 % en torno a 2055⁹.

⁵ Instituto Nacional de Estadística (INE), *España en Cifras 2025*, núm. 121, 2025, pág. 11. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleGratuitas.

⁶ Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito de la Seguridad Social y su renovación como elemento básico de nuestro sistema de reparto”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, 2025, pág. 37.

⁷ Ibidem.

⁸ Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 6.

⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Proyecciones de la población de España. 2024-2074*, 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROP20242074.htm>.

Este suceso obedece a la concurrencia de varios factores interrelacionados, que son los siguientes: en primer lugar, la persistente caída de la tasa de natalidad, que desde finales del siglo XX se mantiene por debajo del umbral de reemplazo generacional (2,1 hijos/as por cada mujer)¹⁰, lo que ha provocado una reducción del grupo de jóvenes y, como consecuencia, un estrechamiento de la base de cotizantes del sistema contributivo; seguidamente, el notable incremento de la esperanza de vida, que si bien constituye un éxito social y sanitario, como ya hemos especificado, prolonga la duración media de la percepción de pensiones y eleva el volumen del gasto previsional durante más años por cada beneficiario/a; y, en tercer lugar, la reducción relativa de la población en edad laboral, lo que repercute negativamente en la ratio entre cotizantes (trabajadores/as) y pensionistas, comprometiendo el equilibrio financiero del sistema de reparto que tenemos en nuestra economía¹¹. Aunque si bien es cierto que los flujos migratorios han tenido cierto efecto compensatorio al rejuvenecer parcialmente la pirámide poblacional, no pueden considerarse como una solución estructural y estable para revertir el envejecimiento demográfico de nuestro país.

A pesar de los efectos adversos del envejecimiento poblacional sobre la sostenibilidad del sistema, España es el segundo país de la Eurozona que más porcentaje de su gasto público destina al sistema de pensiones, lo que pone de manifiesto el peso de este pilar de la Seguridad Social en el Estado social y democrático de Derecho¹². No obstante, este dato también debe ser interpretado a modo de advertencia, en el sentido de que un nivel de gasto elevado, en un contexto de progresivo desequilibrio demográfico, requiere un análisis continuo que permita evaluar la sostenibilidad en el tiempo y su compatibilidad con los principios constitucionales de suficiencia, equidad y justicia intergeneracional.

En este contexto, conviene advertir que la situación actual no puede considerarse como un fenómeno inesperado o sorpresivo¹³, sino que se trata de una evolución demográfica que ha sido conocida, documentada y anunciada desde hace décadas, y cuyas consecuencias eran ciertamente previsibles para la planificación pública (aunque, sin duda, de gran complejidad). A tal respecto, el aumento sostenido de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad no constituyen dinámicas recientes (aunque cada vez son más pronunciadas), sino que se vienen produciendo desde el siglo pasado¹⁴, de tal forma que uno de los problemas que se identifica es la falta de adopción con mayor antelación de medidas de gran calado que prepararan

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Indicadores Demográficos Básicos. Año 2023*, 2023. Disponible en: <https://www.ine.es/dyns/Prensa/es/MNP2023.htm>. En este sentido, el número medio de hijos/as por mujer en España se ha reducido hasta 1,12 (dato muy por debajo del umbral de reemplazo generacional).

¹¹ Mestres Domènech, J., “El envejecimiento de la población española y su impacto macroeconómico”, *Papeles de economía española*, núm. 161, 2019, pág. 102.

¹² Sánchez Fernández, J. y Sánchez Maldonado, J., “El sistema de pensiones en España. Situación actual y perspectivas a corto y medio plazo”, *Revista de estudios regionales*, núm. 131, 2024, pág. 398.

¹³ *Ibidem*, pág. 399.

¹⁴ Guner, N., “Transiciones demográficas: pasado y presente”, *Papeles de economía española*, núm. 176, 2023, pág. 2.

al sistema de pensiones español para un escenario que no solo era probable, sino estadísticamente ineludible.

Por todo lo anterior, resulta evidente que el sistema público de pensiones español, en su configuración actual conforme a su estructura demográfica, no es económicamente sostenible puesto que los ingresos por cotizaciones sociales no alcanzan a cubrir el volumen creciente de prestaciones reconocidas, de tal forma que la descompensación entre ingresos y gastos se ha convertido en una constante del sistema, dando lugar a déficits recurrentes en el mismo. En este sentido, se impone la necesidad de adoptar reformas normativas que refuercen la vía de los ingresos¹⁵, que son las que, principalmente, se vienen produciendo en nuestro país, y ello porque la alternativa (reducir el gasto vía devaluación de las pensiones), entre en tensión directa con el principio constitucional de suficiencia económica contemplado en el art. 50 de la CE, y podría afectar negativamente a la legitimidad y función social del sistema.

2.2. El principio de contributividad y los pilares básicos del sistema público de pensiones español: sostenibilidad financiera, suficiencia y equidad

El sistema público de pensiones español se fundamenta en el principio de contributividad, conforme al cual el reconocimiento y la cuantía de las mismas están directamente vinculados a las aportaciones (a modo de cotizaciones) realizadas durante determinados períodos de la vida laboral de cada persona trabajadora¹⁶. Este principio trata de responder a una lógica de justicia contributiva según la cual debe mantenerse una correlación proporcional entre el esfuerzo económico realizado y el derecho generado, lógicamente, sin perjuicio del carácter público, protector y solidario del sistema, lo que ha sido señalado por el TC, por ejemplo, en su Sentencia 156/2014, de 25 de septiembre¹⁷, de tal forma que expresa que: “*debe existir una proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores*”. No obstante, el principio de contributividad no se aplica de manera aislada, sino que junto a él, el modelo se articula sobre tres pilares fundamentales que orientan su diseño normativo y su legitimidad constitucional, que son: la sostenibilidad financiera, la suficiencia de las prestaciones y la equidad. El primero de ellos, la sostenibilidad, se refiere a la capacidad del sistema para atender sus obligaciones presentes y futuras sin comprometer su viabilidad, constituyendo

¹⁵ A modo ilustrativo, donde se señalan las principales propuestas de modificaciones: Del Val, D. y García Arenas, J., “¿De qué formas se ha garantizado la sostenibilidad en otros sistemas de pensiones?”, *La edad de oro de los baby boomers: retos y oportunidades*, Caixa-bank Research, 2023; y, Llobet Dalmases, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: desafíos y propuestas”, *Blog de Estudios de Economía y Empresa*, Universitat Oberta de Catalunya (UOC), 2024.

¹⁶ Rico Letosa, S., “Los principios de contributividad y proporcionalidad en el cálculo de la pensión de jubilación: un camino hacia la reducción de la protección”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 57, 2000, pág. 117.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2014, de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24118>.

un requisito imprescindible para la garantía de la continuidad del modelo de reparto, particularmente, en un contexto demográfico adverso como el que se plantea, de envejecimiento poblacional acelerado y baja densidad contributiva en amplios sectores de la población activa.

Ahora bien, es de especial relevancia señalar que la sostenibilidad no puede ser concebida exclusivamente en términos económicos¹⁸, sino que esta visión puramente financiera resulta insuficiente si no se incorpora la dimensión de la sostenibilidad social¹⁹, es decir, la capacidad del sistema para cumplir de manera efectiva su función garantista y proporcionar protección suficiente a quienes han contribuido, especialmente durante la vejez, lo que no ha estado presente en ciertos procesos reformistas que se han realizado con anterioridad²⁰. Si bien es cierto que, tradicionalmente, las reformas del sistema de pensiones español han seguido una lógica de ajuste orientada casi exclusivamente a garantizar la sostenibilidad financiera, que estaban centradas en el incremento de los ingresos, las reformas más recientes tienden a un cambio significativo en su filosofía, al incorporarse la idea de dicha sostenibilidad social como principio vertebrador, junto a la de tipo económico²¹.

Siguiendo tanto esta lógica como la del principio de contributividad, la sostenibilidad debe medirse no solo en términos actuariales, sino también en términos de justicia retributiva, de equidad intergeneracional y de confianza colectiva en el sistema que la ciudadanía deposita en el propio sistema. En este último caso, como se abordará posteriormente, si el sistema de pensiones español no garantiza expectativas razonables de cobertura futura para las nuevas generaciones, se genera una fractura en el contrato social sobre el que se asienta el modelo de reparto). Esta problemática adquiere particular relevancia al mantener una relación directa con la situación del colectivo juvenil, en la medida en que el principio de contributividad penaliza estructuralmente a aquellos/as con trayectorias laborales irregulares, fragmentadas o marcadas por la precariedad (altas tasas de desempleo, temporalidad y parcialidad, sobre todo, involuntaria), características actuales del trabajo juvenil en el mercado laboral español, limitando la densidad contributiva y, a su vez, retrasando el acceso a cotizaciones suficientes que permitan generar derechos adecuados.

Asimismo, es importante resaltar que “*en la sostenibilidad del sistema de pensiones se entrecruzan, al menos, 3 variables: la demografía, el mercado laboral y la política fiscal (de contribuciones al sistema)*”²², esto es, el envejecimiento de la

¹⁸ Villar Cañada, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, pág. 102.

¹⁹ Monereo Pérez, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, pág. 22.

²⁰ Maldonado Molina, J. A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023, pág. 13.

²¹ *Ibidem*, págs. 12-13.

²² Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el

población, la baja natalidad y la esperanza de vida, unido a la calidad y estabilidad del empleo así como a los salarios dignos y suficientes de los que se nutren las cotizaciones, además de las decisiones gubernamentales acerca de impuestos y gastos²³; un entramado de variables estrechamente relacionadas entre sí que generan la necesidad de considerarlas todas a la hora de diseñar políticas públicas, de tal forma que incidir sobre alguna de ellas y no sobre todas de manera interdisciplinar no será un enfoque eficaz ni suficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema. En este sentido, abordar exclusivamente los aspectos demográficos o actuar únicamente sobre los parámetros financieros sin atender al funcionamiento del mercado de trabajo, en especial, en lo relativo al empleo juvenil, supone una visión fragmentada e incompleta de un fenómeno multicausal, por lo que las reformas normativas en materia de pensiones no pueden desligarse de políticas activas de empleo, de medidas orientadas a garantizar una transición efectiva al mercado de trabajo ni de un compromiso fiscal claro que asegure ingresos públicos estables.

Estos factores, además, afectan la relación de dependencia estructural entre generaciones existente en la actualidad, en tanto las graves dificultades que enfrenta la población joven dificultan una participación sostenida y sólida en el sistema contributivo, lo que no solo limita la acumulación de derechos propios para el futuro, sino que debilita la base de los cotizantes actuales, de cuya solidez depende la financiación de las pensiones en curso. En este contexto, se vislumbra una tensión cada vez mayor en el pacto intergeneracional que históricamente ha sostenido el sistema, es decir, si las nuevas generaciones perciben que, pese a sus esfuerzos contributivos, no tendrán acceso a una pensión suficiente, puede romperse la legitimidad del acuerdo implícito sobre el que se sustenta el modelo de reparto, lo que pondría en riesgo no solo la viabilidad económica del sistema, sino también su cohesión social y política a la que veníamos refiriéndonos con anterioridad con respecto a la sostenibilidad.

3. LA JUVENTUD ANTE EL SISTEMA DE PENSIONES

3.1. La inserción laboral juvenil: precariedad estructural y sus implicaciones en el actual modelo de pensiones

La situación de la juventud en el mercado de trabajo español plantea importantes desafíos para el sistema público de pensiones, en tanto que las condiciones de acceso, la permanencia y la calidad del empleo inciden directamente en su sostenibilidad financiera futura y en la equidad intergeneracional que lo legitima. A tal respecto, en el marco de un sistema basado en la lógica de la contributividad, la trayectoria profesional se convierte en uno de los factores fundamentales, exigiendo una vida laboral extensa, continua y suficientemente remunerada, mientras que la realidad laboral de la juventud en nuestro país se caracteriza precisamente por lo contrario: trayectorias discontinuas, inestables y con baja densidad contributiva.

A ello se añade un dato especialmente relevante, y es que España continúa

papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 29.

²³ *Ibidem*.

registrando una de las tasas de desempleo juvenil más elevadas de la Unión Europea, situándose como uno de los países con mayores dificultades para insertar a su población joven en el mercado de trabajo, sobre todo, en relación con los que tienen menor edad²⁴. Es cierto que, para paliar esta situación, se han diseñado y, posteriormente, implementado políticas laborales como el Plan Estatal de Garantía Juvenil o incentivos para empresas y medidas específicas para tratar de reducir el desempleo de este colectivo, pero “*la efectividad de estas políticas es variable y no se ha conseguido fijar una solución definitiva y a largo o corto plazo*”²⁵. Esta situación se agrava si se analiza la tasa de actividad del colectivo (considerando a aquellos/as menores de 29 años), que en el primer trimestre de 2025 se situaba en un 52,38 %, mientras que la tasa de ocupación alcanzó apenas un 42,3 %²⁶. Estos datos reflejan una doble problemática: por un lado, la progresiva disminución del número de jóvenes en términos demográficos; y, por otro, que solo una parte reducida de ese grupo logra incorporarse al mercado laboral (con mayores problemas los que acaban de terminar sus estudios), lo que restringe severamente la base contributiva del sistema de Seguridad Social²⁷, y tiene como consecuencia directa una menor densidad de cotizaciones, y con ello, una pérdida de capacidad para generar derechos previsionales suficientes a lo largo del ciclo vital.

Entre aquellos/as que sí acceden al empleo, la realidad tampoco resulta alentadora, puesto que una proporción significativa lo hace bajo condiciones marcadas por la inestabilidad y la escasa protección social, con una alta prevalencia de contratos temporales (de 16 a 29 años, del 32,5 %, y de 16 a 24 años, del 41,7 %²⁸, con una temporalidad involuntaria que asciende al 40,4 %, muy elevada en comparación con la tasa de la Eurozona, que es de un 14,3 %), empleos a tiempo parcial involuntario (40,9 % y 33,7 %, respectivamente²⁹) o vinculaciones precarias como prácticas o becas (lo que supone una especial posición de debilidad). Esta forma de inserción laboral de las personas más jóvenes, lejos de ser transitoria, parece responder a una dinámica estructural del mercado de trabajo que afecta la continuidad en el empleo, los niveles salariales así como la posibilidad de consolidar una carrera profesional que permita cotizar de forma regular y suficiente.

A tal respecto, son diversos los factores³⁰ que condicionan negativamente el

²⁴ Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”..., op. cit. pág. 5.

²⁵ Godino, A., Molina, O. y Suleman, F., “¿Las reformas laborales han reducido la temporalidad de los trabajadores jóvenes? Un análisis de posibles efectos a corto plazo en España y Portugal”, *Fundación “la Caixa” Observatorio Social de “la Caixa”*, 2024.

²⁶ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe “Jóvenes y mercado de trabajo”*, núm. 45, 2025.

²⁷ Cabello Roldán, A., “La precariedad laboral de las personas jóvenes investigadoras: tratamiento normativo, doctrinal y jurisprudencial del personal investigador en formación en España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, pág. 133.

²⁸ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe “Jóvenes y Mercado de Trabajo”*, núm. 45, 2025.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Estos rasgos característicos de la juventud en el mercado de trabajo español pueden

vínculo entre la juventud y las pensiones, como hemos venido indicando: en primer lugar, la incorporación tardía al mercado laboral, motivada por la prolongación de los itinerarios formativos y, en muchos casos, por la falta de oportunidades profesionales adecuadas (principalmente, por el desajuste entre las competencias laborales demandadas y ofrecidas³¹), que reduce el tiempo efectivo de cotización y retrasa el inicio de la carrera contributiva; sin obviar que fenómeno tiene también efectos colaterales sobre la autonomía personal, la emancipación residencial o la conformación de estructuras familiares, al retrasar de forma generalizada la maternidad y la paternidad. En segundo término, quienes acceden al empleo lo hacen en una proporción considerable bajo fórmulas contractuales de temporalidad o parcialidad que, generalmente es no deseada, y que en muchas ocasiones están justificadas por la escasa experiencia previa, inestabilidad laboral que se agrava las consecuencias expuestas. Ello, además de una elevada tasa de desempleo estructural, como ya se ha señalado, que impide consolidar trayectorias laborales estables. Esta combinación de factores limita gravemente la capacidad de ahorro y la proyección de ingresos futuros, así como el acceso a derechos sociales básicos como lo es la vivienda, dificultando con ello la independencia personal y profesional.

Desde la óptica del sistema de pensiones, estas condiciones laborales plantean una triple repercusión: por un lado, la reducción directa de la base de cotizantes efectivos/as, con el consiguiente debilitamiento de la financiación presente del modelo de reparto; en segundo lugar, la merma en los derechos acumulados por el colectivo juvenil, lo que se traducirá en futuras pensiones de cuantía reducida (o, en casos más extremos, incluso en la exclusión del sistema contributivo); y, en tercer lugar, una creciente pérdida de confianza generacional en el propio sistema, que amenaza con deteriorar los principios de solidaridad y sostenibilidad social que lo fundamentan. Por ello, la precariedad estructural que condiciona la inserción laboral de los jóvenes no solo afecta su presente (y el de parte de los/as pensionistas actuales), sino que proyecta sus efectos sobre la equidad, suficiencia y viabilidad futura del sistema público de pensiones español.

3.2. La desconfianza de la juventud ante la Seguridad Social: la importancia de las recomendaciones del Pacto de Toledo

En los últimos años, se ha evidenciado una creciente desconfianza de la juventud hacia el sistema público de pensiones, consecuente de un contexto de inserción laboral precaria, unas carreras profesionales intermitentes y con salarios bajos, un elevado número de pensionistas como consecuencia del envejecimiento poblacional y una percepción generalizada de que el esfuerzo contributivo actual difícilmente se traducirá, en el futuro, en una pensión suficiente. Ello no solo refleja un desencuentro

encontrarse de forma más detallada en: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe “Jóvenes y mercado de trabajo”*, núm. 42, 2024; así como en estudios como el de Santamaría López, E., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2018, págs. 3-6.

³¹ Puente, S. y Casado, A., “Desajuste en competencias entre la oferta y la demanda de trabajo en España”, *Boletín económico del Banco de España*, núm. 9, 2016, pág. 75.

generacional con el sistema de Seguridad Social, sino que pone en riesgo la cohesión intergeneracional sobre la que se sustenta el modelo de reparto vigente en nuestro país.

La percepción, bastante extendida entre la juventud, de que no llegarán a percibir una pensión de jubilación y, en caso de que la reciban, no será suficiente, responde tanto a su experiencia directa en un mercado laboral caracterizado por la precariedad (como ya se ha indicado, con trayectorias profesionales marcadas por la temporalidad, salarios reducidos e inestabilidad) y por factores estructurales, como el elevado número de pensionistas actuales como consecuencia del envejecimiento de la población y la persistente baja natalidad. Esta combinación de circunstancias genera dudas entre los/as más jóvenes sobre la capacidad del sistema para garantizar el relevo generacional necesario; sin embargo, conviene recordar que el sistema público de pensiones español, de carácter contributivo y basado en un modelo de reparto, se apoya en la solidaridad intergeneracional, de modo que las pensiones futuras serán financiadas, como lo son hoy, por las cotizaciones de quienes estén activos en ese momento, por lo que el funcionamiento del sistema no depende tanto de una relación estática entre generaciones, sino de su adaptación dinámica a través de políticas públicas que fortalezcan el empleo, impulsen la natalidad y favorezcan la conciliación y formación de nuevas familias.

No obstante, es interesante resaltar cómo en los datos de la encuesta de Sigma Dos para el periódico El Mundo³², muestran que el 47,8 % de los/as jóvenes, de 18 a 29 años, piensa que no va a recibir una pensión de jubilación (con un 17,3 % de ellos/as que no sabe o prefiere no responder), pero este pesimismo incluso empeora en el grupo poblacional de entre 30 y 44 años, donde un 52,7 % cree que no la adquirirá. No es hasta la franja etaria de 45 a 65 años donde se puede observar un ascenso en la confianza (con un 26,4 % que cree que no la recibirá), lo que indica que esta desafección o desconfianza no es fruto únicamente de un pensamiento joven o inexperto en cuanto al funcionamiento del sistema, sino que responde a ideas o perspectivas preconcebidas más asentadas en la sociedad y, parece ser que la cercanía a la edad de jubilación es el factor principal de moderación de las expectativas.

Esta percepción de inseguridad encuentra correlato en los resultados de un estudio sobre edadismo³³ elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), donde se detalla que los principales problemas de la juventud en España en la actualidad son: precio de la vivienda, precariedad de los empleos, dificultades para independizarse, futuro incierto, paro, falta de empleo, salarios bajos, condiciones de acceso a la vivienda, apatía y falta de interés y compromiso social y/o político, falta de vivienda, falta de oportunidades profesionales, etc., de tal forma que si agrupamos las categorías que están relacionadas con el empleo, cerca del 40 % de las respuestas apuntan a la precariedad laboral como el mayor desafío de la juventud.

³² Iriarte, M., *La mitad de los jóvenes cree que no cobrará una pensión pública cuando se jubile*, Periódico El Mundo, 2025. <https://www.elmundo.es/espana/encuestas/2025/01/02/6776ca2a21efa0627a8b4592.html>.

³³ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Edadismo. Avance de resultados (Estudio n.º. 3493)*, 2025. Disponible en: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3493marMT_a.

Esta realidad nos hace reflexionar sobre la existencia de una lógica circular, en tanto que la inestabilidad laboral reduce la capacidad contributiva presente, y ello refuerza la percepción de que la protección previsional futura no será suficiente.

Para abordar de forma coherente y sostenida las reformas del sistema de pensiones, el legislador español ha articulado desde 1995 un instrumento clave de consenso político e institucional, el Pacto de Toledo (denominado “Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”), que se trata de una comisión parlamentaria de carácter permanente cuya función principal es elaborar recomendaciones para asegurar la sostenibilidad financiera y social del sistema de pensiones³⁴, con el mayor grado posible de estabilidad normativa y respaldo interpartidista. A través de sucesivos informes, se ha tratado de desvincular el debate previsional de la confrontación política inmediata, orientando la toma de decisiones hacia criterios técnicos y de largo plazo. Su aprobación, por unanimidad en Pleno del Congreso, supuso la elaboración de 15 recomendaciones que marcaron un punto de inflexión en la forma de abordar las reformas estructurales del sistema de Seguridad Social español, consolidando su carácter público, contributivo y de reparto.

Desde entonces, el Pacto de Toledo ha emitido diversos informes de actualización, entre ellos el Informe de 2020, en el que se aprobaron en Pleno del Congreso 22 recomendaciones³⁵ y en el que se incorporan nuevas directrices que reconocen, por primera vez con claridad y de manera específica (Recomendación 17), la preocupación sobre el problema de la inserción laboral juvenil y su vinculación con el sistema de pensiones como una cuestión crítica para el futuro del modelo. Esta recomendación parte del reconocimiento de que la precariedad laboral juvenil constituye un factor estructural que amenaza la viabilidad futura del modelo contributivo, de tal manera que se reclama una estrategia integral que permita reforzar la participación de la juventud en el sistema, mediante el diseño de políticas públicas que garanticen una incorporación más temprana y estable al mercado de trabajo, a fin de evitar lagunas de cotización que comprometan sus derechos previsionales.

Asimismo, destaca la importancia de adoptar una perspectiva intergeneracional a la hora de diseñar las reformas del sistema de pensiones, subrayando que la sostenibilidad no puede entenderse únicamente en términos financieros, sino también en clave de confianza social y adhesión ciudadana, especialmente entre la juventud, insistiendo en que si no se transmite a este colectivo una expectativa razonable de protección futura, se corre el riesgo de debilitar los principios de solidaridad y redistribución que dan legitimidad al modelo. En este sentido, el Pacto de Toledo pone de relieve que una parte esencial del equilibrio del sistema pasa por reconstruir la confianza intergeneracional, lo que exige atender no solo a la suficiencia de las

³⁴ Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., “El Pacto de Toledo 25 años después: (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 25, 2020, pág. 17.

³⁵ De la Fuente Lavín, M., “El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 28, 2021, pág. 241.

pensiones actuales, sino también a las condiciones que determinan la posibilidad real de la juventud para convertirse en futuros pensionistas. Así, no se trata únicamente de diseñar reformas que alivien la presión financiera inmediata, sino de garantizar que el sistema sea percibido como justo, accesible y protector por quienes hoy lo sostienen con sus cotizaciones, pero que dudan de que algún día recibirán una pensión proporcional a su esfuerzo.

Además, es importante destacar que, en cuanto a su suficiencia, la cuantía de las pensiones contributivas se calcula en base a un criterio técnico determinado, este es, la base reguladora se obtiene a partir del promedio de las bases de cotización del trabajador durante un periodo determinado de su vida laboral —actualmente, los últimos 300 meses (25 años) previos al del hecho causante—, dividido por un número fijo establecido normativamente (que es 350 en la actualidad), aunque si bien es cierto que para tener derecho a percibir el 100 % de la base reguladora de la pensión es necesario haber cotizado el número de años fijado en el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Por tanto, por una parte podemos establecer que el sistema, lejos de estar cerrado a la juventud, continúa ofreciendo un marco viable para alcanzar una pensión digna en el futuro y, por otro, que la mejora de las condiciones de empleo y de cotización de la juventud en el presente (a través de la formación, el empleo de calidad y la protección de derechos sociales) puede traducirse en un reconocimiento adecuado de su esfuerzo contributivo, reforzando así la sostenibilidad no solamente financiera, sino también social y generacional del sistema público de pensiones en base a la confianza de que es una herramienta legítima de protección intergeneracional.

En definitiva, la juventud no debe ser considerada únicamente como un agente pasivo o futuro destinatario del sistema de pensiones, sino como un actor presente cuya confianza y participación resultan imprescindibles para asegurar la estabilidad institucional y el equilibrio generacional del modelo. No obstante, lo verdaderamente relevante es que las instituciones mismas han comenzado a asumir expresamente la necesidad de abordar esta desafección juvenil como un problema estructural del sistema, de tal forma que, el hecho de que el Pacto de Toledo incorpore esta preocupación en sus recomendaciones más recientes supone un paso decisivo hacia la legitimación de las demandas del colectivo juvenil, al visibilizar que la desconfianza generacional no es un fenómeno aislado ni circunstancial, sino un factor con capacidad real para comprometer el equilibrio del modelo a largo plazo. Por tanto, la clave reside precisamente en este reconocimiento institucional, donde la detección del problema es el primer paso para el diseño de políticas públicas eficaces que devuelvan credibilidad y certidumbre al sistema de pensiones como venía ocurriendo, promoviendo el fortalecimiento del vínculo entre la juventud y la Seguridad Social. Solo desde ese punto de partida será posible elaborar reformas estructurales que no solo respondan a la sostenibilidad financiera, sino que también fomenten la adhesión activa, la justicia intergeneracional y la participación equitativa de las nuevas generaciones en el modelo de protección social.

4. EL RETO DEMOGRÁFICO COMO PROBLEMA INTERGENERACIONAL

El debate sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones no puede abordarse exclusivamente desde una perspectiva técnica o financiera, sino que exige incorporar un enfoque claramente intergeneracional. En ese sentido, el envejecimiento demográfico no solo plantea un problema de equilibrio contable, sino que interroga directamente a la justicia entre generaciones sobre cómo repartir de manera equitativa las cargas y beneficios entre quienes actualmente disfrutan de la protección del sistema y quienes deberán sostenerlo en el futuro, cuestión que atraviesa el contrato social sobre el que se fundamenta el modelo de reparto y que ha ido ganando peso en la agenda de los últimos años. Por ello, a continuación se analizan dos respuestas institucionales recientes que apuntan en dicha dirección: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), concebido como un instrumento de ajuste solidario entre generaciones, y la jubilación parcial con contrato de relevo, recientemente reforzada por el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, que abre nuevas vías de conexión o vínculo entre el relevo generacional y la continuidad del empleo.

4.1. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional como instrumento para contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), introducido por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, surge como una respuesta institucional al desafío de garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones en un contexto marcado por el envejecimiento de la población y el inminente retiro de las generaciones del *baby boom*. Frente a fórmulas anteriores como el derogado factor de sostenibilidad (que vinculaba directamente la cuantía de la pensión inicial con la esperanza de vida), el MEI representa un cambio conceptual importante, puesto que no reduce la cuantía en el pago de pensiones públicas³⁶, sino que se trata de una herramienta de carácter financiero y redistributivo, que supone una cotización adicional de carácter finalista³⁷ que tiene como finalidad reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y anticipar recursos con los que afrontar el previsible incremento del gasto previsional durante 2032-2050, coincidente con la jubilación de las generaciones del *baby boom*.

Esta medida consiste en una cotización extra, inicialmente, del 0,6 % sobre la base por contingencias comunes (0,5 % a cargo de la empresa y 0,1 % del/de la trabajador/a), que irá aumentando de manera progresiva, sin que esta cotización adicional se compute a efectos del reconocimiento o mejora de las prestaciones contributivas. Es decir, la finalidad del MEI es estrictamente financiera y solidaria, al no generar derechos individuales ni aumentar la base reguladora de las pensiones, o, dicho de otro modo, que su recaudación no impacta sobre la cuantía de la pensión de

³⁶ Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”..., op. cit. pág. 14.

³⁷ Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito...”, op. cit. pág. 47.

la propia persona cotizante, puesto que se encuentra expresamente desvinculada del principio de contributividad. Por tanto, su finalidad es la de reforzar la sostenibilidad colectiva del sistema a través de una provisión anticipada de recursos, y no la de mejorar prestaciones individuales, que se rigen por otros mecanismos³⁸.

Concretamente, el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, regula la ampliación progresiva de este mecanismo, de tal forma que *“la cotización finalista del Mecanismo de Equidad Intergeneracional prevista en el artículo 127 bis tendrá efectos desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2050, con arreglo a la siguiente escala: en el año 2023, será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador; en el año 2024, será de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador; en el año 2025, será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador; en el año 2026, será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador; en el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador; en el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador; en el año 2029, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador; y, desde el año 2030 hasta 2050 se mantendrá el mismo porcentaje del 1,2, con igual distribución entre empresario y trabajador”*.

Desde una perspectiva intergeneracional, este mecanismo representa un cambio relevante en la filosofía del sistema, al pasar de una lógica de recorte de derechos a una lógica de refuerzo de la solidaridad contributiva, por lo que en lugar de trasladar todo el peso del ajuste a las cohortes futuras (principalmente los/as jóvenes actuales), se plantea como un esfuerzo compartido por el conjunto del sistema, de forma que las generaciones actualmente activas contribuyan parcialmente a la sostenibilidad del sistema que ellas mismas necesitarán más adelante. En ese sentido, la relevancia para el colectivo juvenil es doble: por un lado, permite enviar una señal institucional clara de que el sistema se prepara para responder a las tensiones previsibles del futuro, lo cual puede contribuir a reforzar la confianza de la juventud en la viabilidad del modelo y muestra que el sistema de pensiones no permanece estático frente al reto demográfico (que, como hemos adelantado, es previsible), sino que comienza a asumir activamente la necesidad de reformas que preserven los principios de suficiencia, equidad y solidaridad. Y, por otro lado, el MEI se dispone como instrumento que contribuye a reforzar la viabilidad del sistema en el largo plazo, lo que puede evitar la adopción de medidas más agresivas o regresivas que podrían afectar a su futura protección.

³⁸ Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J., “El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Editorial Laborum, 2024, págs. 139-153.

Ahora bien, esta herramienta no es, por sí sola, suficiente, ni tampoco resolverá todos los problemas estructurales que amenazan el equilibrio del sistema contributivo, sino que su eficacia está supeditada a la existencia de una base amplia, sostenida y estable de cotizantes activos/as, lo que devuelve el foco a uno de los grandes problemas del sistema: la situación estructural del mercado laboral juvenil. Si los/as jóvenes acceden tarde al empleo (que, según la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Tesorería general de la Seguridad Social, la edad media de acceso al primer empleo legal en España alcanzó los 26,5 años en 2023), con contratos temporales, sueldos bajos y trayectorias laborales interrumpidas, lo cierto es que la capacidad recaudatoria del sistema (y del propio MEI), se verá severamente limitada.

No obstante, no puede obviarse que la implementación del MEI también implica asumir un mayor esfuerzo contributivo por parte de los cotizantes actuales, entre los que se encuentra el colectivo juvenil. Esta carga adicional, aunque cuantitativamente moderada, se suma a otras medidas estructurales del sistema, como los sucesivos incrementos en la edad legal de jubilación, los instrumentos para alinear la edad efectiva con la legal, o la ampliación del período de cómputo para el cálculo de la pensión, lo que supone un panorama ciertamente exigente para quienes hoy inician o desarrollan sus carreras profesionales, generando una percepción de desventaja estructural respecto a generaciones anteriores, lo que refuerza la desconfianza. Por lo tanto, cualquier estrategia de sostenibilidad debe ir necesariamente acompañada de una política activa de refuerzo del empleo juvenil, que permita a estos nuevos cotizantes afrontar este esfuerzo adicional con expectativas reales de protección futura.

4.2. La jubilación parcial con contrato de relevo a raíz del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre: ¿un mecanismo de transición generacional?

La jubilación parcial con contrato de relevo constituye una de las fórmulas más relevantes en el catálogo de modalidades que permiten una retirada progresiva del mercado de trabajo, y ha sido objeto de una reciente y profunda revisión normativa con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo. Esta reforma se encuadra, como hemos dicho, en un contexto de creciente preocupación por la sostenibilidad del sistema público de pensiones y de fomento del envejecimiento activo, siendo su objetivo principal el establecimiento de un marco más flexible y eficaz para favorecer la compatibilidad entre pensión y trabajo, al tiempo que se genera empleo, especialmente, para las generaciones más jóvenes.

En base a esta norma, se han introducido importantes modificaciones respecto al régimen anterior, de tal forma que se permite anticipar la jubilación parcial hasta tres años antes de la edad ordinaria de jubilación (artículo primero cuatro, que modifica el artículo 215 de la Ley General de la Seguridad Social), frente a los dos años anteriormente establecidos, siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos en dicho precepto. En concreto, esta posibilidad se encuentra condicionada a que la persona trabajadora haya alcanzado una edad mínima y cuente con una amplia carrera de cotización, además de estar contratada a jornada completa y acordar una

reducción de jornada laboral entre el 25 % y el 75 %, siendo esta ampliable hasta el 80 % en determinadas situaciones, salvo en los supuestos de anticipación del acceso a la jubilación parcial en más de dos años sobre la edad ordinaria, que deberá ser, durante el primer año, de al menos un 20 % con un máximo del 33 %, lo que implica que, como máximo, la persona jubilada debe trabajar entre un 67 y un 80 % de su jornada laboral.

En ese sentido, una de las modificaciones más significativas es la que afecta al contrato de relevo, en cuyo caso la contratación de la persona relevista deberá ser indefinida y a tiempo completo, debiendo mantenerse durante al menos los dos años posteriores al momento de la extinción de la jubilación parcial. De esta forma, en el caso de que nos encontremos con una persona que desea prejubilarse parcialmente, por ejemplo, con 64 años (más de dos años de la edad ordinaria de jubilación), la empresa deberá soportar los gastos de una persona jubilada parcialmente (entre un 67 y un 80 por ciento) y una persona trabajadora relevista al 100 por cien. Para los otros dos años, no se han establecido cambios, lo que supone que la reducción ha de ser entre el 25 y el 75 por ciento de la jornada, de tal forma que suponga una mayor flexibilidad en la transición de la persona trabajadora hacia la jubilación, haciéndola más gradual y menos abrupta, al igual que ocurre en otros países europeos³⁹.

Desde el punto de vista jurídico-laboral, esta previsión fortalece la posición de la persona trabajadora relevista (normalmente un/a joven desempleado/a⁴⁰) al proporcionarle un empleo estable, duradero y con bases de cotización consistentes, lo que contrasta con las condiciones más precarias que tradicionalmente han caracterizado el acceso juvenil al mercado de trabajo. Sin embargo, esta mejora en la calidad del empleo de las personas relevistas supone un coste notable a las empresas, que deben asumir los gastos salariales y de cotización de dos personas trabajadoras (el parcialmente jubilado y el relevista), lo que puede actuar como desincentivo en contextos económicos adversos, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. Para contrarrestar estos efectos, se ha establecido una progresividad en las cotizaciones a cargo de las empresas por la persona trabajadora relevada, así como por ellas mismas, de tal manera que el porcentaje de cotización irá aumentando anualmente hasta alcanzar el 80 % en 2029 (artículo primero nueve, que modifica el apartado 6 de la disposición transitoria cuarta de la Ley General de la Seguridad Social), por lo que este sistema pretende mitigar los costes iniciales para las empresas, al tiempo que garantiza la sostenibilidad contributiva del sistema preservando los ingresos del mismo, favoreciendo una distribución más justa de las cargas.

Por todo ello, esta modalidad de jubilación representa un intento claro de favorecer la renovación generacional en las plantillas, contribuyendo así a una

³⁹ En ese sentido, véase: Eurofound, “Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2016, págs. 1-88, disponible en el siguiente enlace: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2016-09/ef1629en.pdf>.

⁴⁰ Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 157.

transición ordenada entre personas trabajadoras veteranas y nuevas personas empleadas, por lo que se trata, pues, de un mecanismo que (si bien no está exento de tensiones) puede servir de ayuda en el necesario reequilibrio demográfico-laboral que exige el actual modelo de reparto, particularmente en un escenario marcado por la elevada longevidad y la escasez de jóvenes cotizantes. En este sentido, el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad y de mejora del empleo juvenil, por un lado, garantiza una salida paulatina del mercado laboral de los/as trabajadores/as de más edad, prolongando su contribución al sistema y aliviando el gasto previsional y, por otro lado, incentiva la incorporación de jóvenes en condiciones contractuales más estables, pero a su vez, se exige un importante esfuerzo económico por parte de las empresas⁴¹, lo cual puede limitar el alcance práctico de esta herramienta.

Desde la perspectiva juvenil, este modelo puede tener una doble lectura: positiva, en tanto que abre oportunidades de acceso al empleo de calidad en una etapa crucial del desarrollo profesional (durante los primeros empleos); pero también potencialmente problemática, si se limita su aplicación por parte de las empresas debido a los costes derivados, por lo que aunque el contrato de relevo se configura como un instrumento valioso para mejorar las trayectorias laborales juveniles, su éxito dependerá en gran medida de que el tejido empresarial, sobre todo el de menor tamaño, cuente con incentivos suficientes y un marco normativo flexible que permita su implementación efectiva sin comprometer su viabilidad financiera.

A tal respecto, la reforma introducida por el Real Decreto-ley 11/2024 representa un paso significativo hacia la transición generacional en el empleo y la sostenibilidad del sistema de pensiones con un objetivo claro de dotar de mayor estabilidad a la persona relevista, lo que garantiza unas mejores condiciones de trabajo y refuerza su protección social. Sin embargo, para que sus potenciales beneficios se materialicen, será necesario un seguimiento riguroso de sus efectos y, en su caso, una adecuación progresiva de su régimen jurídico para evitar que las rigideces del sistema perjudiquen su eficacia o desincentiven su uso, para lo que será crucial la coordinación entre actores sociales, administración y empresas para lograr un modelo más equilibrado, solidario y justo, que contribuya a un mercado laboral inclusivo y a un sistema de pensiones más sostenible entre generaciones.

5. REFLEXIONES FINALES

La juventud constituye un pilar imprescindible para la sostenibilidad del sistema público de pensiones en nuestro país, no solo en su condición de futuro colectivo perceptor, sino, especialmente, como sujeto activo del sostenimiento económico del mismo a través de sus cotizaciones sociales. Sin embargo, la realidad socioeconómica que enfrenta este colectivo evidencia una profunda desconexión entre su papel potencial en el sistema y las condiciones objetivas que le ofrece el mercado laboral actual, una

⁴¹ Cabello Roldán, A., “Novedades de la jubilación parcial a raíz del nuevo Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo”, *Revistas UNAERP*, vol. 6, núm. 6 (VI Congreso Internacional de la Red Ibero-americana de investigación en Seguridad Social), pág. 96.

disfunción estructural que exige una reflexión crítica y una respuesta decidida desde las políticas públicas, si se aspira a preservar la viabilidad del modelo de reparto y garantizar su legitimidad intergeneracional. En efecto, presenta una tasa de desempleo persistentemente elevada, muy superior a la media de UE, así como una inserción laboral precaria, dominada por la alta temporalidad y parcialidad involuntaria, bajos salarios y sobrecualificación. A ello se suman otros condicionantes como el acceso dificultoso a la vivienda y una escasa proyección de carrera profesional, lo que en muchos casos retrasa decisiones vitales como la emancipación o la formación de una familia, circunstancias que no solo afectan al bienestar individual de cada joven, sino que generan un impacto que deteriora los fundamentos sobre los que se asienta la Seguridad Social, que son la suficiencia, la equidad y la solidaridad.

En ese sentido, la creciente desafección de la juventud hacia el sistema de pensiones, por la percepción de que dicho sistema no responderá a sus necesidades futuras, constituye uno de los principales retos que enfrenta el actual pacto intergeneracional. Esta percepción, que es bastante extendida entre la juventud, de que difícilmente llegarán a percibir una pensión de jubilación en el futuro (y que, en caso de hacerlo, esta será previsiblemente insuficiente) no puede entenderse únicamente desde un plano subjetivo o generacional, sino que responde, en buena medida, a una experiencia directa de exclusión o precarización dentro del mercado laboral, caracterizada por condiciones laborales como las que hemos expuesto anteriormente. A ello se suman factores estructurales de notable calado, como el progresivo envejecimiento de la población, el creciente número de pensionistas y la baja natalidad (como un factor que es ya prácticamente estructural en nuestro país), que limitan objetivamente la capacidad de renovación generacional del sistema y nutren la percepción de su insostenibilidad futura.

Esta combinación de elementos no solo genera incertidumbre en torno al futuro de las pensiones, sino que genera una desconfianza más profunda respecto al propio contrato social que subyace al sistema de Seguridad Social, donde el riesgo no es menor, pues si la juventud asume que el sistema no será capaz de responder a sus necesidades vitales en el futuro, podría erosionarse el principio mismo de solidaridad intergeneracional que legitima el modelo actual. Sin embargo, conviene resaltar que el sistema español, de naturaleza contributiva y basado en el reparto, no se sostiene sobre una relación estática entre generaciones, sino sobre una dinámica de corresponsabilidad social que debe ser adaptada mediante políticas públicas eficaces, por lo que el funcionamiento del sistema depende no solo de la proporcionalidad demográfica entre sujetos activos y pasivos, sino también de la capacidad de las instituciones para fomentar el empleo de calidad, impulsar la natalidad, facilitar la conciliación familiar y laboral, y adaptar las condiciones estructurales del mercado de trabajo a los desafíos sociales emergentes, como los que venimos destacando.

De ahí que la juventud no deba concebirse como un agente meramente pasivo o como un destinatario futuro del sistema, sino como un actor presente cuya confianza y participación activa resultan indispensables para garantizar el sostenimiento económico y la legitimación institucional del modelo, por lo que adquiere especial relevancia el reconocimiento explícito, por parte de las propias instituciones, de la desafección juvenil como un problema estructural que requiere respuestas específicas.

Así lo evidencian las recientes recomendaciones del Pacto de Toledo, en las que se recoge por primera vez la preocupación por este fenómeno, no como un hecho o acontecimiento generacional aislado, sino como una amenaza real y sistémica para la estabilidad del sistema, lo que representa un punto de inflexión fundamental, en tanto que permite transitar desde una política de ajuste técnico a una estrategia más ambiciosa de reforma estructural con enfoque generacional. A tal respecto, la detección y visibilización del problema constituye el primer paso hacia el diseño de políticas públicas capaces de reconstruir la confianza en el sistema, donde se propongan reformas orientadas no solo a garantizar la sostenibilidad financiera, sino a fomentar la equidad intergeneracional, la adhesión de la juventud al modelo y su efectiva integración laboral y contributiva.

En este contexto, resultan especialmente relevantes dos instrumentos impulsados para afrontar los retos de sostenibilidad del sistema: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y la jubilación parcial con contrato de relevo, especialmente, tras la modificación introducida por el Real Decreto-ley 11/2024; ambos mecanismos, aunque distintos en su naturaleza, inciden directamente sobre la población joven, ya sea como sujetos pasivos de una carga financiera, o como potenciales beneficiarios de oportunidades de empleo estable. El MEI, en vigor desde 2023, constituye una medida de carácter preventivo que pretende reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social a través de una cotización adicional de carácter temporal, con el objetivo de hacer frente al aumento del gasto previsto por el retiro de la generación del *baby boom*. Aunque esta medida tiene un diseño técnico prudente y una lógica redistributiva aceptable, su impacto sobre el empleo juvenil supone, a corto plazo, una carga adicional sobre las bases de cotización que puede afectar tanto a empresas como a personas trabajadoras, reduciendo márgenes salariales o desincentivando la contratación y, a largo plazo, su eficacia dependerá de una gestión rigurosa y de la transparencia en el uso de los recursos acumulados, así como de la percepción que tenga la juventud sobre su utilidad y justicia. En este sentido, puede generar una mayor confianza puesto que demuestra que el sistema se está preparando para responder a las tensiones previsibles del futuro, velando por un modelo más sostenible.

Por otro lado, la jubilación parcial con contrato de relevo, permite la compatibilización de la percepción parcial de una pensión con la reducción de jornada, a la vez que facilita la incorporación de una persona trabajadora (que, mayoritariamente, suelen ser jóvenes) al puesto de la persona relevada. Esta figura, tras la reforma del Real Decreto-ley 11/2024, se ha visto fortalecida mediante una flexibilización de los requisitos de acceso y una ampliación de los supuestos aplicables, con el fin de fomentar el relevo generacional en las empresas y mejorar la empleabilidad juvenil; aunque si bien es cierto que su aplicación sigue siendo limitada a sectores y empresas con capacidad organizativa para adaptarse, esta medida ofrece un puente eficaz entre generaciones, que puede contribuir tanto a la reducción del desempleo juvenil como a una transición ordenada hacia la jubilación.

No obstante, estas herramientas deben implementarse en un marco más amplio de políticas activas de empleo, de reforma educativa y de orientación profesional que permita una mejor adecuación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. En concreto, la desconexión actual entre el sistema educativo y las necesidades del

tejido productivo español genera un desfase que impide una incorporación eficiente de la juventud al trabajo, por lo que se precisa una revisión integral del modelo de formación, el impulso a la formación profesional dual, la promoción de sectores emergentes (por ejemplo, la economía verde y digital), y la creación de incentivos a la contratación indefinida juvenil que favorezcan la estabilidad y la carrera profesional a largo plazo. En definitiva, el reto de la sostenibilidad del sistema de pensiones no puede abordarse sin contar con la juventud como actor central, por lo que asegurar su integración efectiva en el mercado de trabajo, garantizar unas condiciones laborales dignas, reforzar su confianza en el sistema y dotar de estabilidad y equidad a los instrumentos de protección social son objetivos ineludibles si se aspira a preservar la cohesión entre las diferentes generaciones y la legitimidad de uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J., “El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Editorial Laborum, 2024, págs. 139-153.

Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, págs. 27-53.

Ariño Villarroya, A., “La investigación sociológica sobre los estudiantes universitarios en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 110, 2015, págs. 131-153.

Cabello Roldán, A., “La precariedad laboral de las personas jóvenes investigadoras: tratamiento normativo, doctrinal y jurisprudencial del personal investigador en formación en España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, págs. 129-146.

Cabello Roldán, A., “Novedades de la jubilación parcial a raíz del nuevo Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo”, *Revistas UNAERP*, vol. 6, núm. 6 (VI Congreso Internacional de la Red Ibero-americana de investigación en Seguridad Social), págs. 89-101.

Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, págs. 153-182.

De la Fuente Lavín, M., “El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 28, 2021, págs. 241-261.

Del Val, D. y García Arenas, J., “¿De qué formas se ha garantizado la sostenibilidad en otros sistemas de pensiones?”, *La edad de oro de los baby boomers: retos y oportunidades*, Caixabank Research, 2023.

Esteve Palós, A., Devolder, D., Rentería Pérez, E. y Blanes, A., “La sostenibilidad

demográfica del sistema de pensiones en España”, *Panorama social*, núm. 28, 2018, págs. 161-172.

Godino, A., Molina, O. y Suleman, F., “¿Las reformas laborales han reducido la temporalidad de los trabajadores jóvenes? Un análisis de posibles efectos a corto plazo en España y Portugal”, *Fundación “la Caixa” Observatorio Social de “la Caixa”*, 2024.

Guner, N., “Transiciones demográficas: pasado y presente”, *Papeles de economía española*, núm. 176, 2023, págs. 2-13.

Llobet Dalmases, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: desafíos y propuestas”, *Blog de Estudios de Economía y Empresa*, Universitat Oberta de Catalunya (UOC), 2024.

Maldonado Molina, J. A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023, págs. 9-42.

Mestres Domènech, J., “El envejecimiento de la población española y su impacto macroeconómico”, *Papeles de economía española*, núm. 161, 2019, págs. 100-111.

Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., “El Pacto de Toledo 25 años después: (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 25, 2020, págs. 13-32.

Monereo Pérez, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, págs. 21-84.

Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito de la Seguridad Social y su renovación como elemento básico de nuestro sistema de reparto”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, 2025, págs. 35-52.

Puente, S. y Casado, A., “Desajuste en competencias entre la oferta y la demanda de trabajo en España”, *Boletín económico del Banco de España*, núm. 9, 2016, págs. 75-84.

Rico Letosa, S., “Los principios de contributividad y proporcionalidad en el cálculo de la pensión de jubilación: un camino hacia la reducción de la protección”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 57, 2000, págs. 113-136.

Ruesga Benito, S. M., “¿Cómo financiar unas pensiones públicas suficientes?”, *Temas para el debate*, núm. 263, 2016, págs. 44-46.

Sánchez Fernández, J. y Sánchez Maldonado, J., “El sistema de pensiones en España. Situación actual y perspectivas a corto y medio plazo”, *Revista de estudios regionales*, núm. 131, 2024, págs. 397-427.

Santamaría López, E., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación

demasiado larga y estrecha”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2018, págs. 1-24.

Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, págs. 1-25.

Villar Cañada, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, págs. 98-119.

ESTUDIO COMPARATIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS CUIDADORES PROFESIONALES EN ESPAÑA

DULCENOMBRE DE MARÍA ELICHE MORAL

Profesora Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Cádiz

SUMARIO:

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. EMPLEADOS DE HOGAR POR CUENTA AJENA**
- 3. TRABAJADORES AUTÓNOMOS**
- 4. TRABAJADORES DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE CUIDADO**
- 5. ANÁLISIS COMPARATIVO**
- 6. CONCLUSIONES**
- 7. BIBLIOGRAFÍA**

1. INTRODUCCIÓN

El sector del cuidado en España tiene una relevancia socioeconómica fundamental, impulsada por el envejecimiento demográfico y la creciente demanda de atención a la dependencia. Sin embargo, este ámbito, históricamente feminizado y en gran parte informal, enfrenta desafíos significativos en cuanto a las condiciones laborales y la protección social de sus trabajadores (preámbulo, tercer párrafo del RD 1620/2011; preámbulo, primer párrafo del RD 893/2024).

El sistema de cuidados español se ha caracterizado por su precariedad y por una crisis prolongada, con la familia (especialmente las mujeres) como principal proveedora, y una oferta pública insuficiente (Díaz Gorfinkel y Elizalde-San Miguel, 2021, p.93) (Boneta et al., 2025, p.4). Esta situación ha llevado a una mercantilización de los cuidados a través de la contratación directa e individualizada de empleo de hogar (Díaz Gorfinkel y Elizalde-San Miguel, 2021, pp.93, 94) (Martínez Buján, 2011, p.94).

La actividad de los cuidadores no profesionales (a menudo familiares) no se considera una labor profesional, lo que implica una carencia de tutela socio-laboral directa. Pueden suscribir un convenio especial con la Seguridad Social para generar derechos a una futura pensión de jubilación, con cotizaciones a cargo de la Administración General del Estado. Este mecanismo es una medida de apoyo social, pero no reconoce el cuidado como un empleo formal con plenos derechos (Garzón Cervilla, 2021).

El modelo de cuidado en España se ha caracterizado históricamente por la contratación directa de profesionales por parte de las familias, una práctica con un peso social significativamente mayor en comparación con otros países de la Unión Europea (UE). Este fenómeno sitúa a España a la cabeza de la UE en cuanto al número de personas empleadas en el sector del hogar y los cuidados, albergando el 34,5% del total de trabajadores de esta área.

En el año 2024, el sector empleaba a 565.718 personas, de las cuales el 87,21% eran mujeres. Este dato resalta una marcada feminización: el 5,19% de las mujeres ocupadas en España se dedican a estas labores, frente a solo el 0,58% de los hombres, lo que implica que la participación femenina en este sector es casi 9 veces superior a la masculina.

Además, la composición demográfica del sector refleja un alto porcentaje de trabajadoras de nacionalidad extranjera o con doble nacionalidad (69%), con una notable predominancia de personas de origen extracomunitario (87,4%). Para estas mujeres, el empleo en el hogar y los cuidados se presenta como la principal vía de acceso al mercado laboral, especialmente para aquellas en situación administrativa irregular (Boneta et al., 2025, p.4).

Esta feminización y etnización de la fuerza laboral es un factor determinante en su precarización y vulnerabilidad, generando una triple discriminación de género, clase y etnicidad (Vila Viñas, 2023, p.199). La condición de mujeres, migrantes (a menudo en situación irregular) y la histórica infravaloración del trabajo de cuidado se combinan para crear una fuerza laboral particularmente vulnerable (Boneta et

al., 2025, p.4) (Vila Viñas, 2023) (Zuñiga Ruiz de Loizaga et al., 2023, p.73) (Grau Pineda, 2021) (Álvarez Cuesta, 2021, pp.582-583).

La alta prevalencia del empleo irregular es un problema transversal, afectando a la mayoría de los trabajadores domésticos, privándoles de derechos y protección (Boneta et al., 2025, p.9) (Grau Pineda, 2021, p.496) (Vila Viñas, 2023, p.197).

El análisis se centrará en tres tipologías principales de cuidadores profesionales: empleados de hogar por cuenta ajena, trabajadores autónomos, y trabajadores de empresas de servicios de cuidado.

2. EMPLEADOS DE HOGAR POR CUENTA AJENA

La relación laboral del servicio del hogar familiar se configura como una relación laboral de carácter especial según el artículo 2.1.b del 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, Estatuto de los Trabajadores (ET), regulada específicamente por el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (RD 1620/2011) (artículo 1.1). Esta especificidad que la diferencia de la relación laboral común se justifica por el ámbito de prestación de servicios (el hogar familiar) y la especial relación de confianza con el empleador (preámbulo, segundo párrafo del RD 1620/2011). Esta “especialidad” ha significado históricamente un alcance reducido de derechos y protecciones, contribuyendo a la invisibilidad y la infravaloración de esta labor (preámbulo, segundo párrafo del RD 893/2024; preámbulo, I y III in fine del RDL 16/2022). Esta situación ha sido modificada progresivamente persiguiendo la equiparación entre estos trabajadores y los demás trabajadores por cuenta ajena (preámbulo, I, primer párrafo del RDL 16/2022; preámbulo, II, primer párrafo del RD 893/2024).

La evolución legislativa en España ha mostrado una clara tendencia hacia la equiparación de los derechos laborales y de Seguridad Social para los empleados de hogar (preámbulo, I, primer párrafo del RDL 16/2022), impulsada por sentencias judiciales (como la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 24 de febrero de 2022, asunto C-389/20) y la ratificación por España en 2022 del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011. El Real Decreto-ley 16/2022 y el Real Decreto 893/2024 han sido pasos decisivos para reducir la brecha de protección y eliminar la discriminación histórica asociada al empleo doméstico, integrando a este colectivo en la protección por desempleo y reforzando sus derechos en materia de prevención de riesgos laborales.

Respecto a las condiciones laborales, hay que mencionar varias cuestiones.

En la contratación se presume el carácter indefinido del contrato. Los empleadores pueden contratar directamente o a través de servicios públicos de empleo o agencias de colocación autorizadas, garantizando la no discriminación. Deben informar al trabajador sobre elementos esenciales del contrato, incluyendo retribuciones en especie, tiempos de presencia, y régimen de pernoctas (artículos 4 y 5 RD 1620/2011).

En lo relativo a jornada y descansos, se fija el horario de común acuerdo, se incrementa el descanso entre jornadas, y se establece un descanso semanal de treinta y seis horas consecutivas, que generalmente incluye la tarde del sábado o la mañana del lunes, y el día completo del domingo. Los permisos se aplican conforme al artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, facilitando la conciliación. Los tiempos de presencia deben ser compensados con descanso equivalente o retribución no inferior a la hora ordinaria (artículo 9 RD 1620/2011).

La normativa permite jornadas de hasta 40 horas semanales más 20 horas de presencia pactadas y remuneradas, sumando hasta 60 horas semanales, lo que puede conllevar abuso. La realidad muestra una gran flexibilidad horaria y ausencia de descansos y vacaciones para muchos trabajadores internos (Boneta et al., 2025, p.11). Los trabajadores internos, que también pernoctan en el domicilio, a menudo son extranjeros extracomunitarios (Boneta et al., 2025, p.12).

A pesar de ser un trabajo esencial, muchos no alcanzan el salario mínimo interprofesional. En 2022, el salario medio bruto de estos trabajadores se situaba en 1.396,40€, pero encuestas recientes (Oxfam Intermón 2024) lo estiman entre 914€ y 1.050€ brutos, revelando una gran asimetría de poder entre trabajador y empleador (Boneta et al., 2025, p.15).

La relación laboral puede extinguirse por baja voluntaria, despido o mutuo acuerdo. El Real Decreto 16/2022 derogó la figura del desistimiento sin causa justificada que permitía al empleador finalizar el contrato sin alegar motivo (Boneta et al., 2025).

Ahora, la extinción debe basarse en una causa justificada (por ejemplo, disminución de ingresos, incremento de gastos, modificación sustancial de necesidades familiares, o comportamiento del trabajador que justifique pérdida de confianza). Se exige un preaviso o indemnización sustitutoria, y el incumplimiento de los requisitos formales puede presumir un despido del régimen común (artículo 11 RD 1620/2011).

En caso de despido objetivo (descenso de los ingresos en la familia, traslado geográfico, modificación sustancial de las necesidades de la familia (por ejemplo: fallecimiento de la persona dependiente a la que se cuida), o comportamiento del empleado que produzca una pérdida de confianza), la indemnización es de 20 días de salario por año trabajado con un límite de 12 mensualidades (Boneta et al., 2025, p.21). Si el despido se declara improcedente, asciende a 33 días por año con un máximo de 24 mensualidades. Sin embargo, en la práctica, solo 2 de cada 5 trabajadores con derecho a indemnización la reciben (Boneta et al., 2025, p.21).

En el despido por maternidad, la jurisprudencia, hasta la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, aplicaba a menudo la misma doctrina que para el desistimiento durante el período de prueba, lo que significaba una desprotección para las trabajadoras embarazadas o en período de maternidad (Rodríguez Copé, 2019, pp.232, 233). A pesar de los avances legales, los tribunales se han visto forzados a adaptar las consecuencias del despido nulo por vulneración de derechos fundamentales, reconociendo indemnizaciones

adicionales por daño moral, pero a menudo sin la readmisión forzosa debido a la naturaleza del domicilio como centro de trabajo (Rodríguez Copé, 2019, pp.234-238).

Históricamente, este sector estaba excluido de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) (Díaz Gorfinkel y Elizalde-San Miguel, 2021). Aunque el Real Decreto-ley 16/2022 eliminó esta exclusión y el Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar regula la protección de la seguridad y salud, estableciendo la autoevaluación de riesgos obligatoria por parte del empleador (Boneta et al., 2025, pp.56, 69), la inspección de trabajo no puede acceder a los domicilios debido a la inviolabilidad del mismo (art. 18.2 de la Constitución Española), lo que impide la verificación efectiva de las medidas de prevención (Boneta et al., 2025, p.27). Se aprecia una alta incidencia de dolores musculoesqueléticos (90.6%), estrés (65.5%), ansiedad (59.2%), y depresión (36.7%). El sector está “sobremedicado” con analgésicos y psicofármacos (Boneta et al., 2025, p.7). La falta de reconocimiento de enfermedades profesionales específicas agrava la situación (Boneta et al., 2025, p.28).

El empleador debe realizar una evaluación inicial de riesgos y adoptar medidas preventivas, proporcionar equipos de trabajo y protección individual, e informar y formar a los trabajadores. El coste de las medidas de seguridad y salud no recaerá sobre el trabajador. No se les aplica el recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional por falta de medidas preventivas (artículo 2 y Disposición Adicional Cuarta RD 893/2024).

En materia de Seguridad Social, con efectos desde el 1 de enero de 2012, el Régimen Especial de Empleados de Hogar se integró en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), creando el Sistema Especial para Empleados del Hogar (García Mandaloniz, 2019, p.336). La reforma del Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar completó esta integración, representando avances significativos (Boneta et al., 2025, p.56). Desde el 1 de enero de 2023, el empleador es el único responsable de tramitar el alta y de ingresar las cuotas correspondientes, ya que los empleadores asumen las obligaciones de cotización para los trabajadores que presten servicios menos de 60 horas mensuales (Disposición Adicional Segunda RDL 16/2022). La cuota mensual se determina en función del salario y la jornada. Las bases se establecen por una escala en función de la retribución. Se aplican tipos de cotización para contingencias comunes y profesionales (Disposición Transitoria Decimosexta LGSS).

Una novedad fundamental se aprecia en materia de protección por desempleo.

“La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de febrero de 2022, asunto C-389/20, ha establecido con rotundidad que no son compatibles con el ordenamiento de la Unión Europea las normas de Seguridad Social que sitúen a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no esté justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.

Así, declara de manera concluyente: “El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que excluye las prestaciones por desempleo de las prestaciones de seguridad social concedidas a los empleados de hogar por un régimen legal de seguridad social, en la medida en que dicha disposición sitúe a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no esté justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo».” (Preámbulo, II, párrafos primero y segundo RDL 16/2022).

“Se modifica por ello el artículo 251 –con supresión de su letra d)– del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, a efectos de que no quede excluida de la acción protectora del Sistema Especial para Empleados de Hogar la correspondiente a desempleo.

Las personas trabajadoras al servicio del hogar son el único colectivo laboral que carece de protección en situación de desempleo, cuando la mayoría hallan su ocupación en trabajos a tiempo parcial e intermitentes, que a menudo se encuentran con una situación de finalización repentina de su trabajo por defunción de sus empleadores y con un régimen especial de extinción que permite los despidos arbitrarios e intempestivos, sin justificación objetiva alguna. En este contexto de especial vulnerabilidad, la prestación del desempleo constituye, desde la perspectiva de la justicia social, una necesidad ineludible.” (Preámbulo, IV, párrafos quinto y sexto RDL 16/2022).

De este modo, el RDL 16/2022 eliminó la exclusión de estos trabajadores respecto a la protección por desempleo. Ahora están comprendidos en la protección por desempleo, con cotizaciones específicas a cargo del empleador y el empleado (Disposición Transitoria Decimosexta LGSS). Así, desde el 1 de octubre de 2022, los empleadores deben cotizar por desempleo y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), incluyendo la cobertura del FOGASA para indemnizaciones en casos de insolvencia o concurso de los empleadores, corrigiendo una diferencia de trato injustificada, y los empleados de hogar también cotizan por desempleo (Boneta et al., 2025, p.56). La cuantía de la prestación por desempleo es el 70% de la base reguladora durante los primeros 180 días, y el 60% a partir del día 181. No obstante, la normativa no tuvo efectos retroactivos, por lo que los trabajadores comenzaron a cotizar para su prestación por desempleo a partir de esa fecha, perjudicando a aquellos con más años de servicio (Boneta et al., 2025, p.22). Según datos de la Encuesta de Oxfam Intermón (2024), 8 de cada 10 trabajadoras desempleadas no tienen derecho o no pueden optar al subsidio/prestación por desempleo (Boneta et al., 2025, p.23).

Los empleados de hogar tienen derecho a las prestaciones del RGSS.

El subsidio de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral se abona a partir del noveno día de baja, siendo el empleador responsable del pago del cuarto al octavo día (artículo 251 LGSS).

Se establecen bonificaciones para los empleadores que contraten a empleados

de hogar, incluyendo una reducción del 20% en la aportación empresarial por contingencias comunes y una bonificación del 80% por desempleo y FOGASA. También existen bonificaciones del 45% o 30% en contingencias comunes para empleadores que cumplan ciertos requisitos de patrimonio y/o renta (Disposición Adicional Primera RDL 16/2022).

Debemos comentar algunas vulnerabilidades que presenta este colectivo de trabajadores.

La contratación irregular es habitual (se estima en un 30% del total en 2021), lo que priva a los trabajadores de derechos laborales presentes y futuros, como indemnizaciones, bajas o cotización por desempleo y jubilación. Las reformas recientes no han logrado reducir significativamente este porcentaje (Boneta et al., 2025, p.11).

Un porcentaje relevante de estos trabajadores (hasta el 30% según Díaz y Elizalde-San Miguel) tiene acuerdos laborales irregulares (Vila Viñas, 2023, p.197) (Boneta et al., 2025, p.51). Esto los excluye del acceso a prestaciones como el ingreso mínimo vital (Vila Viñas, 2023, p.209) (Boneta et al., 2025, p.59). El miedo a la expulsión reduce su capacidad de negociación y los obliga a aceptar condiciones más duras (Boneta et al., 2025, p.52). La vía del arraigo es comúnmente utilizada para obtener permiso de residencia (Boneta et al., 2025, p.51).

Los empleados de hogar que trabajan como internos y son despedidos pueden perder los ingresos y la residencia simultáneamente (Vila Viñas, 2023, pp.200,201). Muchos subarriendan habitaciones informalmente, lo que dificulta acreditar su situación para acceder a protecciones (Vila Viñas, 2023, p.204). El 40.6% de quienes viven en habitaciones compartidas y el 38.7% de quienes viven en una vivienda tienen dificultades para llegar a fin de mes (Boneta et al., 2025).

3. TRABAJADORES AUTÓNOMOS

El Estatuto del Trabajo Autónomo, Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, (LETA), se aplica a personas físicas que realizan una actividad económica de forma habitual, personal, directa y por cuenta propia con fines de lucro (artículo 1.1 LETA). Esto incluye a los cuidadores que ofrecen sus servicios de forma independiente, sin estar vinculados por un contrato laboral ni con el receptor del cuidado ni con una empresa de servicios. Su relación jurídica es de derecho privado (civil o mercantil), no laboral en el sentido del Estatuto de los Trabajadores (Preámbulo, III, párrafo cuarto de la LETA).

En relación al trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE), la LETA reconoce esta figura (Capítulo III, Título II LETA), definida como quien percibe al menos el 75% de sus ingresos por rendimientos de trabajo y actividades económicas de un único cliente (artículo 11.1 LETA). Mantiene autonomía funcional, pero con una fuerte dependencia económica (Preámbulo, III, párrafo sexto LETA). Los órganos jurisdiccionales del orden social son competentes para conocer las pretensiones derivadas de sus contratos y las solicitudes de reconocimiento de su condición de TRADE (artículo 17.1 LETA). La figura del TRADE destaca la

difícil delimitación entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo por cuenta ajena, intentando dar cobertura a una realidad social de dependencia económica sin implicar dependencia organizativa (Preámbulo, III, párrafos séptimo y octavo LETA).

Los trabajadores autónomos gozan de una serie de derechos profesionales, como el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, la libertad de iniciativa económica, la igualdad ante la ley, el derecho a la intimidad y a la consideración de su dignidad, el acceso a la formación y readaptación profesionales, la protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, la asistencia y prestaciones sociales, la percepción puntual de la contraprestación económica, y el derecho a la conciliación de la actividad con la vida personal y familiar, incluyendo la suspensión de actividad por nacimiento, adopción, riesgo durante el embarazo o lactancia natural (artículo 4 LETA). El Estatuto del Trabajo Autónomo regula el autoempleo. Sin embargo, para los cuidadores, la autonomía que se les atribuye a menudo disfraza una falta de poder de negociación y una mayor vulnerabilidad. A diferencia de las grandes empresas, los cuidadores individuales suelen operar en un mercado fragmentado, dependiendo de clientes individuales. Esto significa que, si bien el marco legal les otorga autonomía, la realidad económica para muchos cuidadores autónomos puede asemejarse más a una dependencia encubierta. En esta situación, asumen todos los riesgos del emprendimiento sin disfrutar de una verdadera independencia o de una protección colectiva fuerte.

Los contratos de los trabajadores autónomos pueden ser verbales o escritos, y cualquiera de las partes puede exigir la formalización por escrito. La duración es la acordada entre las partes (artículo 7 LETA).

En materia de prevención de riesgos laborales, las Administraciones Públicas promueven actividades de promoción, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales para autónomos. Se fomenta la formación específica. En centros de trabajo compartidos con otras empresas, se aplican deberes de cooperación, información e instrucción (artículo 8 LETA). Con la finalidad de reducir la siniestralidad y evitar la aparición de enfermedades profesionales, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos pueden realizar programas de información y formación; pudiendo las asociaciones intersectoriales de trabajadores autónomos, tanto de nivel estatal como autonómico, participar, con voz y sin voto, en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Disposición adicional duodécima LETA).

Es obligatorio que la persona física mayor de dieciocho años que realice una actividad económica de forma habitual, personal y directa se dé de alta como autónomo en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de la Seguridad Social, independientemente de los ingresos que genere (artículos 24 LETA y 7.1 b), 305 y 307 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, (LGSS).

El sistema de cotización ha cambiado significativamente con el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. Desde el 1 de enero de 2023, la cotización al RETA se basa en

los rendimientos netos reales obtenidos por el autónomo, mediante un sistema de tramos, que se regularizan anualmente. Los trabajadores eligen una base de cotización mensual provisional dentro de una tabla general o reducida (si los rendimientos son inferiores al salario mínimo interprofesional), que luego se regulariza anualmente en función de los rendimientos reales declarados a la Administración tributaria (artículo 308 LGSS). Para 2025, la cuota mensual se calcula aplicando un tipo de cotización del 31,4% sobre la base elegida (este porcentaje se desglosa en: 28,3% para contingencias comunes, 1,3% para contingencias profesionales, 0,10% para formación profesional y 0,80% para el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). Se cotiza también por cese de actividad (0,90%)) (Ministerio de Inclusión, 2025). Los autónomos asumen la totalidad del coste de las cotizaciones.

El nuevo sistema del RETA, basado en los rendimientos netos, busca una mayor equidad al alinear las contribuciones con los ingresos reales. No obstante, esta modificación introduce una complejidad administrativa considerable para los cuidadores, quienes pueden enfrentar dificultades para estimar sus ingresos y gestionar la regularización anual. Esto sugiere que, si bien la intención es mejorar la justicia del sistema, la implementación práctica puede crear una nueva barrera para el cumplimiento y la comprensión por parte de un colectivo que a menudo carece de apoyo administrativo especializado.

Hay reglas especiales de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas que desarrollen simultáneamente un trabajo por cuenta ajena en régimen de pluriactividad (artículo 313 LGSS).

La acción protectora del RETA será la establecida en el artículo 42 LGSS (acción protectora del Sistema de Seguridad Social), con excepción de la protección por desempleo y las prestaciones no contributivas (artículo 314 LGSS). Los trabajadores autónomos tienen derecho a diversas prestaciones, incluyendo asistencia sanitaria, incapacidad temporal (a partir del cuarto día para enfermedad común), cese de actividad (“paro del autónomo”), nacimiento y cuidado de menor, y jubilación (artículos 314-322; 327-343 LGSS) (artículos 23-26 LETA).

La protección por cese de actividad es obligatoria ante la situación de cese en la actividad que originó el alta en el RETA, no obstante poder y querer ejercer una actividad económica o profesional a título lucrativo, y forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social (artículo 327.1 LGSS). Comprende una prestación económica y el abono de la cotización a la Seguridad Social durante su percepción (artículo 329.1 LGSS). Es incompatible con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en casos específicos de reducción de jornada o suspensión temporal por fuerza mayor (artículo 342.1 LGSS).

Se prevé la situación legal de cese de actividad para los trabajadores autónomos que cesen en su actividad por las causas establecidas en el artículo 331 LETA. Las causas incluyen motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos que hacen inviable la actividad, fuerza mayor, pérdida de licencia administrativa, violencia de género o sexual, divorcio o separación matrimonial, mediante resolución judicial, en los supuestos en que el autónomo ejerciera funciones de ayuda familiar en el negocio de su excónyuge o de la persona de la que se ha separado.

Tienen cobertura obligatoria para incapacidad temporal y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (artículos 315-317 LGSS). El accidente de trabajo incluye el “*in itinere*” (artículos 26.1 in fine LETA y 316.2 in fine LGSS).

En las prestaciones por nacimiento y cuidado del menor y riesgo durante el embarazo/lactancia natural se prevén bonificaciones del 100% de la cuota de contingencias comunes durante estos periodos de descanso (artículo 38 LETA).

Se reconoce la posibilidad de jubilación anticipada para autónomos que desarrollen actividades tóxicas, peligrosas o penosas, bajo ciertas condiciones (Preámbulo, IV, segundo párrafo LETA y artículo 206 LGSS).

Se establecen bonificaciones en la cotización para diferentes colectivos, entre ellos, para trabajadoras autónomas que se reincorporen tras nacimiento/adopción (artículo 38 bis LETA).

A pesar de los avances, el nivel de protección para ciertas contingencias puede seguir siendo inferior al del Régimen General. Las prestaciones están directamente ligadas a sus bases de cotización, que suelen ser más bajas, resultando en prestaciones económicas reducidas. Así sucede, por ejemplo, respecto a la prestación por cese de actividad, que requiere haber cotizado por esta contingencia al menos 12 meses seguidos en los 24 meses inmediatamente anteriores, estar al día con la Seguridad Social y justificar el cese por motivos económicos, técnicos, fuerza mayor, o pérdida de licencia administrativa, entre otros. La duración de esta prestación oscila entre 4 y 24 meses, y su cuantía es del 70% de la base reguladora, calculada sobre el promedio de las bases cotizadas en los últimos 12 meses (artículos 327-343 LGSS).

Hay que mencionar que en las condiciones laborales de estos trabajadores la principal desventaja es la ausencia de derechos laborales clásicos como vacaciones pagadas, jornada máxima establecida o indemnización por despido. Asumen la totalidad del riesgo empresarial y la carga administrativa es considerable.

4. TRABAJADORES DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE CUIDADO

Estos trabajadores se enmarcan en la relación laboral común (trabajo por cuenta ajena), regulada por el Estatuto de los Trabajadores, por lo que sus condiciones laborales se rigen por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos.

Entre los convenios colectivos relevantes, destaca el VIII Convenio de la Dependencia 2019-2025, de aplicación estatal y sectorial para el personal que presta servicios en las empresas afectadas (VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (residencias privadas de personas mayores y del servicio de ayuda a domicilio) suscrito por las organizaciones empresariales CEAPs, FED, AESTE, ASADE y LARES y por los sindicatos FSS-CCOO, CC.OO. del Hábitat y UGT servicios públicos (código número 99010825011997)). Este convenio colectivo se aplica a las empresas y establecimientos que ejerzan su actividad en el sector de la atención a las personas dependientes y/o desarrollo de la promoción de la autonomía personal: residencias para personas mayores, centros de día, centros de noche, viviendas tuteladas, servicio de ayuda a domicilio y teleasistencia. Todo ello cualquiera que sea su denominación y

con la única excepción de aquellas empresas cuya gestión y titularidad correspondan a la administración pública. Quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación de este convenio las empresas que realicen específicos cuidados sanitarios como actividad fundamental, entendiéndose esta exclusión, sin perjuicio de la asistencia sanitaria a las personas residentes y usuarias, como consecuencia de los problemas propios de su edad y/o dependencia (artículo 1).

Además, existen convenios específicos para el Servicio de Ayuda a Domicilio, como el de la Comunidad de Madrid 2024-2028 (Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio suscrito por la organización empresarial, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) y por la representación sindical, UGT FSC Madrid, CC OO DI Hábitat de Madrid, OSAD y CGT 2024-2028 (código número 28007395011996)) o el de Sevilla 2021-2025 (Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio de Sevilla y provincia, suscrito por las Patronales ASADE, AESAD, CECUA y FADE y la Central Sindical CC.OO (código número 41003765012001)), que regulan las condiciones de los auxiliares de ayuda a domicilio.

Los convenios colectivos establecen la clasificación profesional, las funciones, los derechos a tiempo de descanso, vacaciones y permisos. Por ejemplo, en el Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio de la Comunidad de Madrid 2024-2028, las funciones de un auxiliar de ayuda a domicilio incluyen el aseo e higiene personal, la ayuda para el vestido y la alimentación, la movilización dentro del hogar, la ayuda en la administración de medicamentos y los cuidados básicos a personas incontinentes (artículo 16).

El VIII Convenio de la Dependencia prevé grupos profesionales basados en titulación, conocimiento o experiencia, con categorías profesionales enunciativas sin que supongan la obligación de tenerlas todas cubiertas, como médico, psicólogo, enfermero, fisioterapeuta, trabajador social, gerocultor, auxiliar SAD (Servicio de Ayuda a Domicilio), teleoperador, ... (artículo 16), regulando sus funciones (artículo 17).

En lo que se refiere a la jornada laboral y el horario de trabajo, el VIII Convenio de la Dependencia contempla reducciones de jornada en el cómputo anual de 8 horas para 2024 y 12 horas para 2025, estableciendo normas especiales para el servicio de atención a domicilio, tales como que el tiempo de desplazamiento entre servicios y las funciones de coordinación y de control se consideran tiempo de trabajo efectivo (artículo 39).

En el Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio de la Comunidad de Madrid 2024-2028, para el servicio de ayuda a domicilio, la jornada máxima laboral a tiempo completo es de treinta y seis horas semanales de trabajo efectivo, consideradas en cómputo bimestral (artículo 19).

Los salarios varían según la categoría profesional y el convenio aplicable. Según el VIII Convenio de la Dependencia, para 2025, el salario base de un auxiliar de ayuda a domicilio es de 1.145,81 euros (Anexo I). Este convenio prevé subidas salariales del 2.5% para 2025 (Anexo I).

El VIII Convenio de la Dependencia, al regular las condiciones laborales,

incluye la formación profesional (artículos 27-30), la prevención de riesgos laborales (artículos 31-38), y medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, tales como la preferencia para el cambio de turno por motivos de conciliación (artículo 25), la excedencia especial por maternidad (nacimiento y cuidado del menor) y cuidado de familiares (artículo 55), o la reducción de jornada por motivos familiares (artículo 56).

En materia de prevención de riesgos laborales, hay que tener en cuenta lo dispuesto por la Disposición Adicional Decimotercera del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, sobre servicios de ayuda a domicilio, que dispone que en la evaluación de riesgos es necesario efectuar visitas presenciales a todos los domicilios donde se presten servicios para conocer los riesgos específicos del entorno privado.

En la extinción del contrato se aplican las reglas generales del Estatuto de los Trabajadores.

Los trabajadores que prestan servicios de cuidado a través de empresas (como los de ayuda a domicilio, residencias o teleasistencia) están incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS) (artículo 7.1 a) LGSS). La empresa empleadora es responsable de su afiliación y alta. Teóricamente, tienen acceso a la acción protectora completa del sistema de Seguridad Social.

A pesar de que la inclusión en el RGSS teóricamente proporciona a estos trabajadores el espectro completo de derechos laborales y protecciones de seguridad social, el sector en sí se caracteriza por salarios bajos, inestabilidad laboral y una alta feminización. Esto significa que la inclusión formal en el régimen más protector no se traduce automáticamente en un empleo de alta calidad. La devaluación económica y social inherente al trabajo de cuidado, junto con los modelos de financiación (como los contratos públicos para servicios de ayuda a domicilio), puede llevar a una “precariedad formalizada”, donde los trabajadores tienen derechos en papel, pero enfrentan realidades desafiantes en la práctica (Caro, 2025).

Aunque estos trabajadores se encuentran bajo el RGSS y el Estatuto de los Trabajadores, sus condiciones específicas están fuertemente determinadas por los convenios colectivos. Estos acuerdos, si bien ofrecen protecciones específicas, también reflejan las realidades económicas y el poder de negociación dentro del sector de los cuidados, que a menudo se caracteriza por una remuneración baja. Esto significa que el marco laboral general (ET) establece un nivel mínimo, pero las condiciones laborales reales se definen por una capa de negociación colectiva que, en un sector feminizado y subvalorado, puede tener dificultades para alcanzar la paridad con otros sectores con mayor poder sindical o económico. Esto crea una brecha entre la protección teórica del RGSS y las realidades prácticas, a menudo menos favorables, del sector de los cuidados.

La cotización a la Seguridad Social para los trabajadores de empresas de servicios de cuidado se rige por las normas del RGSS, teniendo acceso a la acción protectora completa a nivel contributivo y no contributivo, lo que incluye prestaciones por jubilación, incapacidad temporal o permanente, nacimiento y cuidado del menor, riesgo durante el embarazo/lactancia natural, ejercicio corresponsable del cuidado

del lactante, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, desempleo, muerte y supervivencia, y prestaciones familiares.

Sin embargo, el sector a menudo depende de financiación pública y enfrenta presiones para mantener los costes bajos, lo que impacta directamente en los salarios y las condiciones de trabajo. Por ello, se crea una tensión entre garantizar una protección social integral para los trabajadores y la sostenibilidad financiera de los servicios de cuidado. Esta situación puede llevar a una presión a la baja sobre los salarios y las condiciones laborales, incluso dentro de un entorno formalmente protegido.

La emergencia de las plataformas digitales está reconfigurando las modalidades de acceso al trabajo y las relaciones laborales en este ámbito, lo que puede agravar la precariedad para aquellos que prestan servicios sin un contrato formal o que se encuentran en situación administrativa irregular. A nivel europeo, la Directiva (UE) 2024/2831 (Directiva (UE) 2024/2831, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas), persigue establecer estándares mínimos de derechos y protección para los trabajadores de plataformas, aunque aún persisten lagunas en su aplicación (Caro, 2025) (Rodríguez-Modroño, 2025).

La rápida aparición de plataformas digitales en el sector de los cuidados pone de manifiesto una importante “brecha digital” en la regulación laboral. Las leyes existentes, diseñadas para modelos de empleo tradicionales, tienen dificultades para clasificar y proteger a los trabajadores que operan a través de estas plataformas. Esto genera ambigüedad en la situación laboral (empleado *versus* autónomo) y puede erosionar los derechos laborales y las protecciones sociales establecidas. Esta tendencia tecnológica amenaza con revertir los avances en la formalización del trabajo de cuidado, empujándolo de nuevo hacia acuerdos informales y desprotegidos, al utilizar la intermediación tecnológica para ocultar las relaciones tradicionales entre empleador y empleado. Esto exige respuestas regulatorias urgentes e innovadoras que puedan abordar eficazmente las características únicas del trabajo en plataformas, al tiempo que garantizan las protecciones laborales y de seguridad social fundamentales (Caro, 2025) (Rodríguez-Modroño, 2025).

5. ANÁLISIS COMPARATIVO

5.1. Régimen laboral

La comparación de los derechos laborales entre las tres tipologías de cuidadores profesionales en España revela una clara gradación en la protección laboral. Los trabajadores de empresas de cuidado, al estar sujetos al RGSS y a convenios colectivos, disfrutan de las protecciones más fuertes y estandarizadas del ET. Por otro lado, los empleados de hogar, a pesar de las mejoras recientes, aún se enfrentan a normativas específicas (como el tiempo de presencia) que reflejan una visión menos profesionalizada de su trabajo. Los trabajadores autónomos, aunque han ganado acceso a ciertas prestaciones de seguridad social, carecen de derechos laborales como vacaciones pagadas y jornadas de trabajo fijas, asumiendo plenamente el riesgo empresarial. Esta gradación refleja los sesgos históricos y los diferentes grados de

visibilidad y reconocimiento formal otorgados a las distintas formas de trabajo de cuidado, siendo el hogar privado el entorno más desafiante para una estandarización laboral completa.

A continuación, se presenta una tabla comparativa de las condiciones laborales clave:

Tabla 1: Comparativa de condiciones laborales clave por tipología de cuidador

Tipología de cuidador	Empleados de hogar por cuenta ajena	Trabajadores autónomos	Trabajadores de empresas de servicios de cuidado
Tipo de contrato	Relación laboral especial (RD 1620/2011).	Prestación de servicios (civil/mercantil). No contrato laboral.	Contrato laboral común (ET). Indefinido o temporal.
Jornada máxima semanal	40 horas de trabajo efectivo. Posibilidad de tiempos de presencia (máx. 20h/semana).	No hay jornada máxima legal. Autogestión.	Según ET y convenio colectivo.
Descanso diario mínimo	12 horas (10h para internos con compensación); 2h para comidas (internos).	No regulado legalmente.	Según ET y convenio colectivo.
Descanso semanal mínimo	36 horas consecutivas (tarde sábado/mañana lunes + domingo completo).	No regulado legalmente.	Según ET y convenio colectivo.
Vacaciones anuales	30 días naturales, fraccionables (15 días a elección empleador, 15 a elección empleado si no hay pacto).	No hay vacaciones pagadas. Derecho a interrupción de actividad (mín. 18 días hábiles)-TRADE.	30 días naturales (ET), según convenio colectivo.
Días festivos	14 días anuales, retribuidos y no recuperables.	No hay festivos pagados.	Según ET y convenio colectivo.

Tipología de cuidador	Empleados de hogar por cuenta ajena	Trabajadores autónomos	Trabajadores de empresas de servicios de cuidado
Causas de extinción específicas	Modificación sustancial necesidades familiares, disminución de ingresos o aumento de gastos, pérdida de confianza.	Cese de actividad por causas económicas, fuerza mayor, ...	Las del ET.
Indemnización por despido (improcedente/objetivo)	Improcedente: 33 días/año (máx. 24 mensualidades). Objetivo: 20 días/año (máx. 12 mensualidades).	No hay indemnización laboral. Acceso a prestación por cese de actividad.	Improcedente: 33 días/año (máx. 24 mensualidades). Objetivo: 20 días/año (máx. 12 mensualidades).

5.2. Protección social

A pesar de los esfuerzos recientes por lograr una mayor convergencia en la protección de la seguridad social, especialmente para los empleados de hogar, persiste una brecha de protección, particularmente notable para los trabajadores autónomos. Esta brecha no se limita únicamente al acceso formal a las prestaciones, sino que se extiende al nivel efectivo de protección. Las prestaciones de los autónomos están directamente ligadas a sus bases de cotización, que a menudo son más bajas. Además, los autónomos asumen la totalidad del coste de las cotizaciones, a diferencia del reparto de la carga en el RGSS. Por ello, incluso con acceso formal a las prestaciones, las diferencias subyacentes en los mecanismos de cotización y las responsabilidades implican que la calidad y la adecuación de la protección social pueden variar significativamente, dejando a algunos cuidadores más vulnerables. Esto subraya la necesidad de que las políticas vayan más allá de la mera inclusión formal para abordar las disparidades sustantivas en los niveles de prestaciones.

A continuación, se presentan dos tablas comparativas sobre la estructura de cotización y el acceso a prestaciones:

Tabla 2: Estructura de cotización a la seguridad social (2025) por tipología de cuidador

Concepto de cotización	Empleados de hogar por cuenta ajena	Trabajadores autónomos (RETA)	Trabajadores de empresas de servicios de cuidado (RGSS)
Contingencias Comunes	Total: 28,30% (23,60% empleador / 4,70% empleado). Reducción 20% aportación empresarial.	Total: 28,3% (a cargo del autónomo).	Total: 28,30% (23,60% empresa / 4,70% trabajador).
Contingencias Profesionales	Aplicación de tarifa de primas.	Total: 1,3% (a cargo del autónomo).	Aplicación de tarifa de primas.
Desempleo	Indefinido: Total: 7,05% (5,5% empleador / 1,55% empleado). Temporal: Total: 8,30% (6,70% empleador / 1,60% empleado). Bonificación 80% aportación empresarial.	Se cotiza por cese de actividad (0,90%).	Indefinido: Total: 7,05% (5,5% empresa / 1,55% trabajador). Temporal: Total: 8,30% (6,70% empresa / 1,60% trabajador).
Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	0,20% (empleador). Bonificación 80% aportación empresarial.	No aplica.	0,20% (a cargo de la empresa).
Mecanismo Equidad Intergeneracional (MEI)	Total: 0,80% (0,67% empleador / 0,13% empleado).	Total: 0,80% (a cargo del autónomo).	Total: 0,80% (0,67% empresa / 0,13% trabajador).

Tabla 3: Acceso y cuantía de prestaciones de seguridad social por tipología de cuidador

Prestación	Empleados de hogar por cuenta ajena	Trabajadores autónomos (RETA)	Trabajadores de empresas de servicios de cuidado (RGSS)
Asistencia sanitaria	Cubierta.	Cubierta, mismas condiciones que RGSS.	Plena cobertura.

Prestación	Empleados de hogar por cuenta ajena	Trabajadores autónomos (RETA)	Trabajadores de empresas de servicios de cuidado (RGSS)
Incapacidad temporal	Cubierta.	Enfermedad común: 60% base reguladora (día 4-20), 75% (día 21+). Accidente/ Enfermedad profesional: 75% (día 1+). Requiere cotización previa (180 días en 5 años para Enfermedad Común).	Plena cobertura del RGSS.
Desempleo/Cese de actividad	Derecho a paro desde 01/10/2022. 70% base reguladora (primeros 180 días), 60% (después).	Prestación por cese de actividad. 70% base reguladora. Mín. 12 meses cotizados en 24 previos. Duración 4-24 meses.	Plena cobertura del desempleo del RGSS.
Nacimiento y cuidado de menor	Cubierta.	Cubierta. 100% base reguladora. Cuota autónomos bonificada 100% durante permiso.	Plena cobertura del RGSS.
Jubilación	Cubierta.	Cubierta. Requisitos: 15 años cotizados (2 en los últimos 15). Posibilidad anticipada/activa.	Plena cobertura del RGSS.

5.3. Ventajas y desventajas de cada tipología de cuidador profesional

Ninguna de las tipologías ofrece un modelo de empleo ideal. Todas enfrentan alguna forma de precariedad y riesgo. Los empleados de hogar afrontan una relación históricamente infravalorada y regulada de manera única. Los autónomos, por su parte, ganan flexibilidad, pero a expensas de derechos laborales fundamentales y una protección social completa, asumiendo todos los riesgos empresariales. Los trabajadores de empresas de cuidado, aunque formalmente protegidos, con frecuencia soportan salarios bajos y horarios inestables debido a las presiones económicas específicas del sector.

Los empleados de hogar por cuenta ajena presentan como ventajas que han logrado una integración significativa en el RGSS, lo que les otorga acceso a prestaciones por desempleo (un avance reciente desde 2022), así como a indemnizaciones por despido y un marco regulado para jornada y descansos. Como desventajas, señalar que, a pesar de la integración, la relación laboral especial aún conlleva particularidades que pueden limitar el pleno disfrute de derechos (por ejemplo, la regulación de los tiempos

de presencia). Además, la dependencia de un único empleador puede generar una menor percepción de profesionalización y una mayor vulnerabilidad.

Los trabajadores autónomos disfrutan de flexibilidad horaria y de organización del trabajo, así como de un mayor control sobre sus tarifas y la elección de clientes. También pueden beneficiarse de bonificaciones iniciales en las cuotas a la Seguridad Social. La principal desventaja es la ausencia de derechos laborales clásicos, como vacaciones pagadas, una jornada máxima establecida o indemnización por despido. Asumen la totalidad del riesgo empresarial y, a menudo, una menor protección social efectiva debido a bases de cotización más bajas. Además, la carga administrativa puede ser considerable.

Los trabajadores de empresas de servicios de cuidado cuentan con la protección plena del RGSS y del ET. Sus condiciones laborales están reguladas por convenios colectivos que establecen salarios y otras condiciones. En teoría, esto debería ofrecer mayor estabilidad laboral y acceso a formación y desarrollo profesional. A pesar de la formalidad, los salarios en este sector son a menudo bajos, y las jornadas pueden ser partidas o el trabajo inestable. El sector se caracteriza por una alta feminización y una persistente falta de reconocimiento profesional. La creciente influencia de las plataformas digitales también puede contribuir a precarizar las condiciones laborales (Caro, 2025).

Los trabajadores de empresas de cuidados disfrutan de un marco jurídico ya consolidado bajo el Régimen General y convenios colectivos, los empleados de hogar han visto una transformación significativa para alcanzar derechos equiparables, y los trabajadores autónomos, si bien mantienen su carácter independiente, se adaptan a un nuevo sistema de cotización y a la necesidad de una protección social ampliada, reconociendo la diversidad y especificidad de las actividades de cuidado profesional en España.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA: El sector del cuidado en España, a pesar de su esencialidad, sigue siendo un ámbito marcado por la precariedad y la vulneración de derechos, agravadas por la informalidad y la situación migratoria de gran parte de sus trabajadores.

SEGUNDA: Resulta imprescindible avanzar en la equiparación plena de derechos y condiciones laborales, de seguridad laboral y de protección social de los empleados de hogar con los demás trabajadores por cuenta ajena. La ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011 por España en 2022 es un paso crucial, pero requiere una transposición integral y efectiva que garantice el ejercicio real de los derechos de este colectivo (preámbulo, III, cuarto párrafo del RDL 16/2022) (Boneta et al., 2025, p.56).

Es necesario garantizar una base de protección mínima adecuada para autónomos, especialmente en periodos de bajos ingresos, y simplificar trámites administrativos.

TERCERA: Se plantea la necesidad de reducir las trabas administrativas e incentivar económicamente la formalización de las relaciones laborales, complementando las bonificaciones actuales con deducciones en el Impuesto de la

Renta de las Personas Físicas (Grau Pineda, 2021, p.496) (Boneta et al., 2025, pp.57, 68).

CUARTA: A pesar de los avances normativos en materia de salud y seguridad laboral, hay que avanzar en la aplicación de la LPRL, en el reconocimiento de enfermedades profesionales específicas del hogar, así como en la elaboración de protocolos contra la violencia laboral (Boneta et al., 2025, pp.27, 57, 58, 69) .

QUINTA: La profesionalización y la formación de este colectivo de trabajadores es un asunto pendiente. Es necesario desarrollar políticas de formación y acreditación, elaborar un catálogo de tareas y competencias, y ofrecer propuestas formativas que se adecúen a la disponibilidad y brecha digital de los trabajadores (Boneta et al., 2025, p.58).

SEXTA: Desde el punto de vista institucional, se exige una mayor implicación de las administraciones en la dignificación del sector, el avance hacia un convenio colectivo y la diferenciación de categorías (Zuñiga Ruiz de Loizaga et al., 2023, p-80). Hay que incidir en la concienciación social sobre la realidad de los trabajadores de cuidados, interviniendo específicamente sobre la parte empleadora (Zuñiga Ruiz de Loizaga et al., 2023). El Estado debe asumir una mayor responsabilidad en la provisión de cuidados mediante sistemas públicos extensos y eficaces (Boneta et al., 2025, pp.59, 70) .

SÉPTIMA: Considerando que muchos cuidadores profesionales son extranjeros, urge crear vías legales y seguras para la migración que permitan ocupar estos puestos de trabajo, ya que el empleo de hogar y cuidados no figura en el catálogo de profesiones de difícil cobertura (Boneta et al., 2025, p.51).

7. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Cuesta, H. (2021). Precariedad del trabajo retribuido de cuidados: origen y mecanismos de solución. *Lex social*, 11, número 2, 570-593. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5961>

Boneta, N., Marroquín S., y Martín S. (2025). *Trabajo invisible y cuerpos rotos. Radiografía del empleo de hogar y cuidados en España*. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/trabajo-invisible-empleo-hogar-cuidados#>

Caro, N. (2025, junio 29). *El empleo en cuidados: un sector feminizado y mal remunerado que agrava su precariedad en las plataformas digitales*. Infobae. <https://www.infobae.com/espana/2025/06/29/el-empleo-en-cuidados-un-sector-feminizado-y-mal-remunerado-que-agrava-su-precariedad-en-las-plataformas-digitales/>

Díaz Gorfinkiel, M., y Elizalde-San Miguel, B. (2021). La inevitabilidad de los empleos de cuidado: la crisis de la COVID como reflejo de las limitaciones sociales y jurídicas en el sector del empleo del hogar. *MIGRACIONES, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia Comillas*, 53, 87-113. <https://doi.org/mig.i53y2021.004>

García Mandaloniz, M. (2019). De empleada del hogar a emprendedora del hogar: emprendimiento colectivo social para un autoempleo decente. *Lex Social*, 9,

núm.2, 2174-6419.

Garzón Cervilla, M. J. (2021). La necesaria dignificación del trabajo de los cuidadores no profesionales de personas dependientes, que no desarrollan otra actividad profesional, en el contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, VI, núm.2, 394-311. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS>

Grau Pineda, C. (2021). El derecho a la formación y a la cualificación profesional en el empleo doméstico. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 11(1), 474-508. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5425>

Martínez Buján, R. (2011). La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migración internacional. *Cuadernos de relaciones laborales*, 29,1(1), 93-123. https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2011.v29.n1.4

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025). *Bases y Tipos de cotización. Régimen Especial Trabajadores Autónomos*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537#REDAutonomos>

Rodríguez Copé, M. L. (2019). Conciliación y trabajo doméstico: un reto para las políticas socio-laborales del siglo XXI. El decisivo papel de los tribunales de justicia. *Lex Social*, 9, núm. 2, 212-249. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4214>

Rodríguez-Modroño, P. (2025). La plataformización de los cuidados: reproducción de desigualdades y precariedad laboral. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 13. <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Din-micas-de-las-empresas-en-t-rminos-de-empleo/laplataformizaciodeloscuidadosreproducciondedesigualdadesyprecariedadlaboral>

Vila Viñas, D. (2023). La efectividad de los derechos sociales en el empleo de hogar y de cuidados en España desde la perspectiva del destinatario del derecho. Algunas innovaciones en la elaboración normativa y en los medios de tutela. *DERECHOS Y LIBERTADES: Revista de Filosofía Del Derecho y Derechos Humanos*, 49, Época II, 191-223. <https://doi.org/10.20318/dyl.2023.7723>

Zuñiga Ruiz de Loizaga, M., Goirigolzarri Garaizar, A., Fouassier Zamalloa, M., Favela Pérez, C. E., Maiztegi Oñate, C., y Mosteiro Pascual, A. (2023). Hacia un nuevo servicio de profesionalización en la economía de los cuidados y la longevidad: el proyecto Ertzean. *Zerbitzuan (Vitoria-Gasteiz)*, 81(81), 71-85. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.81.06>

LA COMPATIBILIDAD ENTRE EMPLEO Y JUBILACIÓN PARCIAL: RETOS JURÍDICO- TÉCNICOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

GLORIA MARÍA MONTES ADALID

*Prof. Ayudante Doctora (Acreditada a Permanente Laboral)
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Málaga

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN PARCIAL
4. BALANCE CRÍTICO Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA
5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Vivimos más, vivimos mejor, pero también vivimos con nuevas incertidumbres. En las sociedades actuales asistimos a un fenómeno de gran magnitud: el progresivo envejecimiento de la población. Este proceso trasciende lo estrictamente demográfico, pues influye de manera decisiva en la economía, la cultura, la política y el desarrollo científico. Desde la perspectiva poblacional, se considera que una sociedad envejece cuando aumenta la proporción relativa de personas mayores —habitualmente las que superan los 65 años— frente al resto de grupos etarios.

El trasfondo económico de este fenómeno se vincula, principalmente, a la modificación de la relación entre población activa y población dependiente, es decir, entre quienes generan recursos y quienes requieren de ellos. Las causas de este envejecimiento son conocidas¹: la reducción sostenida de la natalidad, que genera un menor número de jóvenes que se incorporan a la estructura demográfica (“envejecimiento por la base”), y la prolongación de la esperanza de vida, que aumenta el número de personas que alcanzan edades avanzadas (“envejecimiento por la cúspide”). Ambos factores reflejan la denominada *Transición Demográfica*, un proceso estrechamente ligado a la mejora en los niveles económicos, sanitarios y culturales².

El resultado es que las sociedades más desarrolladas se enfrentan a un incremento absoluto y relativo de la población de mayor edad, lo que plantea un reto crucial: garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social y, en particular, de la cobertura a la vejez, uno de los pilares históricos —y también más complejos— de la Seguridad Social. Ante este escenario, se hace imprescindible repensar los modelos tradicionales de transición entre la vida activa y la jubilación.

En Europa, el desafío de prolongar la vida laboral y compatibilizar empleo y pensión ha sido reiteradamente señalado por las instituciones comunitarias³. España, en particular, ha asumido compromisos específicos en esta línea dentro del Plan

¹ Monereo Pérez, J. L., “EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extra 1, 2010, págs. 159 y ss. Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., *Las reformas laborales y de Seguridad Social para 2019. Estudio sistemático del RD-Ley 28/2018, de diciembre, para la revalorización de las pensiones y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo; y normas concordantes*, Murcia, Laborum, 2019.

² Ortega Lozano, P. G., “Jubilación parcial anticipada y consejeros sin control sobre la sociedad”, en AA.VV., (Rodríguez Iniesta, G. y Lasasa Irigoyen, E. (dirs.), López Insua, B. M. y García Gil, M. B. (coords.), *Derecho Vivo de la Seguridad Social. IX Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS*, Laborum, 2024, pág. 252.

³ Podemos señalar, a este respecto Comunicación de la Comisión Europea 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020, pág. 3; Orientación 8 de la Decisión (UE) de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros; Orientación 6 de la Decisión (UE) 5 de octubre 2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015 (DOUE de 15 de octubre de 2015).

de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴ (Componente 30, Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo⁵), comprometiéndose a mejorar los incentivos para la prolongación de la vida activa y a reformar las modalidades de jubilación parcial y activa, como condición para el acceso a los fondos europeos Next Generation EU.

La sociedad española ha centrado el debate político, económico y jurídico durante las últimas décadas en esta materia, y con razón: el equilibrio financiero de la Seguridad Social está condicionado por la evolución demográfica, la tasa de actividad y los ingresos por cotizaciones. A este respecto, resulta prioritario no solo garantizar ingresos suficientes, sino también diseñar mecanismos que favorezcan la permanencia en el empleo en condiciones compatibles con el proceso de envejecimiento.

En este contexto, la jubilación parcial ofrece una vía intermedia entre el trabajo y la retirada definitiva del mercado laboral. No se trata sólo de una herramienta para prolongar la vida laboral de forma flexible, sino también de un mecanismo con potencial para contribuir a la sostenibilidad del sistema, repartir mejor los tiempos del retiro y permitir un envejecimiento activo⁶, más acorde con las trayectorias vitales y profesionales actuales.

Se presenta como una herramienta jurídica de alto potencial. Permite que el trabajador reduzca su jornada laboral mientras accede parcialmente a la pensión, generando – al menos, aparentemente- beneficios para todas las partes implicadas: el trabajador, que mantiene parte de su salario y cotizaciones; la empresa, que puede incorporar relevo generacional; y el sistema de pensiones, que retrasa la edad efectiva de jubilación y modera el gasto.

No obstante, su implantación práctica sigue siendo limitada, debido a la complejidad normativa y a la rigidez del contrato de relevo. Esta situación ya fue objeto de atención por parte del legislador: la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones⁷, estableció el compromiso del Gobierno de reformar la regulación de la jubilación parcial, previa negociación en el marco del diálogo social. Se exigía, además, que la nueva regulación garantizara:

⁴ Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁵ En concreto, C30.R2-B Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas.

⁶ Se entiende por envejecimiento activo «el proceso de optimizar las oportunidades para la salud, participación y seguridad para mejorar la calidad de vida de las personas que se van haciendo mayores» (OMS (Organización Mundial de la Salud), *Active ageing: a policy framework*, 2002, pág. 12. Disponible en: <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf>).

⁷ BOE, núm. 65, de 17/03/2023.

- una compatibilidad efectiva entre trabajo y pensión,
- la calidad del empleo de los relevistas, y
- un equilibrio del coste para el sistema, teniendo en cuenta su impacto sectorial.

En respuesta a dicho mandato, se aprobó Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo⁸, que introduce una reforma sustantiva del régimen de compatibilidad entre trabajo y jubilación, aunque centrada principalmente en la jubilación activa. Su exposición de motivos parte de un diagnóstico claro: los modelos actuales de compatibilidad presentan rigideces normativas y baja implantación práctica. Por ello, el RDL 11/2024 refuerza el diseño jurídico de la jubilación activa, ampliando supuestos de acceso y mejorando la proporcionalidad entre pensión y actividad laboral.

Sin embargo, la jubilación parcial—objeto de este estudio—no ha experimentado hasta la fecha una reforma de alcance profundo. La modificación introducida por el RDL 11/2024 ha supuesto un ajuste puntual, sin alterar de manera sustantiva su configuración. Este carácter limitado, unido a las debilidades estructurales de su régimen actual, justifica la necesidad de revisar su funcionalidad jurídica, su diseño técnico y su coherencia con el envejecimiento activo promovido por la Unión Europea⁹.

En esta línea, este estudio pretende abordar, desde una perspectiva jurídico-técnica, el régimen vigente de la jubilación parcial en el ordenamiento español. Para ello, se ofrece una delimitación conceptual de la figura y un repaso de su evolución normativa desde su creación en 1984 hasta la reforma de 2024, con el fin de contextualizar su configuración actual. A continuación, se analizan los requisitos de acceso, modalidades y efectos de la jubilación parcial, tanto para la persona trabajadora como para el relevista, la empresa y el sistema de Seguridad Social. Se destacan asimismo las rigideces y desigualdades que limitan su aplicación práctica. Finalmente, se plantean algunas propuestas de mejora, que no pretenden ser exhaustivas, orientadas a reforzar su funcionalidad como instrumento de transición progresiva hacia la jubilación plena, de relevo generacional y de envejecimiento activo en un marco de sostenibilidad del sistema de pensiones.

⁸ BOE, núm. 309, de 24/12/2024.

⁹ En 2012, la Comisión Europea declaró el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, con el objetivo de responder a los cambios demográficos acelerados y promover la inclusión social de las personas mayores. Aquella iniciativa cristalizó en la formulación del principio europeo de envejecimiento activo, entendido como la obligación de los Estados de favorecer la participación de la población mayor, reforzar la solidaridad entre generaciones y combatir la discriminación por edad. En coherencia con ese principio, la Comisión Europea está elaborando actualmente la Estrategia de Equidad Intergeneracional—prevista para 2026—, concebida como un instrumento para consolidar y proyectar dicho principio mediante el fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre generaciones.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA

2.1. La jubilación parcial en el marco de las modalidades de compatibilidad pensión-trabajo

El art. 213.1 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 Social¹⁰ (en adelante, LGSS) establece que “1. *El disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen.*”

No obstante, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan.”

Por consiguiente, parece que la regla general del sistema español sigue siendo la incompatibilidad pensión-trabajo. No obstante, se ha ido modulando hacia un modelo flexible de transición en el que conviven varias modalidades¹¹: jubilación parcial, jubilación activa, jubilación demorada y jubilación flexible.

a. Jubilación parcial.

La denominada “jubilación parcial”, objeto principal de este estudio, la abordaremos más profundamente en las páginas siguientes. No obstante, daremos unas pinceladas preliminares.

Prevista en el art. 215 LGSS, en conexión con el art. 12.6 del 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 (en adelante, ET)¹², la jubilación parcial permite, en síntesis, reducir la jornada y compatibilizar el salario a tiempo parcial con una pensión proporcional. Puede ser: La jubilación parcial permite al trabajador acceder a la pensión mientras reduce su jornada laboral entre un 25 % y un 75 %. Existen dos supuestos principales:

1. Con edad ordinaria cumplida → basta con la reducción de jornada, sin necesidad de contrato de relevo.
2. Antes de la edad ordinaria → exige un contrato de relevo y, además:
 - Tener como máximo 3 años menos de la edad legal.
 - Haber cotizado al menos 33 años (25 si hay discapacidad $\geq$ 33 %).
 - Antigüedad mínima en la empresa: 6 años.
 - Reducción de jornada entre 25 % y 75 % (si se adelanta más de 2 años, el primer año solo puede ser entre 20 % y 33 %).

¹⁰ BOE, núm. 261, de 31/10/2015.

¹¹ Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doc-trina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 153-182. <https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10432>

¹² BOE, núm. 255, de 24/10/2015.

- El contrato de relevo debe ser indefinido y a jornada completa, manteniéndose al menos 2 años después de la jubilación total.

Durante esta modalidad, empresa y trabajador cotizan como si fuera jornada completa, y la pensión es compatible con el trabajo parcial resultante. También se admite la acumulación de la jornada reducida (por ejemplo, concentrar las horas en ciertos días o meses).

Por último, pueden acogerse también los socios de cooperativas, siempre que cumplan los requisitos y se formalice un acuerdo equivalente al contrato de relevo.

b. Jubilación activa.

De otro lado, tenemos la jubilación activa. El art. 214 de la LGSS introduce la figura de la jubilación activa, que permite compatibilizar la pensión contributiva con el desempeño de un trabajo, ya sea por cuenta ajena —a tiempo completo o parcial— o por cuenta propia. Para acceder a esta modalidad es necesario haber cumplido la edad ordinaria de jubilación, reunir el periodo mínimo de cotización y que haya transcurrido al menos un año desde el cumplimiento de esa edad.

Durante la jubilación activa, la pensión no se percibe íntegramente, sino en un porcentaje que varía según los años de demora en el acceso: comienza en el 45 % y puede llegar al 100 %. Además, por cada 12 meses continuados en esta situación, se añade un incremento del 5 %, con un límite máximo del 100 %. En el caso de los trabajadores autónomos que contratan personal indefinido, se prevé una mejora que permite alcanzar el 75 % de la pensión en determinados supuestos.

Cabe señalar que las cotizaciones efectuadas durante esta etapa no generan un aumento posterior de la pensión y que, mientras dure la compatibilidad, no se pueden percibir complementos a mínimos. Una vez finalizada la actividad laboral, el beneficiario recupera el cobro íntegro de su pensión.

c. Jubilación demorada o postergada.

La jubilación demorada (art. 210.2 LGSS) consiste en retrasar voluntariamente el acceso a la pensión más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que ya se cumpla el periodo mínimo de cotización. A cambio, el sistema reconoce un complemento económico que puede elegirse de tres formas:

- Aumento porcentual de la pensión → se suma un 4 % por cada año completo de demora (o un 2 % si se retrasa solo medio año a partir del segundo año).
- Pago único a tanto alzado → se recibe una cantidad fija por cada año completo retrasado, cuyo importe depende de los años cotizados al llegar a la edad ordinaria (si son más de 44 años y 6 meses, se incrementa en un 10 %).
- Fórmula mixta → combinación de las dos anteriores (según se regule).

La elección se hace al solicitar la pensión y no se puede cambiar después. Además, este complemento es compatible con la jubilación activa (art. 214 LGSS), pero no con la jubilación parcial, flexible o desde situaciones asimiladas al alta.

d. Jubilación flexible.

Finalmente, la jubilación flexible permite al pensionista ya jubilado reincorporarse a un trabajo a tiempo parcial, ajustándose la pensión de forma proporcional a la jornada. En este caso, la cuantía de la pensión se reduce en proporción a la jornada trabajada: por ejemplo, si el pensionista trabaja al 40 % de una jornada completa, percibirá el 60 % de su pensión. Para ello, es obligatorio comunicar a la Seguridad Social el inicio de la actividad, ya que de no hacerlo la pensión se considerará indebida y deberá devolverse lo cobrado.

Durante esta situación, el jubilado mantiene la condición de pensionista y los derechos vinculados a ella, como la asistencia sanitaria. Sin embargo, no todas las prestaciones son compatibles: la jubilación flexible no puede acumularse con una pensión de incapacidad permanente derivada del nuevo trabajo, aunque sí con prestaciones por incapacidad temporal o maternidad.

Una de sus ventajas es que, con las cotizaciones realizadas mientras se trabaja en esta modalidad, se permite mejorar la pensión una vez finalizada la actividad. Esto puede traducirse en un aumento de la base reguladora, un incremento del porcentaje aplicable por más años cotizados e, incluso, en la reducción de los coeficientes reductores aplicados si la jubilación inicial fue anticipada. Además, en caso de fallecimiento del pensionista, los beneficiarios pueden optar por que las prestaciones de viudedad u orfandad se calculen como si la persona hubiera estado aún en activo o ya como jubilada¹³.

2.2. Evolución normativa: del texto 1984 a la reforma de 2024

La jubilación parcial, como otras formas de jubilación flexible, forma parte de un movimiento más amplio que ha ido erosionando, con el tiempo, la tradicional regla de incompatibilidad entre pensión y trabajo que ha caracterizado al modelo español de Seguridad Social (art. 213.1 LGSS)¹⁴.

¹³ Como destaca el prof. Chabannes (Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 156 y 172. <https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10432>), esta figura no debe confundirse con la jubilación activa, ya que su lógica es la del ajuste proporcional de la prestación. Recordamos, en este sentido, al prof. Tortuero Plaza (Tortuero Plaza, J. L., “La jubilación flexible: de la utopía a la realidad”, en VV. AA. (Millán García, A., Coord.), *El sistema de pensiones en España: Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios*, INSS, Madrid, 2003) como referencia doctrinal clásica en la materia, uno de los primeros expertos en conceptualizar la jubilación flexible como “pieza del mosaico” de envejecimiento activo y mecanismo de ajuste en la transición trabajo-retiro.

¹⁴ Aunque el sistema de Seguridad Social español ha mantenido como regla general la incompatibilidad entre la pensión de jubilación y el desempeño de una actividad profesional, dicha norma nunca ha sido plenamente rígida. Desde los años setenta comenzaron a reconocerse excepciones, como la posibilidad de que los trabajadores por cuenta propia conservaran la titularidad de su negocio o desarrollaran labores agrarias ocasionales en el marco del régimen especial agrario. Con el tiempo, estas excepciones se ampliaron a ciertos colectivos concretos, incluyendo a profesionales integrados en Mutualidades alternativas, docentes universitarios, personal sanitario emérito, autónomos con ingresos por debajo del salario mínimo interpro-

Durante décadas, esta incompatibilidad se justificó por la lógica de un sistema que protege situaciones de necesidad derivadas del cese en la actividad laboral remunerada¹⁵. Sin embargo, bajo la influencia del envejecimiento demográfico, los cambios en el mercado de trabajo y las recomendaciones internacionales y europeas¹⁶, se ha producido un cambio de paradigma. Se trata ya no solo de permitir que los trabajadores de más edad prolonguen su vida laboral si así lo desean, sino de diseñar mecanismos que hagan esa prolongación compatible con el derecho a una pensión y que reconozcan trayectorias vitales más heterogéneas.

España ha respondido gradualmente a esta presión internacional y a su propia encrucijada demográfica mediante reformas legislativas sucesivas que han introducido distintas modalidades de jubilación: parcial anticipada (1984), demorada (2001), parcial postergada y flexible (2002) y activa (2013). Todas estas figuras han tratado, en mayor o menor medida, de atenuar el carácter tajante de la incompatibilidad histórica, permitiendo fórmulas de transición gradual entre la vida activa y la jubilación completa.

En los últimos años, este proceso se ha intensificado. En línea con la Recomendación 12 del Pacto de Toledo¹⁷ y con los objetivos del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el legislador ha buscado fomentar la compatibilidad entre pensión y trabajo, no tanto por vía de imposición de una edad mínima más elevada, sino mediante incentivos voluntarios y reglas más flexibles. Bajo esta óptica, la aprobación del RDL 11/2024, de 23 de diciembre, representa un paso relevante. Nacido de un acuerdo social alcanzado en julio de ese

fesional o pensionistas dedicados a actividades artísticas, permitiéndose en algunos casos una compatibilidad plena entre pensión y actividad económica.

¹⁵ Cavas Martínez, F., “La pensión de jubilación y su compatibilidad con el trabajo por cuenta propia”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor Tortuero Plaza*, Laborum, Murcia, Tomo II, 2024, págs. 783-784.

¹⁶ Desde los años ochenta, organismos como la OIT, el Consejo y la Comisión Europea han venido recomendando a los Estados la modernización de sus sistemas de pensiones, con el propósito de incorporar mayor flexibilidad en el paso de la actividad laboral a la jubilación. Esta línea de acción pretende, por un lado, facilitar una retirada paulatina del mercado de trabajo y, por otro, promover la extensión voluntaria de la vida profesional, apoyándose en políticas de empleo complementarias que ofrezcan incentivos tanto a los trabajadores como a las empresas. Como ejemplo, vid. Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación sobre los trabajadores de edad*, 1980 (núm. 162); CONSEJO, *Recomendación del Consejo, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación*.

¹⁷ Relativa a la edad de jubilación, esta recomendación señala que la edad real de jubilación debería acercarse lo más posible a la edad legal ordinaria, aunque respetando los casos de jubilación anticipada por trabajos penosos o carreras de cotización insuficientes. Para ello propone dos líneas: fomentar la permanencia en activo de los trabajadores mediante mejoras en incentivos sociales, fiscales y laborales; y promover la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria, siempre que no obedezca a pensiones insuficientes, valorando especialmente la compatibilidad entre pensión e ingresos laborales. Congreso del los Diputados, *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, 2020, págs. 82-83. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/comisiones/LegXIV/PactTole/Informe_Pacto_de_Toledo.pdf

mismo año¹⁸, el texto aborda de forma conjunta varias modalidades de jubilación —parcial, activa, demorada— y apunta hacia un modelo más versátil de transición laboral.

Antes de entrar a analizar su régimen jurídico, resulta imprescindible recuperar la perspectiva histórica de la jubilación parcial como modalidad específica dentro del sistema¹⁹. Desde su creación en 1984²⁰, esta figura ha intentado conciliar dos grandes objetivos: facilitar una transición gradual hacia la jubilación y promover el empleo juvenil mediante el contrato de relevo²¹. No obstante, sus resultados iniciales fueron muy discretos, debido tanto a la complejidad técnica de su diseño²² como a su escasa adaptabilidad a las necesidades empresariales²³.

¹⁸ Acuerdo social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las Mutuas Colaboradoras con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras, firmado el 31 de julio de 2024 por el Gobierno con las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/inclusion/Documents/2024/310724-%20Acuerdo%20Mesa%20Di%C3%A1logo%20Social%20SS.pdf>

¹⁹ Vid. el repaso histórico elaborado por Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 157-163. <https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10432>. Asimismo, vid. Vila Tierno, F. y Ramírez Bandera, C., “Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024, págs. 149 y ss.

²⁰ Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (BOE, núm. 186, de 4/08/1984), desarrollada por Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, por el que se regulan el contrato a tiempo parcial, el contrato de relevo y la jubilación parcial (BOE, núm. 269, de 9/11/1984).

²¹ López Insua, B., “La jubilación parcial en el marco de las políticas de fomento del envejecimiento activo y del reparto del empleo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 16, 2016, pág. 54.

²² A este respecto, vid. De La Villa, L. E. y López Cumbre, L., “Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74, 2008, pág. 384.

²³ Tortuero Plaza, J. L., “La jubilación flexible: de la utopía a la realidad”, en VV. AA. (Millán García, A., Coord.), *El sistema de pensiones en España: Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios*, INSS, Madrid, 2003, pág. 127.

Las reformas de 1998²⁴ y 2001²⁵ supusieron un primer intento de reactivación, mediante una mayor flexibilidad en la jornada y en la contratación del relevista, como se indica en la propia exposición de motivos de estas normativas. Esta etapa marcó el inicio de un crecimiento sostenido en su utilización, aunque también abrió la puerta a desviaciones relevantes, incluyendo prácticas irregulares y un uso instrumental del contrato de relevo²⁶, que en muchos casos dejó de cumplir su función de fomento del empleo estable.

Ante esta deriva, las reformas impulsadas a partir de 2007²⁷ —y especialmente la de 2013²⁸— imprimieron un giro restrictivo al régimen de jubilación parcial²⁹. Si bien estas medidas pretendían contener el impacto económico sobre la Seguridad Social, también redujeron drásticamente su atractivo para empresas y trabajadores³⁰.

²⁴ Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad (BOE, núm. 285, de 28/11/1998), normativa desarrollada por el Real Decreto 144/1999, de 29 de enero, por el que se desarrolla, en materia de acción protectora de la Seguridad Social, el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad (BOE, núm. 40, de 16/02/1999).

²⁵ Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE, núm. 164, de 10/07/2001), normativa desarrollada por el Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial (BOE, núm. 284, de 27/11/2002).

²⁶ Vid. Paredes Rodríguez, J. M., *La jubilación parcial en el Sistema Español de Seguridad Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008, págs. 147-167.

²⁷ Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE, núm. 291, de 05/12/2007).

²⁸ Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (BOE, núm. 65, de 16/03/2013).

²⁹ Se endurecieron los requisitos de acceso (edad, antigüedad, cotización), se reforzó el vínculo con el contrato de relevo a jornada completa y se impusieron cotizaciones sobre bases equivalentes a jornada completa.

³⁰ Tanto la Ley 40/2007 como el Real Decreto-ley 5/2013 introdujeron un endurecimiento progresivo de la jubilación parcial, aunque en momentos distintos y con distinta intensidad. La Ley 40/2007 ya supeditó su acceso al cumplimiento de 61 años de edad (con un tránsito gradual desde los 60), 30 años de cotización y 6 años de antigüedad en la empresa, limitó la reducción de jornada al 75 % (frente al 85 % anterior) y reforzó las condiciones del contrato de relevo, que debía durar hasta los 65 años y con bases de cotización mínimas del 65 % respecto al jubilado. Posteriormente, el RDL 5/2013 elevó aún más las exigencias, al vincular la edad mínima a la edad legal de jubilación (63–65 años según cotización), mantener la alta cotización mínima y la antigüedad, e incrementar gradualmente la base de cotización del jubilado parcial hasta el 100 %, encareciendo notablemente la figura para las empresas. En conjunto, ambas reformas buscaron desincentivar un uso excesivo o abusivo de la jubilación parcial, garantizando mayor sostenibilidad financiera del sistema, pero reduciendo al mismo tiempo su atractivo para empresas y trabajadores.

El Texto Refundido de 2015³¹ (LGSS) consolidó este marco más exigente, que continúa vigente con ligeras adaptaciones, y cuya aplicación práctica se ha concentrado en sectores muy específicos, como la industria manufacturera. De hecho, este ámbito cuenta desde 2018³² con un régimen excepcional que flexibiliza algunas condiciones, especialmente en empresas con una alta tasa de empleo indefinido y tareas físicas exigentes.

Así, llegamos a la reforma operada mediante el RDL11/2024 que, lejos de imponer una elevación directa de la edad de jubilación —fórmula que el propio Pacto de Toledo desaconseja—, el nuevo enfoque legislativo prefiere estimular la prolongación voluntaria de la vida laboral mediante beneficios adicionales, mayor flexibilidad y adaptación a las circunstancias personales de cada trabajador. Este giro no solo responde a razones de sostenibilidad financiera del sistema³³, sino también a una concepción más realista y plural del envejecimiento, el trabajo y la jubilación.

Según la propia exposición de motivos del RDL 11/2024, los objetivos principales de la reforma del sistema público de pensiones son tres: en primer lugar, reforzar su sostenibilidad financiera y social, mediante medidas como el aumento progresivo de las bases de cotización, la implantación de la cotización de solidaridad y el Mecanismo de Equidad Intergeneracional; en segundo lugar, garantizar la suficiencia y la equidad de las prestaciones, con especial atención a colectivos vulnerables como trabajadores con carreras laborales irregulares, mujeres con lagunas de cotización o fijos-discontinuos, reduciendo así la brecha de género; y, por último, promover la prolongación y flexibilidad de la vida laboral, acercando la edad efectiva de retiro a la edad legal ordinaria y favoreciendo la compatibilidad entre pensión y empleo a través de la mejora de la jubilación parcial y activa.

En cumplimiento del encargo contenido en el RDL 2/2023³⁴, el art. 1.4 del RDL 11/2024 introduce modificaciones al art. 215 LGSS. Analicemos seguidamente cómo se configuran los distintos elementos del régimen vigente.

³¹ En 2015 se endurece definitivamente la jubilación parcial al elevar los requisitos de edad (63–65 años según cotización), exigir más años cotizados (hasta 36 años y 6 meses), consolidar la cotización al 100 %, precisar la antigüedad y hacer más estricta la obligación del contrato de relevo, con responsabilidad directa del empresario en caso de incumplimiento.

³² Vid. art. 1 del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España (BOE, núm. 296, de 8/12/2018).

³³ Vila Tierno, F., “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 9, 2024, pág. 8.

³⁴ Esta última reforma responde directamente al mandato contenido en la disposición adicional primera del RDL 2/2023, de 16 de marzo. Este precepto obligaba al Gobierno a presentar, en el plazo de un año, una propuesta de modificación del régimen jurídico de la jubilación parcial, en el marco del diálogo social y con la implicación de la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN PARCIAL

3.1. Requisitos de acceso a la jubilación parcial

La jubilación parcial, en su concepción más auténtica, se entiende como un mecanismo de transición progresiva hacia el retiro. En lugar de abandonar la vida laboral de forma repentina y absoluta, permite que la persona trabajadora reduzca su dedicación, combinando una parte de actividad con el disfrute de la pensión, y ajustando así el ritmo e intensidad de su salida del mercado de trabajo. Esta figura implica, por tanto, una doble condición: jubilado y trabajador activo al mismo tiempo. De hecho, el artículo 215.4 de la LGSS reconoce expresamente esta compatibilidad, al prever que la pensión de jubilación pueda coexistir con un empleo a tiempo parcial derivado de la reducción de jornada propia de esta modalidad³⁵.

Como ya adelantamos, el art. 215 LGSS establece actualmente dos grandes vías de acceso a la jubilación parcial: una vinculada a la edad legal ordinaria de jubilación³⁶, y otra anticipada hasta tres años antes de alcanzarla, siempre que se cumplan ciertos requisitos adicionales y se formalice un contrato de relevo.

En cuanto a la edad de acceso, hasta hace unos meses, correspondía a 62 años y 8 meses, para quien tuviese cotizado 36 años y 3 meses durante toda su vida laboral. No obstante, esta indicación se suprime con la última reforma. A partir de abril de 2025, se permite anticipar el acceso hasta tres años respecto a la edad ordinaria de jubilación que le corresponda al individuo³⁷, siempre que se acredite una cotización mínima de 33 años³⁸, salvo en caso de discapacidad igual o superior al 33 %, en cuyo caso el período exigido se reduce a 25 años (art. 215.2.a LGSS). Con la reforma de 2024 se recupera, con matices, el umbral de acceso cercano al fijado en la normativa originaria de 1984 - Ley 32/1984-, ahora vinculado a la edad ordinaria resultante del calendario del art. 205 LGSS y condicionado a acreditar una carrera de cotización suficiente.

En ambas modalidades, la reducción de jornada debe situarse entre un 25 % y un

³⁵ Barcelón Cobedo, S., “Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial”, Revista Justicia & Trabajo, núm. 6, 2025, pág. 235.

³⁶ El art. 205.1.a establece que “1. *Tendrán derecho a la pensión de jubilación regulada en este capítulo, las personas incluidas en el Régimen General que, además de la general exigida en el artículo 165.1, reúnan las siguientes condiciones:*

a) Haber cumplido sesenta y siete años de edad, o sesenta y cinco años cuando se acrediten treinta y ocho años y seis meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias.

Para el cómputo de los períodos de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a ellos las fracciones de los mismos”.

³⁷ Es decir, si al individuo le corresponde jubilarse forma ordinaria a los 65 años, podrá jubilarse parcialmente a partir de los 62 años.

³⁸ A efectos del cómputo, se admite el reconocimiento del servicio militar o de prestaciones sustitutivas, con un máximo de un año, y se considera como edad legal de jubilación la que habría correspondido de haberse mantenido la cotización ininterrumpida hasta el hecho causante (art. 215.2, párrs. 3º a 5º).

75 % (arts. 215.1 y 2.c LGSS). En las situaciones de jubilación anticipada en más de dos años a la edad ordinaria de jubilación, la reducción inicial durante el primer año debe quedar comprendida entre un 20 % y un 33 % (art. 215.2.c LGSS), introduciendo así una fase inicial de adaptación progresiva. A partir del segundo año, el porcentaje de jornada podrá ampliarse hasta los márgenes tradicionales (entre el 25 % y el 75 %), pero siempre manteniéndose esa condición reforzada de estabilidad para el relevista.

Análogamente a la regulación previa, se exige una antigüedad mínima de seis años en la empresa (art. 215.2.b LGSS), computándose incluso en supuestos de sucesión empresarial conforme al art. 44 ET. Esta exigencia, junto con el hecho de que la figura está diseñada para trabajadores a tiempo completo con trayectorias prolongadas en la misma empresa, refuerza la idea de estabilidad previa al acceso a esta modalidad, aunque también restringe su aplicabilidad en sectores marcados por alta rotación laboral o temporalidad.

Por otro lado, el contrato de relevo —condición sine qua non en la modalidad anticipada— debe celebrarse con un trabajador en situación de desempleo o con contrato temporal en la misma empresa, y mantenerse, como mínimo, durante los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial (art. 215.2.e LGSS). Tras la reforma operada por el RDL 11/2024, un elemento destacable es que dicho contrato ha de ser indefinido y a jornada completa en todos los supuestos como regla general, no sólo en supuestos de reducción máxima de jornada³⁹, lo que persigue reforzar el carácter estable del relevo generacional, aunque puede suponer una traba adicional para las pequeñas y medianas empresas. Además, se permite por primera vez que los trabajadores fijos discontinuos puedan actuar como relevistas, ampliando las posibilidades de participación de colectivos con trayectorias laborales más inestables. Esta previsión, recogida en el art. 215.2.e LGSS, amplía el espectro de sujetos llamados a participar en el mecanismo de relevo generacional, permitiendo que colectivos tradicionalmente más expuestos a la temporalidad puedan desempeñar esa función. Además, con el propósito de favorecer la equiparación con trabajadores a tiempo completo, la norma establece un cómputo reforzado de los periodos trabajados, aplicando un coeficiente del 1,5 a los servicios efectivamente prestados. En la práctica, ello supone que, por ejemplo, ocho meses de actividad real de un fijo discontinuo se computen como doce meses a efectos de acreditar la duración mínima exigida, con el límite máximo de 365 días por año natural. Esta técnica de cómputo —que no es desconocida en nuestro sistema de Seguridad Social, al existir antecedentes en materia de desempleo o jubilación anticipada por actividades de naturaleza intermitente— busca garantizar una mayor inclusión de estos colectivos, al tiempo que refuerza la sostenibilidad del modelo de relevo mediante una participación más amplia y diversa.

Debe subrayarse, además, que la jubilación parcial sigue sin ser obligatoria para la empresa, al no constituir un derecho subjetivo absoluto frente a la misma⁴⁰. La

³⁹ La reforma también modifica los apartados 6, 7 y 8 del artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores, con el fin de asegurar la coherencia entre el régimen laboral y la nueva estructura de relevo.

⁴⁰ Vid. a este respecto *García Romero, B.*, “Derecho a la jubilación parcial y alcance de la obligación empresarial de acceder a ella a la vista de la regulación legal y del convenio

normativa la configura como una posibilidad condicionada tanto a la concurrencia de requisitos objetivos como, especialmente, al consentimiento empresarial, sin que exista una obligación legal de aceptar la solicitud del trabajador. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido en que el acceso a la jubilación parcial exige el acuerdo de voluntades entre trabajador y empresario, descartando que pueda imponerse unilateralmente por parte del primero⁴¹. Doctrina se ha visto recientemente consolidada en la STS núm. 236/2023, de 29 de marzo⁴², de manera que se ha de establecer de forma clara e inequívoca en el convenio colectivo la obligación empresarial de facilitar el acceso a la persona trabajadora que la solicite, para ser considerada una obligación. En caso de negativa, la empresa tendría que abonar una indemnización resarcitoria por bloquear el acceso a la jubilación parcial⁴³.

Otra novedad de calado es la regulación expresa de la acumulación de jornada, no reconocida expresamente hasta el momento. El nuevo art. 215.3 LGSS reconoce el derecho del trabajador jubilado parcialmente (de manera anticipada) a concentrar su jornada en un único periodo ininterrumpido (en días, semanas, meses, o incluso años), en función del acuerdo individual o colectivo. Esta posibilidad, ya admitida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴⁴, se recoge ahora con carácter general y no podrá ser limitada en ningún ámbito, lo que refuerza el papel de la autonomía

colectivo aplicable”, Revista de Jurisprudencia Laboral, núm. 4, 2023

⁴¹ SSTs 22 junio 2010 (Rcud. 3046/2009), 534/2020, de 25 de junio (Rcud. 665/2018), 510/2022, de 1 de junio (Rcud.126/2020); 236/2023, de 29 de marzo (Rcud. 2322/2020) y 151/2024, de 25 de enero (Rcud. 687/2023). De manera más reciente, STS 304/2025, 8 de Abril de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:1619).

⁴² RCUD 2322/2020, ECLI:ES:TS:2023:1363. La Sala Cuarta reitera que el derecho a la jubilación parcial no resulta, en principio, plenamente exigible contra la voluntad del empleador, al depender de la formalización de un contrato de relevo. El Alto Tribunal enfatiza dos ideas clave: i) que la empresa no está obligada legalmente a aceptar la propuesta de jubilación parcial ni a formalizar el contrato de relevo, salvo que exista previsión convencional inequívoca que así lo imponga; y ii) que, en ausencia de dicha cláusula convencional expresa, el acceso a esta modalidad requiere necesariamente del acuerdo entre las partes de la relación laboral. De este modo, el Tribunal clarifica que únicamente en presencia de convenios colectivos que contengan una obligación empresarial explícita puede hablarse de un verdadero derecho subjetivo perfecto del trabajador a la jubilación parcial, mientras que en el régimen general rige la voluntariedad bilateral.

⁴³ Como ejemplo, el art. 69 del Convenio colectivo estatal de empresas de seguridad 2023-2026 reconoce la posibilidad de acceder a la jubilación parcial y regula aspectos como la jornada y el contrato de relevo, pero no impone de forma clara e inequívoca la obligación empresarial de aceptarla. Precisamente por ello, y conforme a la doctrina del Tribunal Supremo (STS 236/2023, de 29 de marzo), la jubilación parcial en este sector no constituye un derecho automático del trabajador, sino que requiere el acuerdo con la empresa, al no haber quedado configurada en el convenio como una obligación exigible.

⁴⁴ Así lo declaró, por ejemplo, la STS 265/2017, de 29 de marzo, (ECLI: ES:TS:2017:1429) al señalar que el hecho de que la concentración de jornada no estuviera prevista en la ley no implicaba su ilegalidad, pues debía ampararse en la libertad de pacto reconocida por el art. 1255 CC, siempre que se respetasen los objetivos de la institución. Con esta incorporación legislativa, se consolida una práctica jurisprudencial previa y se refuerza el papel de la autonomía colectiva en la ordenación de esta transición hacia la jubilación.

colectiva en la ordenación de esta transición.

En cuanto a la responsabilidad empresarial en el reintegro de la pensión de jubilación parcial indebidamente percibida, conviene precisar que no constituye una novedad de la reforma de 2024, sino que venía ya consolidada en el marco normativo y jurisprudencial previo. Se trata, en definitiva, de un mecanismo de garantía del equilibrio institucional de la jubilación parcial que la reforma ha mantenido sin modificaciones sustantivas. En la misma línea, tampoco es novedosa la extensión de este régimen a las cooperativas, dado que ya con anterioridad se reconocía la aplicación de la jubilación parcial a los socios trabajadores o de trabajo, siempre que se respetaran los requisitos específicos previstos en el art. 215 LGSS y en la legislación cooperativa aplicable.

Por último, mencionar que el RDL 11/2024 conserva el régimen específico de jubilación parcial diseñado para la industria manufacturera desde 2019, aunque introduce determinadas modificaciones orientadas a lograr una relación más equilibrada entre trabajadores y empresas⁴⁵, endureciendo la condición de plantilla indefinida exigida a las empresas: el porcentaje de contratos indefinidos deberá alcanzar al menos el 75 % (antes 70 %) para poder acogerse al régimen. También se extiende expresamente al sector la posibilidad de acumulación de jornada, en los mismos términos que en la modalidad ordinaria, y se admite la incorporación de relevistas con contratos fijos discontinuos, favoreciendo así una mayor inclusión en sectores con alta rotación o estacionalidad⁴⁶.

Todas estas exigencias, lejos de ser fruto de un diseño estático, reflejan un proceso de ajuste continuo en el que el legislador ha tratado de equilibrar objetivos contrapuestos: garantizar la estabilidad del relevo generacional, preservar la sostenibilidad financiera del sistema y, al mismo tiempo, ofrecer a empresas y trabajadores un marco mínimamente operativo. Esta tensión normativa y práctica se refleja también en un aspecto fundamental de la jubilación parcial: el régimen de bases reguladoras y cotización, cuyo impacto sobre la pensión definitiva merece un análisis diferenciado.

3.2. Impactos sobre la pensión: bases reguladoras y reglas de cotización

Al margen de las condiciones de acceso o de la configuración contractual, el análisis de las bases reguladoras y de las reglas de cotización merece, como hemos indicado, un tratamiento autónomo respecto del resto de requisitos de acceso y condiciones de la jubilación parcial, ya que incide de manera directa en la cuantía de la pensión definitiva y en la sostenibilidad financiera del sistema. Veámoslo.

Durante la vigencia de la jubilación parcial, la percepción de la pensión es

⁴⁵ Apartado 6 de la Disposición Transitoria Cuarta 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.

⁴⁶ Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, pág. 165.

proporcional a la jornada reducida, compatibilizándose con el salario correspondiente al trabajo realizado (art. 215.4 LGSS). Ahora bien, el régimen de cotización difiere según se trate de jubilación parcial ordinaria o anticipada.

En la jubilación parcial ordinaria (cuando se accede tras cumplir la edad legal), la cotización se ajusta a la jornada efectivamente realizada, siguiendo la lógica del trabajo a tiempo parcial.

Sin embargo, esta proporcionalidad no se traslada al ámbito de la cotización en la jubilación parcial anticipada: el trabajador y el empleador deben continuar cotizando por la base correspondiente a una jornada completa, como ya se ha indicado, incluso en los casos en que la jornada se haya acumulado y no se presten servicios efectivos durante determinados periodos (art. 215.2.f LGSS).

Es decir, el régimen de cotización no se modifica: se mantiene la obligación de cotizar por la base correspondiente a jornada completa durante todo el periodo de disfrute de la jubilación parcial anticipada. Según aclara el Criterio Interpretativo 5/2025 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (en adelante, DGOSS)⁴⁷, esta obligación subsiste incluso en los casos en que, por efecto de la acumulación de jornada, el trabajador no preste servicios efectivos durante algunos meses. La finalidad de esta regla es doble: por un lado, garantizar la suficiencia financiera del sistema al evitar una merma en los ingresos de la Seguridad Social; por otro, asegurar que la futura pensión definitiva del trabajador jubilado parcialmente no se vea perjudicada por la reducción temporal de jornada⁴⁸. Esta previsión que excluye expresamente la aplicación de reglas generales del trabajo a tiempo parcial previstas en el art. 65.3 del Reglamento General de Cotización⁴⁹.

Además, el art. 215.2.d LGSS exige que la base de cotización del trabajador relevista guarde correspondencia con la del jubilado parcial, fijando un mínimo del

⁴⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, *Criterio interpretativo 5/2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para la aplicación del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial*, 2025. Disponible en: <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/098dc33d-42a5-4451-805d-3fd2e4c5cdaa/CI+5-2025+ConsultaTGSS+Aplicaci%C3%B3n+RDL11-2024.pdf?MOD=AJPERES>

⁴⁸ La obligación de cotizar por la base de jornada completa, incluso en los supuestos de acumulación de jornada en los que el trabajador jubilado parcialmente deja de prestar servicios efectivos durante parte del periodo, presenta efectos de signo diverso. Para las empresas, puede funcionar como un factor de desincentivo, al elevar los costes laborales y dificultar la generalización de esta modalidad, especialmente en pymes o sectores con márgenes ajustados. Para el trabajador, en cambio, esta misma regla tiene un componente claramente **protector**, pues le permite mantener cotizaciones como si siguiera a jornada completa, lo que contribuye a mejorar la base reguladora y, en su caso, la cuantía de la pensión definitiva. En este equilibrio reside una de las tensiones estructurales de la figura: se refuerza la suficiencia del sistema y la protección del individuo, pero a costa de limitar su implantación práctica.

⁴⁹ Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social (BOE, núm. 22, de 25/01/1996).

65 % del promedio de las bases de los seis últimos meses de este, mecanismo que persigue mantener un cierto equilibrio intergeneracional y evitar un deterioro brusco en los niveles retributivos asociados al relevo, aunque en la práctica puede suponer una traba para la contratación de relevistas con menor cualificación o experiencia.

Por otro lado, el RDL 11/2024 también retoca el régimen especial de jubilación parcial del sector manufacturero, introducido en 2019, al amparo del Plan Estratégico para la España Industrial 2030. Se prorroga su vigencia hasta el 1 de enero de 2030, con importantes ajustes. En el plano de las cotizaciones, se implementa una cotización progresiva para quienes accedan a este régimen a partir de 2025: el porcentaje de cotización irá aumentando desde un 40 % en 2025 hasta un 80 % en 2029, con el fin de acercarse al régimen general sin aplicar retroactividad a situaciones previas⁵⁰.

Así planteado, el régimen de cotización propio de la jubilación parcial anticipada refuerza su lógica contributiva y protectora, pero incrementa los costes para las empresas y limita su atractivo práctico. Aunque la normativa incorpora elementos de flexibilidad —como la posibilidad de acumular la jornada en periodos amplios (art. 215.3 LGSS)—, persisten rigideces estructurales que dificultan el despliegue de esta figura como una herramienta efectiva de prolongación de la vida laboral en condiciones de equidad y sostenibilidad.

Conviene destacar, por tanto, que el legislador ha configurado tres lógicas distintas: en la anticipada impone la cotización íntegra para proteger la futura pensión y la suficiencia del sistema - esta regla, reforzada progresivamente desde la reforma de 2013, persigue que el trabajador no vea reducida su futura base reguladora y, por ende, la cuantía de su pensión definitiva, trasladando el coste adicional a las empresas-; en la ordinaria permite un ajuste proporcional a la jornada; y en el régimen manufacturero introduce una escala progresiva, que busca equilibrar sostenibilidad y viabilidad empresarial, sin desnaturalizar la lógica general de la institución.

4. BALANCE CRÍTICO Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

4.1. Luces, sombras y límites del modelo actual

El ciclo reformista iniciado en 2021 y culminado en 2024 con la aprobación del RDL 11/2024, representa un paso relevante en la consolidación de un modelo más flexible y adaptado a las transformaciones del mercado laboral y al reto demográfico. En particular, la jubilación parcial ha sido objeto de una revisión normativa que pretende dotarla de mayor coherencia interna, reforzar su funcionalidad como herramienta de transición progresiva hacia la jubilación plena y fomentar un relevo generacional efectivo.

Ahora bien, a pesar de las mejoras técnicas introducidas —como la regulación de la acumulación de jornada o la ampliación de colectivos de relevistas—, el modelo resultante sigue adoleciendo de fragmentación, rigidez y una limitada implantación

⁵⁰ Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, pág. 165.

práctica. La reforma, más que una transformación estructural, se orienta a subsanar déficits específicos del diseño anterior, sin articular una visión sistémica y coordinada sobre el papel de esta figura en el conjunto del sistema de pensiones.

En este orden de ideas, la jubilación parcial presenta un régimen complejo de compatibilidad entre salario y pensión que genera efectos ambivalentes, según se analice desde la perspectiva de la persona trabajadora que accede a esta modalidad, del trabajador relevista o de la propia empresa.

Para la persona que se jubila parcialmente, esta modalidad presenta virtudes y defectos. Entre los aspectos positivos, destaca la posibilidad de anticipar el acceso a la pensión en proporción a la reducción de la jornada, al tiempo que se siguen generando cotizaciones como si se trabajara a jornada completa, lo que permite mejorar la base reguladora de la futura pensión. Sin embargo, junto a estas ventajas existen también elementos que suponen un claro perjuicio. Por un lado, las sucesivas reformas han endurecido los requisitos, exigiendo que el contrato de relevo sea indefinido y a jornada completa, lo que restringe el número de potenciales beneficiarios. Por otro, la jubilación parcial anticipada está limitada exclusivamente a quienes trabajan a tiempo completo, de manera que los trabajadores con contrato a tiempo parcial quedan excluidos de esta opción. Para ellos, las opciones son compatibilizar empleo y pensión mediante modalidades como la jubilación activa o flexible —y, en el futuro, la jubilación reversible—, lo que evidencia que la regulación actual genera una desigualdad significativa en el acceso a esta fórmula de transición flexible hacia la jubilación.

Asimismo, dentro de la propia jubilación parcial se produce una clara diferencia de trato entre sus distintas modalidades: la jubilación parcial ordinaria exige menos requisitos que la anticipada, que concentra las mayores cargas (contrato de relevo, cotización plena), mientras que el régimen excepcional de la industria manufacturera suaviza algunas condiciones para favorecer su implantación sectorial.

Esta disparidad interna plantea dudas de coherencia y de equidad, pues la misma institución opera con lógicas muy distintas en función del momento del acceso o del sector productivo de referencia. Esto, lejos de ser una decisión puramente arbitraria, responde a una lógica diferenciada: la modalidad ordinaria se flexibiliza porque no genera sobrecoste para el sistema; la anticipada impone contrapesos más severos al implicar un acceso prematuro a la pensión; y el régimen sectorial manufacturero se justifica en la penosidad de determinados trabajos y en la necesidad de asegurar el relevo en un ámbito clave para la economía. Con todo, la coexistencia de estas tres lógicas evidencia la dificultad de articular un modelo uniforme y plantea interrogantes sobre la coherencia general de la institución.

Para el trabajador relevista, el régimen incorpora mejoras claras. En primer lugar, se refuerza la estabilidad contractual, al imponerse con carácter general que el contrato sea indefinido y a jornada completa, y al exigirse que se mantenga al menos durante los dos años posteriores a la jubilación total del trabajador relevado. En segundo lugar, se establece la obligación de correspondencia entre su base de cotización y la del jubilado parcial, con un mínimo del 65 % de la media de las bases de este en los últimos seis meses, lo que garantiza un nivel contributivo adecuado

para futuras prestaciones. Finalmente, la extensión de esta figura a los trabajadores fijos discontinuos, junto con la aplicación del coeficiente 1,5 sobre sus periodos efectivamente trabajados, permite un cómputo más favorable que mejora sus posibilidades de acceso a prestaciones futuras.

Para las empresas, la jubilación parcial sigue representando una carga significativa, ya que la exigencia de celebrar contratos de relevo indefinidos a jornada completa en determinados supuestos incrementa costes y reduce la flexibilidad en la gestión de plantillas, convirtiéndose en uno de los factores más disuasorios para su aceptación. A ello se suman elementos estructurales que limitan su eficacia, como la obligación de cotizar por la jornada completa incluso en casos de acumulación, o la generalización de la contratación indefinida y a tiempo completo del relevista, medida que, si bien busca mejorar la calidad del empleo, carece de incentivos suficientes para las empresas —en particular para pymes y sectores con alta rotación estacional—, lo que restringe el alcance real de esta modalidad.

En definitiva, el régimen de compatibilidad en la jubilación parcial se configura como un equilibrio imperfecto: beneficios claros para el relevista y, en menor medida, para el propio jubilado parcial —gracias sobre todo al efecto de las cotizaciones “en la sombra”—, pero con un impacto en las empresas, que soportan la mayor carga en aras de la sostenibilidad del sistema y la protección de carreras contributivas.

En términos sociales, la jubilación parcial continúa siendo una vía poco accesible para colectivos con trayectorias laborales discontinuas, carreras de cotización irregulares o menor poder de negociación, reproduciendo sesgos de exclusión que afectan particularmente a mujeres, trabajadores precarios y sectores estacionales.

Del mismo modo, el diseño actual no garantiza plenamente una estrategia de envejecimiento activo integradora, ya que no se han adoptado medidas paralelas que promuevan el mantenimiento o el retorno al empleo de los trabajadores de mayor edad. La jubilación parcial anticipada, en ausencia de políticas activas de empleo que la acompañen, difícilmente puede cumplir su papel de transición flexible si quienes podrían acogerse a ella ya han sido expulsados del mundo del trabajo a los 55 o 60 años. En este contexto, la posibilidad de fórmulas de jubilación reversible, que ya se encuentran sobre la mesa en el debate político y académico, podría convertirse en una herramienta clave para favorecer la reinserción laboral tras un retiro inicial y alargar de manera efectiva la vida activa⁵¹.

⁵¹ Esta propuesta ha sido recogida en el Proyecto de Real Decreto presentado el 22 de julio de 2025 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En este sentido, sustituye la tradicional jubilación flexible por un modelo más amplio, diseñado en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo y los acuerdos del Diálogo Social. Entre sus principales novedades destacan: la ampliación de la compatibilidad entre pensión y empleo —incluyendo ahora actividades por cuenta propia—, incentivos adicionales para quienes retornen al trabajo tras jubilarse, la unificación normativa que deroga y actualiza el Real Decreto 1132/2002, y la adaptación del complemento por demora a este nuevo esquema. En términos de objetivos, la jubilación reversible persigue tres finalidades esenciales: favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral sin merma de derechos adquiridos, facilitar un retorno ordenado y reversible al mercado de trabajo, y contribuir a la sostenibilidad del sistema público de pensiones, equili-

Por todo ello, resulta necesario avanzar hacia un modelo más ambicioso de compatibilidad entre pensión y trabajo, con una perspectiva verdaderamente inclusiva y sostenible, y atractiva para empresas y trabajadores.

4.2. Líneas de reforma y alternativas de futuro

Como propuestas de *lege ferenda*, sin pretender agotar el debate ni ofrecer un texto cerrado, el art. 215 de la LGSS podría reformularse para reforzar la coherencia y funcionalidad de la jubilación parcial, conservando los avances recientes, pero introduciendo ajustes que doten de mayor flexibilidad al régimen.

A la luz de lo anterior, aunque el Criterio Interpretativo 5/2025 de la DGOSS ha aclarado que la reducción máxima del 33 % en los supuestos de acceso a la jubilación parcial con más de dos años de anticipo no debe mantenerse obligatoriamente durante un año completo, sino únicamente hasta el momento en que al trabajador le resten dos años para alcanzar la edad ordinaria de jubilación, lo cierto es que el tenor literal del art. 215 TRLGSS conduce a una interpretación más rígida. La norma, tal y como está redactada, parece imponer la obligación de permanecer todo un año con esa reducción limitada, lo que genera inseguridad jurídica y obliga a recurrir a criterios administrativos para modular su aplicación. En consecuencia, aunque la interpretación de la DGOSS resuelve la duda práctica, la redacción legal debería corregirse para reflejar de forma clara lo que realmente se pretende: que la limitación al 33 % opere solo hasta situarse a dos años de la edad ordinaria de jubilación, y no durante un año fijo desde el inicio de la jubilación parcial.

En cuanto al contrato de relevo podría mantenerse, como regla general, su carácter indefinido y a jornada completa, preservando la estabilidad y la calidad del empleo, pero se podría introducir una excepción limitada para pymes o sectores con fuerte estacionalidad.

En lo relativo a la acumulación de jornada, debería mantenerse la previsión actual que permite concentrar el tiempo de trabajo en periodos amplios, pero con una regulación más precisa. En particular, la referencia a la acumulación plurianual resulta ambigua y puede desvirtuar la finalidad de la jubilación parcial si se traduce en largos periodos de inactividad total. Para evitarlo, la norma debería fijar expresamente que la acumulación solo puede realizarse dentro del año natural o, en su caso, con un máximo de un año continuado de ausencia. De este modo, se preservaría la seguridad jurídica de una práctica avalada jurisprudencialmente, pero al mismo tiempo se impediría que la jubilación parcial se convierta en un anticipo encubierto de la jubilación plena, manteniendo su carácter progresivo y su función de transmisión gradual de conocimientos.

El régimen de cotización, por su parte, debería ser objeto de reflexión. La actual obligación de cotizar por la jornada completa, incluso en los casos en que la prestación de servicios se ha concentrado al inicio del periodo, genera cargas significativas que pueden desalentar la utilización de la jubilación parcial. Sin introducir un cambio cerrado en la norma, podría incluirse una remisión a futuras adaptaciones

reglamentarias o a la negociación colectiva, con el fin de explorar soluciones más equilibradas.

En cuanto a los colectivos beneficiarios, habría que consolidar la apertura a los trabajadores fijos discontinuos y, quizás, ampliar el acceso a otros colectivos. En particular, cabría replantear la exclusión de quienes prestan servicios a tiempo parcial, pues se trata de un ámbito especialmente feminizado y marcado por la precariedad. Mantenerlos fuera de la jubilación parcial anticipada contradice, a nuestro criterio, los objetivos de equidad y envejecimiento activo que inspiran esta figura. Ahora bien, su inclusión exigiría afrontar ciertas dificultades técnicas —como la limitada posibilidad de reducir aún más una jornada ya parcial, el encaje del régimen de cotización o la garantía de correspondencia en el contrato de relevo—, lo que hace necesario un diseño normativo específico que, con las debidas adaptaciones, permitiese su acceso en condiciones sostenibles y equilibradas.

Y, por supuesto, no debe perderse de vista el papel de la negociación colectiva. En un contexto de enorme diversidad sectorial y empresarial, resulta esencial que los convenios colectivos dispongan de margen suficiente para concretar la aplicación práctica de la jubilación parcial, adaptando la reducción de jornada, la acumulación de trabajo o las modalidades del contrato de relevo a la realidad productiva de cada actividad. La norma estatal debe fijar un marco mínimo de garantías, pero la eficacia real de la institución dependerá en gran medida de su integración en los convenios y acuerdos de empresa o de sector, donde se negocian las condiciones específicas que hacen viable el relevo generacional. A este respecto, la reciente STS 236/2023 ha recordado que el convenio colectivo puede convertir la jubilación parcial en un derecho plenamente exigible si lo regula de forma inequívoca, mientras que una mera remisión a la normativa legal no basta. Ello pone de relieve, a nuestro criterio, que la negociación colectiva es el cauce idóneo para asegurar la efectividad práctica de esta figura en cada sector y empresa.

Si se desea que la jubilación parcial sea algo más que una figura marginal, es imprescindible dejar atrás el enfoque de reformas puntuales y avanzar hacia un marco estratégico e integrado de envejecimiento activo, con instrumentos jurídicos que estén al servicio de trayectorias laborales más sostenibles, igualitarias y compatibles con la dignidad del retiro.

5. BIBLIOGRAFÍA

Barcelón Cobedo, S., “Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial”, *Revista Justicia & Trabajo*, núm. 6, 2025.

Cavas Martínez, F., “La pensión de jubilación y su compatibilidad con el trabajo por cuenta propia”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor Tortuero Plaza*, Laborum, Murcia, Tomo II, 2024.

Chabannes, M., “La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025. <https://doi.org/10.25115/>

ridj.vi33.10432

Comunicación de la Comisión Europea 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020.

Congreso del los Diputados, *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, 2020. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/comisiones/LegXIV/PactTole/Informe_Pacto_de_Toledo.pdf

De La Villa, L. E. y López Cumbre, L., “Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74, 2008.

García Romero, B., “Derecho a la jubilación parcial y alcance de la obligación empresarial de acceder a ella a la vista de la regulación legal y del convenio colectivo aplicable”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 4, 2023.

López Insua, B., “La jubilación parcial en el marco de las políticas de fomento del envejecimiento activo y del reparto del empleo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 16, 2016.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, *Criterio interpretativo 5/2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para la aplicación del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial*, 2025. Disponible en: <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/098dc33d-42a5-4451-805d-3fd2e4c5cdaa/CI+5-2025+ConsultaTGSS+Aplicaci%C3%B3n+RDL11-2024.pdf?MOD=AJPERES>

Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., *Las reformas laborales y de Seguridad Social para 2019. Estudio sistemático del RD-Ley 28/2018, de diciembre, para la revalorización de las pensiones y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo; y normas concordantes*, Murcia, Laborum, 2019.

Monereo Pérez, J. L., “EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extra 1, 2010.

OMS (Organización Mundial de la Salud), *Active ageing: a policy framework*, 2002. Disponible en: <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf>).

Ortega Lozano, P. G., “Jubilación parcial anticipada y consejeros sin control sobre la sociedad”, en AA.VV., (Rodríguez Iniesta, G. y Lasasa Irigoyen, E. (dirs.), López Insua, B. M. y García Gil, M. B. (coords.), *Derecho Vivo de la Seguridad Social. IX Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSH*, Laborum, 2024.

Paredes Rodríguez, J. M., *La jubilación parcial en el Sistema Español de Seguridad Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008.

Tortuero Plaza, J. L., “La jubilación flexible: de la utopía a la realidad”, en VV. AA. (Millán García, A., Coord.), *El sistema de pensiones en España: Conformación*,

consolidación y adaptabilidad a los cambios, INSS, Madrid, 2003.

Vila Tierno, F., “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 9, 2024.

Vila Tierno, F. y Ramírez Bandera, C., “Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024.

LA JUBILACIÓN DEMORADA COMO MEDIDA DE CONTENCIÓN DEL GASTO DE PENSIONES

ALICIA MORENO NÚÑEZ

Doctoranda del Programa de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de Málaga

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. EL PACTO DE TOLEDO Y LAS PRIMERAS REFORMAS.
3. LA JUBILACIÓN DEMORADA: CONCEPTO Y REGULACIÓN EN ESPAÑA.
4. ANÁLISIS DAFO.
5. CONCLUSIÓN.
6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN:

El sistema público de pensiones en España enfrenta un desafío estructural derivado del envejecimiento de la población y del desequilibrio entre la población activa y la jubilada. Bajo el principio de solidaridad intergeneracional, las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las prestaciones de los jubilados, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema ante el progresivo retiro de la generación del “baby boom”. En este contexto, el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, introduce medidas destinadas a fomentar la compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación, con el objetivo de incentivar la prolongación de la vida laboral. Entre los principales incentivos se incluye la jubilación demorada, mediante el incremento porcentual de la pensión por años adicionales cotizados, una cantidad a tanto alzado y una opción mixta. A pesar de estas reformas, persiste la incertidumbre sobre su eficacia a largo plazo para garantizar pensiones dignas, dada la evolución demográfica y el déficit estructural del sistema.

Palabras claves: jubilación, incentivos, edad legal de jubilación, sistema de pensiones, gasto.

ABSTRACT:

The public pension system in Spain faces a structural challenge derived from the aging of the population and the imbalance between the active and retired population. Under the principle of intergenerational solidarity, the contributions of active workers finance the benefits of retirees, which puts the sustainability of the system at risk in the face of the progressive retirement of the “baby boom” generation. In this context, Royal Decree-Law 11/2024, of December 23, introduces measures aimed at promoting compatibility between work and retirement pensions, with the aim of providing incentives to extend working life. The main incentives include delayed retirement, by means of a percentage increase in the pension for additional years contributed, a lump sum and a mixed option. Despite these reforms, uncertainty persists about their long-term effectiveness in guaranteeing decent pensions, given the demographic evolution and the structural deficit of the system.

Key words: retirement, incentives, legal retirement age, pension system, spending.

1. INTRODUCCIÓN

El tiempo, esa dimensión de la que ningún ser humano puede escapar, nos persigue y nos atrapa, e inevitablemente nos condiciona llegado el momento. Todas las personas – una vez cumplida la edad exigida–, nos retiraremos del trabajo, cesaremos en el ámbito profesional, cediendo el paso a otras personas trabajadoras. Pero esta transición no es tan sencilla, no se trata de una mera “sustitución del puesto de trabajo”, dado que el sistema de seguridad social que se sustenta sobre el factor trabajo ha de seguir funcionando, no puede estancarse y ha de garantizar el sostenimiento del sistema de pensiones.

Garantizar pensiones adecuadas ha sido –y sigue siendo– una de las mayores preocupaciones de los poderes públicos y de la sociedad en general, de ahí que ya se empezara a tratar el tema de su sostenibilidad financiera en las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 – y en sus posteriores revisiones– que se han ido integrando en los textos normativos de forma paulatina para poder hacer frente a esta problemática de tanto calado social y económico.

El artículo 41 de la Constitución española establece que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”, por lo que es una obligación de la administración que gestiona el sistema de Seguridad Social asegurar pensiones adecuadas ante la situación de jubilación.

El sistema español de Seguridad Social se rige por el principio de solidaridad intergeneracional, lo que equivale a decir que las personas que se encuentren trabajando en cada momento, la población activa, sufragarán –mediante sus cotizaciones sociales– las prestaciones de las personas que se encuentren inactivas, en las que se incluyen las personas beneficiarias de pensiones de jubilación. Por tanto, las cotizaciones sociales vienen estrechamente ligadas al principio de solidaridad, tal como ya dijera Canalejas a comienzos del siglo XX cuando afirmó que “nadie niega ni siquiera discute los inmensos beneficios que a la sociedad contemporánea dispensa el seguro: atenúa el desequilibrio económico, combate la miseria y fomenta la solidaridad, haciendo que los fuertes presten auxilio a los débiles, enlazando la infancia, con la ancianidad, sin detenerse ante las barreras de preocupaciones o egoísmos que separan las clases sociales”¹.

La gran problemática radica en el envejecimiento poblacional: el incremento de la esperanza de vida combinado con una baja tasa de natalidad, y cuya consecuencia radica en menos personas en activo sosteniendo las pensiones de un mayor número de jubilados – teniendo en cuenta la jubilación progresiva de la generación fruto del baby boom–.

Ante esta situación se han llevado a cabo diversas medidas como la cotización adicional de solidaridad, el mecanismo de equidad intergeneracional o la modificación del sistema de cotización de los trabajadores autónomo, el retraso progresivo de la

¹ Canalejas. Discurso de 28 de marzo de 1905 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, p. 90

edad legal de jubilación, la ampliación del período de cómputo para el cálculo de la pensión y la introducción de incentivos a la jubilación demorada.

Esta última se ha aprobado el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, y que tiene como objeto el fomento de la permanencia de los trabajadores en activo a través de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente.² Esta norma ha establecido una serie de medidas que encaminan a retrasar la jubilación de los trabajadores, mediante una serie de incentivos. Así se encuentra la demora de la jubilación, en tanto que un trabajador decide retrasar su pensión de jubilación una vez haya cumplido la edad de jubilación.

De esta forma la jubilación demorada, al retrasar la edad legal de jubilación, reduce el tiempo en el que el trabajador percibirá prestaciones, incrementando –a su vez– los ingresos en la Seguridad Social.

2. EL PACTO DE TOLEDO Y LAS PRIMERAS REFORMAS

Es en la época de transición donde surge el primer Pacto de Toledo, la preocupación respecto a la financiación de las pensiones era primordial, había que darle respuesta. Una época en la que el desempleo estaba en auge³, y la esperanza de vida aumentó, dando lugar a una población envejecida con mucho gasto público, y poco presupuesto para financiar dicho gasto.

El Pacto de Toledo surge para dar respuesta a los problemas estructurales del sistema de la seguridad Social, a lo que se refiere a la sostenibilidad del sistema de pensiones, mediante una serie de recomendaciones que garantizarían las reformas necesarias para mantener y mejorar las pensiones de jubilación en el futuro.

Este acuerdo social será revisado de forma periódica por la comisión creada para ello, y esto es necesario, pues la sociedad sigue –y seguirá– cambiando y se ha de adaptar el sistema para lograr la mayor protección a la ciudadanía.

Hasta la fecha, han habido cuatro revisiones del Pacto de Toledo, en la que incluyó la originaria, en 1995, tres posteriores en los años 2003, 2011 y la más reciente en 2020.

El Pacto originario fue aprobado en el Pleno del Congreso el 6 de abril de 1995⁴, y estaba integrado por diversidad de grupos políticos, agentes sociales –sindicatos, como UGT Y CCOO, y asociaciones de empresarios–, y una comisión Parlamentaria, que se encargaría de velar por el desarrollo de esta iniciativa. La unión de los

² Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

³ Pacto de Toledo de 1995 “La cifra de los cotizantes descendió hasta 1984, se recuperó en 1992 cayó de nuevo en 1992 y 1993”

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie E, núm 134. 12 de abril de 1995. Informe de la Potencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, y de las principales reformas que deberán acometerse. Disponible en: Congreso de los Diputados. Serie E, núm. 134, 12 de abril de 1995

integrantes tenía como objetivo dar respuesta a una problemática que afectaba y nos afecta actualmente a todos, mediante la aprobación de una serie de recomendaciones .

Para entender con claridad la necesidad de crear el Pacto de Toledo, habría que hacer referencia al contexto histórico de aquel momento, donde la gran problemática radicaba en los numerosos gastos que venían dándose en la seguridad social.

Habría que preguntarse por la razones que contribuyeron a ese aumento tan significativo del gasto en Seguridad Social. Entre ellas estarían, en primer lugar, el hecho de haber pasado por una larga transición política que llevaría a España de una dictadura a una democracia parlamentaria⁵. En segundo lugar, España venía sumergida en una profunda crisis económica que dio lugar a un desempleo muy elevado⁶. Por otro lado, el envejecimiento de la población, dado que la natalidad descendió, mientras la esperanza de vida ascendía, cuyas consecuencias dieron lugar a mayor número de pensiones que abonar, sin el suficiente número de personas en activo que pudieran costearlas; además habría que añadir el efecto sustitución de las pensiones – las pensiones que se dejaron de abonar tenían un coste menor que las nuevas–.

Se ha de tener en cuenta que en un sistema basado en la solidaridad intergeneracional como el modelo español, las personas trabajadoras en activo abonarán las pensiones de las personas retiradas o jubiladas. En este punto, España se encontraba en una situación carente de equilibrio, donde había más gasto público derivado de un mayor número de parados y jubilados y pocas personas trabajando para poder hacer frente a los costos.

Ante esta situación de desequilibrio financiero, se debía actuar para adaptar el sistema de Seguridad Social a la realidad social que se venía viviendo en ese periodo, y por ello el informe tenía como objeto prevenir y solucionar las nefastas consecuencias que esa situación podría generar.

De esta forma, en la recomendación décima del Pacto de Toledo originario ya se trataba la edad de jubilación como flexible, gradual y progresiva. Define que el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista, y que pese a mantener la edad de jubilación – en los 65 años –, resulta muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activador de quienes libremente lo deseen. En la misma línea, en la recomendación doce del Pacto de Toledo de 2020, insta a que debe fomentarse la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes. Añade que es necesario profundizar en la prolongación de la vida laboral voluntaria, más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Además, se propuso endurecer la jubilación anticipada. En esta misma línea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021 recoge la alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación mediante incentivos de

⁵ Guillén, A. M. (1997). *Un Siglo de Previsión Social En España*. Ayer, (25), 151–78.

⁶ Instantánea Económica (1993). *Papeles de Economía Española*. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (78)

demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regularización de las jubilaciones anticipadas.⁷

Así, la ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introdujo el retraso progresivo de la edad legal de jubilación en su artículo 4, estipulando como nueva edad de jubilación los 67 años, a excepción de los trabajadores que hayan cotizado 38 años y medio. Esta nueva edad de jubilación se aplicaría mediante un periodo transitorio que finalizará en 2027. Esta ley de 2011 también creó el factor de sostenibilidad del sistema de seguridad social, que se aplicaría a partir del año 2027, donde los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

3. LA JUBILACIÓN DEMORADA: CONCEPTO Y REGULACIÓN EN ESPAÑA.

La jubilación demorada, no es otra cosa que permanecer en la vida laboral activa una vez habiendo cumplido la edad legal de jubilación y la cotización requerida para poder jubilarse, es decir, los trabajadores –cumpliendo los requisitos para poder optar a la jubilación– optan voluntariamente seguir trabajando.

Las características más relevantes se podrían definir en: voluntariedad, incentivador, carácter económico, personal, de resultado y accesorio⁸.

La importancia de la jubilación demorada ha ido adquiriendo mayor relevancia como un instrumento de política pública – y es que han de intentar mantener el equilibrio entre las personas en activo y las personas jubiladas –. Desde el año 2001, se han ido intentando introducir mejoras que incentiven la jubilación de los trabajadores a una edad mayor a la legal establecida, que aunque no hayan sido bien recibidas, va aumentando de forma lenta – En 2019 a penas se habían optado por la jubilación demorada 14.000 personas. En 2024 se han incrementado en 34.273 personas ⁹–. Se ha de tener en cuenta, que la mayor parte de las personas que deciden demorar su jubilación son autónomos, debido a la insuficiencia de su cobertura.¹⁰

Para entender los beneficios que pudiera traer aplazar la jubilación es necesario realizar una visión histórica de los incentivos ligados a esta situación:

⁷ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 30. Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo. 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

⁸ Pérez López, J.I., «Jubilación Demorada», en AA.VV., Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo, Laborum. 2024.

⁹ La Revista de la Seguridad Social. La Seguridad Social abona 10.3 millones de pensiones a 9,3 millones de pensionistas en febrero. 25 de febrero de 2025.

¹⁰ Maldonado Molina, J.A. La Reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum. N°30. 2022.

Así, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas de Seguridad Social ya se prevé una cantidad a tanto alzado, cuando el pensionista tuviera derecho a la pensión máxima, o de un porcentaje adicional sobre la base reguladora de la pensión, cuando no se alcance dicha cuantía máxima.

A su vez es de gran relevancia la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social que establece la edad legal de jubilación en 67 años, o 65 años cuando acrediten 38 años y 6 meses de cotización. Esta norma, además en su artículo quinto, establece para aquellos trabajadores que habiendo cumplido la edad legal de jubilación y la cotización necesaria, deciden seguir trabajando que versa en un porcentaje adicional por cada año cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión, en función de la siguiente escala:

- Hasta 25 años cotizados, el 2 por 100.
- Entre 25 y 37 años cotizados, el 2,75 por 100.
- A partir de 37 años cotizados, el 4 por 100.

En esta misma norma se establece la exención de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, respecto de aquellos trabajadores por cuenta ajena con contratos de trabajo de carácter indefinido que tengan 65 años de edad y 38 años y medio de cotización o 67 años y 37 años de cotización; además, este periodo se considerará cotizado a efectos de la pensión de jubilación. Los trabajadores por cuenta propia con los años de cotización y la edad mencionada anteriormente, también disfrutarán de la exención de cotización salvo por incapacidad temporal y contingencias profesionales.

Con la Ley 21/2021, se establece la posibilidad de que el trabajador que decida demorar su jubilación, pueda optar entre un porcentaje adicional de un 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación y el hecho causante de la pensión, o alternativamente una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad legal de jubilación y la del hecho causante de la pensión (cantidad que puede oscilar entre 4,800€ y los 13.500€, en función de los años demorados), o una combinación de ambas – aunque esta última opción no pudo aplicarse hasta su desarrollo normativo a través del Real Decreto 371/2023, desde el 18 de mayo de 2023¹¹.

- Los requisitos para poder acceder a la jubilación demorada son:
- Encontrarse afiliado a la Seguridad Social y en alta.
- Haber cotizado un mínimo de 15 años a la Seguridad Social, de los cuales al menos dos, han de estar comprendidos dentro de los quince años anteriores al hecho causante.

¹¹ Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE, núm. 117, de 17 de mayo de 2023.

- Tener cumplida la edad ordinaria de jubilación.

Se ha de tener en cuenta que la pensión de jubilación es incompatible con la jubilación flexible o la anticipada; no obstante, y con en Real Decreto Legislativo 11/2024, los incentivos de demorar la jubilación son compatibles con la jubilación activa.

Más recientemente, se ha aprobado el Real Decreto Legislativo 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en la que se ha modificado el artículo 210 de la Ley General de la Seguridad Social, al añadir que tanto en la opción del porcentaje adicional como en la cantidad a tanto alzado, se podrá optar, a partir del segundo año completo de demora – y respecto al cálculo del porcentaje o del completo– se computaran los periodos superiores a seis meses e inferiores a un año. Esta modificación es notoria, pues anteriormente solo se tenían en cuenta los periodos anuales, y no inferiores a este.

La doctrina ¹²ha señalado que los aspectos positivos de esta medida son, por un lado, que el gasto en incentivos sería menor que el coste de lo pagado en concepto de pensión por los años que se ha postergado su acceso. Por otro lado, porque se reduce el número de años que tal sujeto ostenta la condición de pensionista, sustituyéndolo por su mantenimiento como contribuyente. Por último, porque, como consecuencia de lo anterior, supone un alivio en cuanto a la tasa de cotizantes por pensionistas, teniendo en cuenta, que las cantidades por las que ha venido cotizando pueden ser elevadas frente a las de jóvenes de nuevo acceso al mercado de trabajo con un menor nivel salarial. Como elementos negativos, se ha señalado que puede suponer un retraso en la incorporación al empleo de aquellas personas jóvenes, impidiendo el relevo generacional

En lo que respecta a una perspectiva económica, el retraso de la jubilación de los trabajadores ayuda a reforzar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, concretamente en un contexto en el que la población cada vez es más envejecida. Se ha de tener en cuenta, que mientras un trabajador permanezca en activo, sus cotizaciones contribuirán al sistema, así en caso contrario, un trabajador que pasa a ser pensionista, supone un gasto al sistema de Seguridad Social.

No obstante, los incentivos económicos no siempre serán suficientes para superar barreras estructurales: baja empleabilidad de mayores, discriminación etaria y salud física limitada en sectores demandantes.

Desde una perspectiva social, también podemos encontrar mayores beneficios, y es que fomenta la participación activa y autonomía económica de los mayores, así como la experiencia que los trabajadores más mayores pueden aportar al mercado. No obstante, no todos los sectores permiten ni permitirán una jubilación demorada, vease a un albañil o a una camarera de piso – con el esfuerzo físico que requiere la realización de sus tareas–, difícilmente podrán jubilarse más tarde de lo que les correspondería.

¹² Vil^a Tierno, F., «Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada», Brief AEDTSS, núm. 40, 2023.

Es por tanto, que habría que cuestionarse si estos incentivos son para todos los colectivos, pues aunque la norma así lo refleje, está claro que no todos los trabajadores requieren el mismo esfuerzo— físico o mental —en su realización, y la salud de estos, es primordial, así la posibilidad de retrasar la jubilación está condicionada por factores de tipo empleo, la salud y la formación profesional. Los trabajadores es sectores más precarios o más exigentes tienen menos opciones de seguir en el mercado laboral sin comprometer su salud¹³.

Por otro lado, la jubilación demorada genera ingresos adicionales al sistema de seguridad social, como hemos visto, no obstante, no aborda las causas subyacentes del déficit, como la disminución de la población activa y aumento de numerosos pensionistas. Es esencial adoptar un enfoque más holístico que considere la diversidad de situaciones laborales, las condicionantes de salud y las disparidades socioeconómicas – otro ejemplo son las mujeres que han tenido que parar su vida laboral para dedicarse al cuidado –. Solo mediante reformas estructurales del déficit, como la promoción de la natalidad, la mejora de la productividad y la diversificación de las fuentes de financiación, se podrá garantizar un sistema de pensiones justo y sostenible para las generaciones futuras.

4. ANÁLISIS DAFO.

CATEGORÍA	ÁMBITO	CONTENIDO
FORTALEZAS	INTERO	- Incentivos económicos. - Flexibilidad del sistema - Capital humano senior con experiencia - Conciencia social
DEBILIDADES	INTERNO	- Limitación del impacto financiero real. - Desigualdad social. - Brecha de género. - Problemas de salud. - Limitaciones del mercado laboral.
OPORTUNIDADES	EXTERNO	- Reformas estructurales integradas. - Innovación de empleo senior.
AMENAZAS	EXTERNO	- Envejecimiento poblacional. - Tasa de empleo limitada. - Resistencia social. - Sectorialización de riesgos. - Riesgo de impacto en salud pública y costes asociados

¹³ Vila Tierno, F., «Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada», Brief AEDTSS, núm. 40, 2023.

Análisis interno.**Fortalezas:**

- Incremento de cotizaciones: retrasar la jubilación genera ingresos adicionales para el sistema de pensiones, reduciendo así la presión inmediata sobre el gasto en pensiones, contribuyendo temporalmente al sostenimiento financiero.
- Mayor experiencia laboral: los trabajadores mayores aportan conocimiento y mentoría a la empresa y al mercado laboral.
- Flexibilidad legal: el sistema normativo se va adaptando para incentivar la jubilación a través de las tres modalidades (porcentaje, pago único o mixto).
- Conciencia social: promueve la participación activa de los mayores en la sociedad y en la economía, generando un cambio cultural sobre el envejecimiento y la productividad laboral prolongada.

Debilidades:

- Limitación de impacto financiero real: el aumento de la pensión media puede compensar parcialmente el ahorro en el gasto, reduciendo la eficacia financiera: los incrementos en la pensión media pueden compensar gran parte del ahorro generado por el retraso en el inicio de la jubilación.
- Desigualdad laboral: trabajadores en empleos físicos, con más estrés laboral o precarios tienen menor capacidad de retrasar la jubilación.
- Brecha de género: mujeres con carreras interrumpidas por cuidado familiar obtienen menores beneficios.
- Problemas de salud: posponer la jubilación puede afectar negativamente a la salud física y mental de algunos trabajadores.
- Limitaciones del mercado laboral: poca oferta de puestos adaptados, especialmente en sectores donde predomina el trabajo físico.

Análisis externo.**Oportunidades:**

- Reformas estructurales integradas: posibilidad de combinar jubilación demorada con políticas de formación, adaptación de puestos y empleo senior.
- Innovación en empleo senior: creación de empleos flexibles, teletrabajo y parcialidades adaptadas para mayores.

Amenazas:

- Envejecimiento poblacional acelerado: el aumento del número de pensionistas podría superar el impacto positivo de la jubilación demorada.

- Tasa de empleo limitada: muchos mayores no tienen oportunidades reales de prolongar su vida laboral.
- Resistencia social: riesgo de polarización entre generaciones: jóvenes percibiendo menor acceso al empleo.
- Sectorialización de riesgos: impacto desigual según sector económico, región o nivel educativo, dejando a ciertos trabajadores en desventaja; además puede aumentar la brecha entre trabajadores urbanos y rurales, entre sectores físicos e intelectuales.
- Riesgo de impacto en salud pública y costes asociados: posponer la jubilación puede aumentar el gasto sanitario y de seguridad social asociado a enfermedades laborales, pudiendo generar un efecto inverso si los trabajadores no están en condiciones físicas para prolongar su vida laboral.

5. CONCLUSIÓN:

La jubilación demorada, especialmente tras la entrada en vigor de la reforma del Real Decreto Ley 11/2024, constituye un instrumento relevante dentro de la política de pensiones en España. Desde un enfoque jurídico, la normativa amplía los incentivos para prolongar la vida laboral y flexibiliza la compatibilidad entre trabajo activo y percepción de pensión, reconociendo así el derecho de los trabajadores a decidir sobre su jubilación de manera voluntaria.

Desde la perspectiva social, la jubilación demorada no es una solución universal. La desigualdad de oportunidades entre sectores físicos e intelectuales, la brecha de género y la precariedad laboral condicionan la capacidad real de los trabajadores para beneficiarse de estas medidas. Los incentivos económicos, aunque relevantes, no compensan las barreras físicas, psicológicas o socioeconómicas que impiden a amplios colectivos prolongar su vida laboral de manera saludable y digna. Además, la prolongación de la vida laboral sin medidas adecuadas de adaptación puede impactar negativamente en la salud, generando costes sociales y sanitarios que el sistema debe considerar.

En términos de sostenibilidad del sistema de pensiones, la jubilación demorada representa un alivio temporal, incrementando las cotizaciones y retrasando el desembolso de prestaciones. Sin embargo, este efecto es limitado frente a las tendencias demográficas actuales: envejecimiento poblacional acelerado, baja natalidad y creciente índice de dependencia. Por ello, la medida no puede concebirse como la piedra angular de la sostenibilidad, sino como un complemento dentro de un enfoque integral, que combine incentivos financieros, políticas de empleo adaptadas, formación continua y diversificación de la financiación de las pensiones.

Por último, la jubilación demorada debe interpretarse como un instrumento de justicia intergeneracional y social, que equilibre la sostenibilidad económica con la equidad y la protección de los derechos. La clave para su éxito, en mi opinión, reside en un modelo multidimensional: respetuoso con la salud y dignidad del trabajador, inclusivo para todos los sectores y géneros, y articulado con políticas públicas que promuevan empleo activo, formación y adaptación laboral. Solo así podrá

transformarse en una estrategia eficaz que no solo prolongue la vida laboral, sino que también fortalezca la cohesión social.

6. BIBLIOGRAFÍA:

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo. Boletín Oficial del Estado, 23 de diciembre de

2024.

Barcelón Cobedo, S (2025). Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial. Revista Justicia y Trabajo.

Devesa, E (2024) Primeras valoraciones de los efectos de la Ley 21/2021 sobre la jubilación anticipada y demorada e implicaciones para el gasto en pensiones. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Guillén, A. M. (1997). Un Siglo de Previsión Social En España

Instantánea Económica (1993). Papeles de Economía Española. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Socia

Maldonado Molina, J.A (2022) La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21//2021, de 28 de diciembre. Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum

Molina, J. A. (2022), La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021. Dialnet.

Pérez López, J.I., «Jubilación Demorada», en AA.VV., Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo, Laborum. 2024.

Porquet Catalá, R. Sostenibilidad del Sistema de Pensiones: presente y futuro.

Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Boletín oficial del Estado, de 28 de diciembre de 2021.

Vila Tierno, F., «Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada», Brief AEDTSS, núm. 40, 2023.

EL MUTUALISMO ALTERNATIVO AL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN ESPAÑA: EL CASO DE LA MUTUALIDAD DE LA ABOGACÍA

SALVADOR NAVARRO AMARO

*Abogado. Profesor Asociado de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social*

Universidad de Sevilla

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. ORIGEN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA MUTALIDAD
3. EVOLUCIÓN
4. SITUACIÓN ACTUAL
5. PROBLEMÁTICA G ENERADA
6. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Mutualismo privado y sistema público de Seguridad Social son dos fórmulas de previsión de la protección económica y social a las personas frente a diversas contingencias, como puedan ser la vejez, la viudez, la invalidez, la enfermedad, la discapacidad o el fallecimiento.

En nuestros días prevalece sin duda el sistema público instrumentado para atender esta serie de contingencias con una pretensión de universalidad, en virtud en nuestro caso del mandato contenido en el art 41 CE, pero aún perviven algunas figuras del mutualismo enfocadas en la protección de los miembros de determinadas profesiones u oficios, si bien con un papel absolutamente residual que contrasta con el más relevante que tuvieron en el pasado, juntamente con los seguros sociales.

En España concretamente, como es sabido, el sistema de Seguridad Social instaurado en La Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y la posterior Ley General de la Seguridad Social de 1966 (Ley 66/1966, de 21 de julio) vino a ocupar el espacio que hasta ese momento había pertenecido a las diversas mutualidades laborales.

No obstante alguna de esas mutualidades han permanecido en el tiempo hasta nuestros días y, lo que es más importante, no ya como sistema de previsión complementario al público, sino como alternativo a este, es decir, permitiendo a sus miembros optar por este sistema de manera excluyente al público, como forma de cumplimiento de la obligación general de afiliación que la ley establece cuando se ejercen actividades productivas por cuenta propia. Tal es el caso de la Mutualidad de la Abogacía, a cuyo origen, evolución, actual regulación y problemática tratamos de hacer una breve aproximación en este trabajo.

2. ORIGEN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA MUTALIDAD

La Mutualidad General de la Abogacía, Mutualidad de Previsión Social a prima fija, fue creada en el año 1948 por iniciativa de todos los Colegios de Abogados del país¹, como Institución de Previsión Profesional de los abogados². Se constituyó al

¹ https://www.mutualidad.com/sobre-nosotros/historia/_gl=1*1y87c0j*_up*MQ..*_gs*MQ..&gclid=Cj0KCQjwzOvEBhDVARIsADHfJIT2_Pp7SqJI1AjpR8UWUWD-Mqxm-MebKt_DgbKFoEUbt7HqDNGwYbgaAs0bEALw_wcB&gbraid=0AAAAAoNDTD-CoUp-bzGYgExmwPGMhXcP7e consultado 15- 09-2025

² Aunque por su denominación y origen pudiera pensarse que la Mutualidad de la Abogacía agrupa sólo a abogados y abogadas, lo cierto es según el art 39 de sus vigentes estatutos. pueden incorporarse a Mutualidad y adquirir la condición de mutualistas: Los licenciados o graduados en derecho y los estudiantes de último curso. Los españoles que ejerzan la Abogacía en el extranjero, así como los ciudadanos comunitarios que desarrollen en España cualquier profesión para cuyo ejercicio se precise el grado en Derecho, la homologación de un título extranjero o la habilitación profesional equivalente. Los Magistrados, Jueces, Fiscales, Letrados y demás funcionarios de la Administración de Justicia. Los Procuradores de los Tribunales de España. Los empleados de las Corporaciones, Instituciones y Entidades enumeradas en el artículo 38 y de la propia Mutualidad. Los miembros de Colegios Profesionales con los que Mutualidad establezca el correspondiente convenio. Los familiares de los mutualistas hasta el segundo grado

amparo de la entonces vigente Ley de 6 de diciembre de 1941, de Mutualidades (*BOE* de 16 de diciembre), y su Reglamento de 26 de mayo de 1943 (*BOE* de 10 de junio), y como tal fue preceptivamente en la inscrita en el Registro Oficial de Entidades de Previsión Social. Dichas normas distinguían claramente las formas de previsión mercantil de las de carácter social o benéfico, encuadrando a las mutualidades entre estas últimas y poniéndolas bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Trabajo, conforme a su naturaleza y fines, mientras que a las de carácter mercantil las remitía a la Ley reguladora de las sociedades de seguros de 14 de mayo de 1908.

Nace por tanto con una finalidad preminentemente social y benéfica en el contexto histórico del sistema de mutualidades laborales y profesionales del primer franquismo³, muchas de las cuales fueron posteriormente absorbidas por la Seguridad Social⁴, cosa que no ocurre precisamente con esta y algunas otras supervivientes⁵.

Conforme disponían sus estatutos, el ingreso en la Mutualidad era obligatorio para todos los abogados de edad inferior a los 35 años, siendo requisito para la colegiación, también obligada, para el ejercicio profesional⁶.

La cobertura de la Mutualidad sin embargo no era uniforme para todos sus asociados, algo que se mantiene hoy día, pues tan sólo era obligada para todos ellos la contratación del subsidio de defunción (art 11 de los Estatutos fundacionales) consistente en un capital en favor de los derechohabientes en caso de fallecimiento del asociado. Las demás coberturas ofrecidas para casos de orfandad, vejez, invalidez

de consanguinidad o afinidad y los que fuesen o hubiesen sido cónyuges o parejas de los mutualistas. Los titulados universitarios, así como quienes se encuentren integrados en los despachos profesionales, empresas, sociedades o entidades, o personas físicas o jurídicas, relacionadas con las profesiones o actividades jurídicas, y quienes acrediten la existencia de alguna relación con las mismas o quienes las ejerzan o hayan ejercido. Los Consejos y Colegios de Abogados, así como las demás Corporaciones profesionales y personas jurídicas que concierten operaciones de Seguros Colectivos. Los profesionales mutualistas de otras Mutualidades de Previsión Social con las que Mutualidad de la Abogacía haya concertado su absorción o incorporación por cualquier título, así como los profesionales que en el futuro se incorporen a sus Colegios con posterioridad a la fecha de absorción de su Mutualidad. En estos supuestos, los términos y condiciones de la incorporación se regularán en la correspondiente disposición adicional. En este sentido cabe citar la fusión en 2021 llevada a cabo con la Asociación de Mutualistas de la Ingeniería Civil (AMIC).

³ Las mutualidades laborales contaron posteriormente con una regulación específica a partir del Decreto de 10 de agosto de 1954 (*BOE* 256 de 13 de septiembre de 1954)

⁴ GRANADOS, OCTAVIO: La integración del mutualismo en la Seguridad Social: dos momentos decisivos <https://revista.seg-social.es/-/la-integraci%C3%B3n-del-mutualismo-en-la-seguridad-social-dos-momentos-decisivos> consultado 15-09-2025

⁵ Además de la Mutualidad de la Abogacía, ostentan esta condición Alter Mutua de Previsión Social de Abogados, Mutualidad de Previsión Social de los Procuradores de los Tribunales de España, Mutualidad General de Previsión de los Gestores Administrativos, Mutualidad General de Previsión Social de los Químicos Españoles, Hermandad Nacional de Previsión Social de los Arquitectos Superiores Preemat, Previsión Mutua de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Mutualidad de Previsión Social de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, y Mutua Médica.

⁶ Para otras edades se contemplaban supuestos de exclusión o adscripción voluntaria.

y viudedad, eran voluntarias (art 7.a de los Estatutos fundacionales).⁷

El sistema era de prestación definida, y conforme a ello la Mutualidad iba determinando cada año las cuotas necesarias que los mutualistas debían aportar para conseguir el objetivo marcado.

3. EVOLUCIÓN⁸

Como es sabido, en sus orígenes el actual Sistema de Seguridad Social fue instaurado en España por la Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y la posterior Ley General de la Seguridad Social de 1966 (Ley 66/1966, de 21 de julio), la cual desarrolló directamente el régimen jurídico del Régimen General de la Seguridad Social para los trabajadores por cuenta ajena. Pero aunque incluyó también en su campo de aplicación a los trabajadores por cuenta propia o autónomos (art 7.1.b), a estos los encuadró en uno de los once regímenes especiales inicialmente previstos en la ley (art 10.2.e) cuya regulación, y por tanto su entrada en vigor, remitió a una posterior norma, en este caso de carácter reglamentario (art 10.5 y Disposición Adicional Primera 3). Por consiguiente, los profesionales de la abogacía que ejercían por cuenta propia seguían teniendo como única opción en este sentido la incorporación obligada a la Mutualidad General de la Abogacía.

Incluso cuando más tarde, en cumplimiento de las previsiones legales anteriores, se crea el RETA por el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, como régimen especial para dar cobertura a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, la norma preveía excepciones en su Disposición Transitoria 2ª, permitiendo que los profesionales colegiados se mantuvieran fuera del RETA siempre que dispusieran de su propia entidad de previsión. Sin embargo no se establecía, al menos de manera expresa, ningún tipo de vinculación entre las mutualidades y el sistema de Seguridad Social, conformándose como dos sistemas de previsión independientes. En el caso de los abogados, la Mutualidad General de la Abogacía continuó siendo la institución de previsión preferente para estos profesionales, constituyendo un instrumento sustitutivo del RETA.

La Ley 33/1984, de 2 de agosto, supuso un cambio sustancial en la regulación de la Mutualidad, al quedar incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley (Capítulo IV), que establece la ordenación básica del seguro privado y su control administrativo (art 1), sometiendo por primera vez a las mutualidades de previsión social a las disposiciones generales aplicables a las entidades aseguradoras, y quedando en consecuencia a partir

⁷ La asistencia económica, médico-quirúrgica y farmacéutica a los mutualistas y sus familiares en caso de enfermedad se constituía como un fin secundario de la Mutualidad, entre otros, como la “creación y sostenimiento de Colegios, Clínicas y demás Instituciones asistenciales en beneficio de los mutualistas y sus familiares” [art. 7.b)].

⁸ Un estudio más detallado sobre la evolución de la normativa aplicable a la Mutualidad puede verse en el Dictamen elaborado por la profesora doctora María Emilia Casas Baamonde, a petición de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, disponible en <https://web.icam.es/propuesta-normativa-del-icam-para-regular-una-pasarela-voluntaria-al-re-ta/>. Consultado 15/09/2025

de entonces bajo la tutela del Ministerio de Economía y Hacienda (art 22), con el fin de someterlas al mismo control de solvencia que las restantes sociedades aseguradoras, suprimiendo las distintas jurisdicciones administrativas a que hasta entonces estaban sometidas e integrándolas a estos efectos, con carácter unitario, en la específicamente dedicada al control de seguros, sin perjuicio de sus particularidades⁹. Pese a continuar siendo uno de sus requisitos esenciales el carecer de ánimo de lucro, su consideración pasa a ser equiparada a las demás entidades de tipo mercantil del sector del seguro. Se cambia por tanto radicalmente el paradigma regulatorio y la naturaleza jurídica de estas instituciones.

Esta Ley de 1984 fue derogada una década después por la entrada en vigor de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados¹⁰, que vino a ratificar la tendencia ya antes apuntada en cuanto a la consideración de las mutualidades de previsión social en el conjunto de las entidades aseguradoras privadas en general. Pero además se añadía otro importante aspecto. En su Disposición Adicional 15ª se estableció que los profesionales que se colegiaran a un Colegio Profesional que no se hallara incluido en el RETA, estaban obligados a su afiliación a la Seguridad Social, ofreciéndose no obstante en orden al cumplimiento de dicha obligación una doble vía: la de solicitar la afiliación y/o el alta en dicho Régimen Especial o incorporarse a la Mutualidad que tuviese establecida dicho Colegio Profesional¹¹.

Con ello se establece, de forma un tanto paradójica, por primera vez la vinculación de las mutualidades de previsión social con el Sistema de Seguridad, al hacer equivaler la incorporación a aquellas a la afiliación al sistema, que en todo caso se establecía expresamente como obligatoria para todos los profesionales que ejercieran de forma autónoma.

La inscripción en la Mutualidad de los profesionales colegiados ejercientes por cuenta propia dejó entonces de ser obligatoria, si bien esos profesionales quedaron a su vez exentos de la obligatoriedad de alta en el RETA mediante su permanencia

⁹ Así se expresa en el apartado I.A de la Exposición de Motivos de la Ley.

¹⁰ Esta norma fue derogada a su vez por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, y luego por la Ley 20/2015 de ordenación supervisión y Solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, manteniéndose no obstante en ambos caso la vigencia de su DA 15, hasta que finalmente fue derogada, pasando su contenido a la DA 18 del RDL 8/20015 que aprueba el TR de la Ley General de Seguridad Social.

¹¹ Disposición adicional decimoquinta. Integración en la Seguridad Social de los colegiados en Colegios Profesionales. Para personas que ejerzan una actividad por cuenta propia en los términos del artículo 10.2.c) de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, y artículo 3 del Decreto 2530/1970, de 20 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que se colegien en un Colegio Profesional cuyo colectivo no haya sido integrado en dicho Régimen Especial será obligatoria la afiliación a la Seguridad Social. Al objeto de dar cumplimiento a dicha obligación podrán optar por solicitar la afiliación y/o el alta en dicho Régimen Especial o incorporarse a la Mutualidad que tenga establecida dicho Colegio Profesional.

o incorporación a la Mutuality como alternativa al régimen público de Seguridad Social, siendo también posible en todo caso la permanencia en la Mutuality como complementaria al RETA.

Es a partir de ahora cuando se introduce el concepto de alternatividad, al considerarse que las mutualidades pueden ser alternativas al RETA, sin perjuicio también de su papel complementario respecto de las prestaciones del sistema público.

El carácter alternativo a la Seguridad Social de determinadas mutualidades de previsión social, entre ellas la de la abogacía, fue ratificado por el art 43.1.1º de la vigente Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

La sencilla redacción original de esta Disposición Adicional 15ª de la ley de 1995 fue posteriormente modificada por el art 33 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que manteniendo en esencia la regulación anterior (obligación de afiliación, con posibilidad de opción para hacerlo entre RETA y mutualidad) introdujo un más complejo esquema en cuanto al momento y condiciones en que podía ejercerse esa opción. Más adelante, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021, añadió un nuevo apartado 4 en el que se incluyeron obligaciones de información sobre los profesionales integrados en las mutualidades de previsión social autorizadas para actuar como alternativas al RETA, con el objetivo claro de posibilitar el control efectivo de la obligación de afiliación de estos profesionales.

No obstante hay que decir, y aquí es donde está en parte la raíz del problema actual, que a pesar de las aparentes facilidades que ofrecía la ley para el paso al RETA de aquellos mutualistas que lo desearan, esto era complicado desde el punto de vista práctico ante la eventualidad de perder el mutualista sus anteriores aportaciones a la mutualidad y partir a la vez de cero en la cotización al sistema público. Por ello siguieron siendo muchos los abogados que permanecieron en la Mutuality, que por otra parte iba cambiar en unos años radicalmente como se verá su sistema de funcionamiento y prestaciones.

Esta regulación de la disp. Adicional 15ª de la Ley 30/1995 es la que pasó posteriormente a la disp. adicional 18ª de la LGSS vigente, que se complementa a su vez con la Disposición Adicional 19ª de la misma Ley, en la que se establecen las coberturas obligatorias que las mutualidades reguladas en la disposición anterior deben ofrecer como mínimo, mediante el sistema de capitalización individual y la técnica aseguradora bajo los que operan, a sus afiliados. Estas coberturas quedaron fijadas en las de jubilación; incapacidad permanente; incapacidad temporal, incluyendo maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo; y fallecimiento que pueda dar lugar a viudedad y orfandad. Se establecieron además determinados límites cuantitativos mínimos tanto de las prestaciones como de las aportaciones de los mutualistas. Esta regulación había sido introducida en su origen por la disposición adicional 46ª de la Ley 27/2011. de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, con vigor desde 1 de enero de 2013.

En consonancia con estos cambios normativos e impulsados por ellos se producen en la Mutualidad los sucesivos pasos del sistema inicial de reparto, al de capitalización, primero colectiva y luego individual. Para esto último, para lo que reglamentariamente¹² se concedía un plazo hasta 2013, la Mutualidad aceleró los trámites y desde noviembre de 2005 ya quedó instaurado el sistema de capitalización individual.¹³

Por último hay que añadir la importantísima novedad que para los mutualistas alternativos supuso la extensión del derecho a la sanidad pública a través de los Servicios Públicos del Sistema Nacional de Salud, a todos a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico, entre ellos los mutualistas alternativos que no obtengan ingresos anuales superiores a 100.000 euros, según dispone el art. 2.b) RD 1192/2012, de 3 de agosto, que desarrolla la Disposición Adicional 6ª de la Ley 33/2011, General de Salud Pública, con lo que se vino a cubrir esta importante carencia para estos profesionales.

En toda esta peripecia legislativa, y a modo de resumen, destaca el hecho de que es después que las mutualidades de previsión social, de carácter social e incluso benéfico, que inicialmente estaban bajo la supervisión de la administración laboral, pasaran a regularse como el común de las entidades aseguradoras privadas, considerándose un tipo más de estas a partir de entonces y trasladándose su control exclusivo a la administración económica, es cuando han sido reconocidas expresamente como alternativas al RETA de la Seguridad Social, y se han ido introduciendo algunas muy livianas regulaciones en cuanto a coordinación de ambos sistemas y a coberturas, aportaciones y cuantías mínimas de las prestaciones.

4. SITUACIÓN ACTUAL

Nos encontramos pues con que actualmente la mutualidad es considerada como una entidad aseguradora privada más, sometida esencialmente a las reglas de las entidades aseguradoras mercantiles, aunque en este caso no tiene ánimo de lucro y sus socios son los propios mutualistas asegurados, pero que puede cumplir, para los profesionales que ejerzan de forma autónoma, una función alternativa al RETA de la Seguridad social, si así estos lo deciden en determinadas condiciones, y que desde 2005 opera conforme a un sistema de capitalización individual y técnica aseguradora en el que cada mutualista controla sus aportaciones y posibles prestaciones futuras, con unos mínimos legalmente establecidos que en todo caso son inferiores al sistema público.

Como tal tipo de entidad, está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2015 de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, que contiene hoy día la normativa básica del sector,

¹² Disposición Transitoria primera del Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de mutualidades de previsión social.

¹³ La Asamblea General Extraordinaria de la Mutualidad de 26 de noviembre de 2005 aprobó la transformación del sistema.

que incluye la incorporación de la llamada Directiva Solvencia II¹⁴, que refuerza supervisión de la actividad aseguradora.

Tiene naturaleza, dentro de los distintos tipos de entidades aseguradoras, de Mutualidad de Previsión Social estando actualmente inscrita como tal en el Registro de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones¹⁵ y ofrece modalidades de seguro de carácter voluntario, complementario y alternativo al sistema público de Seguridad Social, mediante aportaciones a prima fija de los mutualistas, de otras entidades o de personas protectoras.¹⁶

Sus asegurados y/o tomadores son a su vez mutualistas, siendo inseparables ambas condiciones¹⁷, que tienen por tanto no sólo derechos económicos sino también políticos, entre ellos el de participación en la gestión de la entidad conforme disponen la ley y sus propios estatutos.

Por consiguiente, a pesar de ese carácter expresamente alternativo a la Seguridad Social que para los abogados autónomos que voluntariamente lo elijan se atribuye a la Mutualidad desde hace ya tres décadas, nos encontramos con dos sistemas claramente diferenciados en muchos aspectos, tanto en su naturaleza jurídica, su financiación o su acción protectora.

La primera diferencia, obvia, en cuanto a su naturaleza. Sistema público sometido estrictamente a su regulación legal y reglamentaria, que atribuye derechos subjetivos perfectos a sus beneficiarios conforme exclusivamente a esa regulación, con financiación pública, gestionado por entidades que ostentan la condición de poder público, basado en principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad en el caso de la Seguridad Social, frente a entidad aseguradora privada, de carácter mercantil, sometida a las leyes y reglamentos que las regulan, pero también a sus propios estatutos y reglamentos y a las condiciones contractuales suscritas individualmente con los mutualistas, que son a su vez socios y tomadores/asegurados, con un objeto social exclusivamente asegurador, de carácter eminentemente individualista, donde la solidaridad y la posibilidad de otorgar prestaciones sociales son marginales y sometidas a autorización administrativa (art 6.3 Estatutos), a pesar de la especial naturaleza de estas entidades, precisamente para garantizar su estabilidad financiera de carácter estrictamente privado.

¹⁴ Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, modificada fundamentalmente por la Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010.

¹⁵ <https://dgsfp.mineco.gob.es/es/Entidades/Paginas/rpp.aspx>

¹⁶ Art 1 de los Estatutos de Mutualidad General de la Abogacía, Mutualidad de Previsión Social a Prima Fija aprobados por la Asamblea General celebrada el 17 de junio de 2023. Disponibles en https://www.mutualidad.com/wp-content/uploads/2025/01/estatutos-mutualidad.pdf?_gl=1*nz1mui*_up*MQ..*_gs*MQ..&gclid=Cj0KCQjwzOvEBhDVARIsADHfJIT2_Pp7SqJI1AjpR8UWUWD-MqxmMebKt_DgbKFoEUby7HqDNGwYbgaAs0bEALw_wcB&gbraid=0AAAAoNDTDCoUp-bzGYgExmwPGMhXcP7e consultado 12-08-2025.

¹⁷ Art 31 del Real Decreto 1430/2002 de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social.

Partiendo de esta base, la diferencia más conocida por divulgada es que mientras que el sistema de Seguridad Social se basa en un modelo de reparto, en el que las cotizaciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los pasivos en el mismo momento, la Mutualidad sigue, desde 2005 y por exigencia legal, un modelo de capitalización individual, en el que cada mutualista cotiza para sí mismo, con aportaciones que, junto a los rendimientos que estas vayan generando, van computándose en su cuenta particular y constituyendo un fondo propio para su jubilación. No obstante este mecanismo, en su modalidad de aportación definida, sólo es aplicable a las prestaciones de ahorro-jubilación ya que las de riesgo se rigen por una modalidad de prestación definida, en el que se contratan unas determinadas coberturas y se pagan las primas correspondientes (art 5 Reglamento de aportaciones y prestaciones del Plan Universal).

Pero aparte de esta esencial diferencia existen otras muchas e importantes que trataremos de exponer brevemente.

Mientras que la Seguridad Social contempla un único “producto”, que viene regulado legalmente para todos los sujetos encuadrados en cada régimen, la Mutualidad ofrece, dentro del denominado Plan Universal de la Abogacía regulado en el vigente Reglamento de aportaciones y prestaciones (en adelante RAPPU)¹⁸, cuatro productos de previsión/ahorro diferentes, que son contratados en cada caso por los interesados según su situación profesional y finalidad.

Así, en su art 1.2 se recoge que *el Plan Universal de la Abogacía tiene por objeto otorgar protección social básica y obligatoria a los mutualistas que hayan optado por el mismo al amparo de la legislación vigente, pero también instrumentar sistemas de ahorro y previsión voluntarios para todos los mutualistas de la Entidad.*

A continuación, el art 3 identifica y define cuales son diferentes sistemas en que se articula el Plan Universal, que son incluido en el Plan Universalde la Abogacía:

Sistema de Previsión Profesional, o Plan Alternativo Autónomo

Sistema de Previsión Personal, o PPA Mutualidad

Sistema de Ahorro Sistemático o PIAS Mutualidad

Sistema de Ahorro Sistemático (SVA) o Plan de Ahorro Flexible

De entre ellos, como su propia denominación indica, sólo el primero es el alternativo al RETA (art 3.1 RAPPU). Los demás son complementarios y voluntarios para todos los acogidos al plan alternativo o los demás mutualistas que no se encuentran en dicha situación. Por tanto nos centraremos sólo en este.

En cuanto a las coberturas, conforme al art 4.1, el Plan Universal de la Abogacía incluye, con carácter general, las siguientes contingencias:

¹⁸ Última modificación aprobada por acuerdo de la Asamblea General de 11 de junio de 2022. Disponible en <https://www.mutualidad.com/wp-content/uploads/2023/11/reglamento-pu.pdf>.

- a. Ahorro-Jubilación del mutualista.
- b. Fallecimiento del mutualista.
- c. Incapacidad permanente para todo tipo de trabajo.
- d. Incapacidad temporal profesional.
- e. Dependencia en sus grados de dependencia severa y gran dependencia.
- f. Cualesquiera otras que permita la legislación vigente y acuerde incorporar Mutuality para cada Sistema.

Para el caso concreto del Sistema de Previsión Social Profesional, cuando tenga el carácter de alternativo al sistema público de Seguridad Social, el art 4,2 establece que Serán obligatorias en todo caso las de Ahorro Jubilación, Fallecimiento, Incapacidad Permanente, e Incapacidad Temporal Profesional.

Dentro de la incapacidad temporal se consideran, y en el sistema profesional son por tanto obligatorias (art 26 RAPPU), las coberturas de

- Indemnización por enfermedad o accidente.
- Prestación por maternidad, adopción o aborto espontáneo.
- Indemnización por lactancia.
- Indemnización por peligro vital de la madre o del feto.
- Indemnización por hospitalización por patologías del embarazo.
- Indemnización por paternidad del mutualista.
- Indemnización por patología psicológica o psiquiátrica.
- Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.¹⁹

El propio reglamento define cada una de las contingencias, condiciones de contratación y prestaciones.

En cuanto a la jubilación, esta puede disfrutarse a partir los 60, 65 o 67 años, según los casos (arts 19 y 22 RAPPU), sin que ello implique necesariamente el cese efectivo en la actividad profesional del beneficiario, ya que es totalmente compatible con la continuidad del ejercicio de la abogacía o cualquier otra actividad por cuenta propia o ajena sin ningún tipo de limitación.

No hay periodos de carencia ni se tienen en cuenta los años de aportación, sino la suma total aportada por el mutualista y los rendimientos generados por esta, aunque lógicamente el tiempo en que se hayan ido produciendo las aportaciones influye en los rendimientos que estas puedan generar.

¹⁹ Otras coberturas son de contratación voluntaria, como la hospitalización, indemnizaciones por intervenciones quirúrgicas y tratamientos incapacidad temporal parcial o la dependencia.

La prestación de jubilación, como la de fallecimiento, se puede percibir, a elección del mutualista, de diversas maneras (art 24 RAPPU):

- a. En forma de capital de pago único de la totalidad del valor del fondo acumulado (o, en su caso, del capital asegurado para caso de fallecimiento).
- b. En forma de renta, bien financiera, bien vitalicia, en diversas modalidades (a cobrar exclusivamente en caso de vida, con periodo de cobro cierto, con reversión irrevocable a favor de otra persona en caso de fallecimiento, con devolución parcial del capital aportado (contraseguro parcial), con devolución total del capital aportado (contraseguro total))
- c. En forma mixta, combinando libremente las anteriores
- d. De forma distinta a las anteriores, en forma de pagos sin periodicidad regular, conservándose el resto del valor de fondo acumulado en la cuenta.

La incapacidad permanente también admite las modalidades de prestación de renta vitalicia o capital único (art 25 RAPPU)

En caso de fallecimiento, el capital acumulado pendiente pasa a los herederos o beneficiarios designados.

La percepción de esta prestación es compatible con cualquier otro tipo de pensión o prestación pública o privada.

Si se elige alguna forma de renta, hay que tener en cuenta que no se produce una actualización como la de las pensiones públicas, sino que es el propio interesado en su caso el que deberá ir adecuando la renta a percibir a sus necesidades, y considerando también que el capital de que no disponga seguirá generando rendimientos.

Como puede comprobarse, la prestación de asistencia sanitaria, médica y farmacológica, no se contempla en absoluto. Esta prestación debía ser asegurada por otro medio (normalmente a través de pólizas colectivas concertadas por cada Colegio). Sólo a partir de 2012 se consiguió la atención sanitaria pública, al margen de la Mutuality y con determinadas condiciones, por tanto no en todo caso.

En cuanto a la cotización (aportaciones en la terminología mutualista) hoy día se ve afectada desde 1 de enero de 2023, por el Real Decreto-Ley 13/2022 por el que se establece un sistema de cotización para las personas adscritas al RETA basado en los rendimientos de su actividad, con lo que las cotizaciones a dicho régimen han dejado de ser elegidas libremente, entre un mínimo y un máximo, por los cotizantes. En todo caso las aportaciones a la Mutuality de los alternativos pueden ser inferiores hasta un 20% a las que resulten de la citada norma, en aplicación de lo establecido en la Disposición Adicional 19ª TRLGSS.

Anteriormente, cuando no existían tarifas planas ni otras figuras que hoy en día permiten reducir la cotización al RETA a las personas que inician una actividad por cuenta propia, y por tanto en el sistema público había que empezar cotizando en todo caso al menos por la base mínima vigente, en la Mutuality la planificación de las aportaciones mínimas era progresiva, de manera que en los primeros años de ejercicio el profesional podía beneficiarse de unas aportaciones mucho más reducidas

que las correspondientes cotizaciones a la Seguridad Social. Esto constituía sin duda un atractivo importante.

Además se contemplan diversas situaciones de fraccionamiento, modificación de la cuantía, suspensión e interrupción del pago de las aportaciones periódicas, con posibilidad de regularización posterior y rehabilitación plena de derechos (arts 14, 15, 17 y 18 RAPPU).

Las aportaciones por otra parte han tenido siempre, dentro de unos determinados límites que en los últimos años se han visto no obstante reducidos, un tratamiento fiscal favorable en comparación con otro tipo de inversiones, similar al de las cotizaciones al RETA como gasto de la actividad y al de las aportaciones a los planes de pensiones como reducción de la base imponible, con lo que ha podido suponer un atractivo desde el punto de vista de su rentabilidad financiero-fiscal.

En último extremo la Mutuality no ha llevado generalmente a cabo una acción recaudatoria como la de la TGSS ante posibles impagos, ofreciendo también un tratamiento flexible en este sentido. La consecuencia habitual de no estar al corriente en el pago de sus obligaciones sociales es el paso a la condición de mutualista suspenso, que puede rehabilitar sus derechos con el abono de las cantidades atrasadas, más el interés legal del dinero correspondiente al tiempo transcurrido. (art 50 de los Estatutos)

En definitiva, en mi opinión, este aspecto resultaba mucho más ventajoso para las personas que tenían la opción de incorporarse a la Mutuality para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de previsión. No cabe decir sin embargo lo mismo con respecto a las coberturas, pues sin duda estas, como queda visto, son más amplias en el régimen público que en el mutualista.

5. PROBLEMÁTICA GENERADA

Con todas estas tan señaladas diferencias entre el sistema mutualista y el público, en los últimos años ha surgido una gran polémica en torno a un concreto problema central, identificado en la insuficiencia de las pensiones de jubilación para un grupo significativo de mutualistas alternativos que, a pesar de largas carreras de cotización a la Mutuality, recibirán pensiones de cuantía inferior.²⁰

Esta situación ha suscitado una fuerte controversia dentro de la profesión, llegándose a cuestionar el propio sistema mutualista en sí²¹.

Para su solución se han planteado diversas propuestas, de las que por su trascendencia cabe sin duda destacar la Proposición de Ley de 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 en relación con las mutualidades alternativas reguladas en sus disposiciones adicionales 18.^a y 19.^a presentada por el

²⁰ Dictamen elaborado por la profesora doctora María Emilia Casas Baamonde, a petición de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid.

²¹ Movimiento #J2 y ANAMA son dos de las plataformas más beligerantes, mientras que Mutualistas por el Futuro defiende la labor de la Mutuality y el sistema mutualista.

Grupo Parlamentario Socialista. (BOCG de 29 de noviembre de 2024)

Esta proposición gira en torno a cuatro temas fundamentales

- a. Eliminación de la alternatividad, con matices, para los nuevos profesionales autónomos a partir de 2027.
- b. Mejora de las cuantías de las pensiones mínimas.
- c. Incremento de las aportaciones obligatorias.
- d. Posibilidad transitoria de transferencia voluntaria de los derechos económicos acumulados en las mutualidades en su condición de alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (la llamada “pasarela”).

Para ello se propone la modificación de las Disposiciones Adicionales 18ª y 19ª del TRLGSS y la adición de otras dos nuevas (45ª y 46ª) al mismo texto.

En mi opinión, hay que resaltar sin lugar a ninguna duda que la posible insuficiencia de determinadas pensiones de jubilación, no son resultado de un problema del sistema, sino de los mutualistas que no han hecho más que las aportaciones mínimas. La mutualidad, bajo la supervisión obligada como hemos dicho del Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Seguros, es una entidad perfectamente solvente y con capacidad para atender las obligaciones contraídas con los mutualistas²². Desde 2005 todos los mutualistas han podido conocer cuál es su capital acumulado en todo momento, los cantidades obtenidas por rendimientos y las proyecciones de sus posibles prestaciones. La Mutualidad ha venido además ofreciendo unos rendimientos muy razonables y muy competitivos en el mercado respecto a otras inversiones financieras con similares niveles de riesgo²³, lo cual ha permitido a quienes han hecho las aportaciones adecuadas conformar un capital igualmente adecuado de cara a atender sus necesidades en su jubilación. No puede hablarse en ningún caso, como viene haciéndose por parte de algunos colectivos, de *pensiones indignas* cuando su importe viene determinado por la propia aportación que el mutualista ha hecho. No cabe tampoco hablar de falta de información o de transparencia, al menos en un colectivo de profesionales del derecho.

Lo que tampoco podemos discutir es que en el sistema mutualista cada asociado depende fundamentalmente de sí mismo, y no de la solidaridad intra o intergeneracional. En este sentido sí que puede plantearse que el sistema no es suficiente, por no ser asumibles individualmente en determinados casos, para cubrir las situaciones de

²² Según el Informe sobre la situación financiera y de solvencia de Grupo Mutualidad del ejercicio 2024 el ratio de solvencia es de 248%, lo que es lo mismo, una solvencia más del doble a la exigida por el regulador. (Resumen ejecutivo página 11, penúltimo párrafo). Disponible en <https://www.mutualidad.com/wp-content/uploads/2025/05/mutualidad-mps-isfs-2024-1.pdf>.

²³ Según el Informe Anual de 2024, la rentabilidad del Plan Universal ha sido del 4,13% sobre los activos medios invertidos (página 110), para un producto con nivel de riesgo 1/6. Disponible en <https://www.mutualidad.com/wp-content/uploads/2025/04/informe-anual-mutualidad.pdf>.

necesidad que compete obligadamente atender al sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, tampoco podemos obviar que el sistema público basado en esa idea de solidaridad está hoy claramente en crisis, o al menos necesitado de importantes reformas para su sostenibilidad, mientras que la Mutualidad no presenta problemas financieros y para la gran mayoría de sus asociados, constituye un medio eficaz de previsión.

Tampoco se pueden ignorar las diferencias importantes que presentan uno y otro sistema. Cada uno tiene sus ventajas y sus inconvenientes, tal como se reconoce en la propia exposición de motivos de la citada Proposición de Ley²⁴, que igualmente reconoce que en algunos casos (es decir, no de forma generalizada) *las prestaciones causadas por los profesionales colegiados acogidos a las mutualidades hayan quedado muy por debajo del nivel de cobertura que estos esperaban y, en ocasiones, por debajo del importe que habrían obtenido de haber estado encuadrados en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos.*

Según la propia propuesta *la posibilidad de opción entre la respectiva mutualidad de previsión alternativa y el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, que supuso inicialmente un beneficio para los profesionales colegiados que realizan su actividad por cuenta propia, ha dado lugar también a situaciones de desprotección de algunos de estos profesionales.*

Partiendo de esta base estimo que no hay razón alguna para suprimir, como se pretende, la alternatividad para las nuevas incorporaciones a partir de 2027. Es más, pienso que la alternatividad debería ampliarse con carácter general a todos los trabajadores autónomos, de manera que estos pudieran optar entre el RETA y una mutualidad de previsión en que pudiera encuadrarse. Si el trabajador autónomo es autosuficiente económicamente y no depende de nadie en su actividad, también debería tener libertad para elegir la manera de cubrir su previsión de cara a la jubilación u otras situaciones de necesidad en las que no pudiera desarrollar su trabajo. Esa libertad de elección indudablemente conlleva como contrapartida una responsabilidad: es el propio trabajador quien se hace responsable de su bienestar en dichas situaciones, como lo es en su vida activa, no pudiendo en su caso trasladar la carga a la sociedad en su conjunto. Es un sistema claramente individualista y no esencialmente solidario pero que se ajusta al individualismo que es propio del trabajador autónomo. Puesto que en su vida activa depende exclusivamente de sí mismo también debería permitírsele elegir esta posibilidad de cara a su vida laboralmente pasiva. Frente a esto, la eliminación de la alternatividad sólo es defendible desde una perspectiva colectivizadora que busca una solidaridad impuesta o forzosa, que casa mal con la libertad del trabajador autónomo. No se pretende eliminar la alternatividad porque las mutualidades, debidamente gestionadas, no puedan cumplir los fines para los que fueron creadas, sino por simple y cuestionable criterio político.

Lo que sí sería adecuado es introducir mejoras en la regulación que vayan en la línea de las propuestas de reforma de las Disposiciones Adicionales 18ª y

²⁴ Párrafos 8 y 9 de su ordinal único.

19ª, para mejorar las contribuciones y consiguientemente las prestaciones mínimas vigentes, o incluso una mayor implicación de la administración laboral en el control y seguimiento de estas entidades en tanto que alternativas al sistema de Seguridad Social. También podrían contemplarse mejoras en la fiscalidad, tanto a la hora de realizar las aportaciones, como a la de percibir las prestaciones, mayores posibilidades de movilización de los fondos entre entidades de igual o similar naturaleza, ampliación de coberturas obligatorias, establecimiento de sistemas de garantías en caso de problemas de solvencia de la entidad, etc

En todo caso resulta indudable que el sistema público tiene que atender a las situaciones de necesidad en que puedan verse mutualistas con pensiones insuficientes, porque eso entra dentro del mandato constitucional, máxime cuando el propio sistema público ha reconocido al sistema mutualista como alternativa a aquél. Por tanto es necesario que se articule la pasarela propuesta u otro mecanismo similar que permita atender a estas personas. Cuestión ya discutible es la forma y condiciones como se haga. Obviamente el traspaso de fondos de la Mutuality a la Seguridad Social de quienes lo soliciten no puede afectar ni a la solvencia de la propia Mutuality, ni a los derechos de los restantes mutualistas. Tampoco debe generar situaciones desiguales y discriminatorias respecto a otros cotizantes tradicionales del sistema público. Sin embargo el texto de la propuesta se implica poco en este sentido, remitiendo gran parte de las condiciones a su desarrollo reglamentario, lo que sin duda genera dudas para todas las partes implicadas. El problema en cualquier caso está, entiendo, en que si las aportaciones a la Mutuality han sido escasas, escasa va a ser también la cotización computable en su caso en el RETA, y ya es sabido que las pensiones públicas dependen también en gran medida de lo cotizado. Para eso no obstante están los complementos por mínimos, que el sistema mutualista no contempla y el público sí, y que podía ayudar a paliar la situación de estos profesionales.

6. CONCLUSIONES

La Mutuality de la Abogacía es un instrumento de previsión de larga tradición y absolutamente diferente del sistema público de Seguridad Social, que sin embargo ha venido cumpliendo generalmente los fines que se le han marcado para el colectivo de la abogacía.

No existe objetivamente razón alguna para acabar con su carácter alternativo al RETA que ha venido teniendo durante las tres últimas décadas porque algunos de sus mutualistas no hayan actuado con la diligencia y prevención suficientes. Antes bien, estimo que debería extenderse el régimen de mutualidades alternativas como opción para el resto de trabajadores hoy incluidos en el RETA, para que sean estos trabajadores los que puedan elegir entre uno y otro sistema, con sus ventajas e inconvenientes que quedan apuntados.

Sin perjuicio de lo anterior, es indudable que cabe introducir mejoras en la regulación y control de estas entidades, que siendo plenamente privadas, vienen a cumplir una parte de una función que corresponde a los poderes públicos conforme dispone el art 41 de nuestra Constitución.

Precisamente por esto último, los poderes públicos están obligados a

proporcionar una solución a los mutualistas que, por los motivos que sean, se ven en situación de necesidad por la insuficiencia de las prestaciones que puedan obtener de la Mutualidad, y poner medios en la medida de lo posible para que estas situaciones no se repitan en el futuro, sin tener que acudir la expeditiva fórmula de la supresión de la alternativa.

LA PROYECTADA REFORMA DE LA LEY DE DEPENDENCIA

BIANCA CAROLINA PIGINO

Contratada Predoctoral Formación Doctores Ley 14/2011 FPI¹

Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL NUEVO MODELO DE CUIDADOS DE BASE COMUNITARIA.
3. EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE DEPENDENCIA DE JULIO DE 2025.
4. VALORACIÓN CRÍTICA DEL ALCANCE DE LA REFORMA Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN.
5. BIBLIOGRAFÍA.

¹ La ponencia específica es parte de la ayuda PID2023-153014OB-I00, financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ en el marco del Proyecto PID2023-153014OB-I00 Protección social y trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo.

1. INTRODUCCIÓN

El día 11 de febrero de 2025 se aprobó el Anteproyecto de Ley por el que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española. Cinco meses más tarde, el 24 de julio sería publicado por el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley (en adelante así será denominado en el presente trabajo).

La justificación política de la norma se refleja en la necesidad de adecuar el marco normativo a la nueva redacción del art. 49 de la Constitución, a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, al Plan de Choque 2021-2023 y al Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Luego, se expone la necesidad de adecuar los principios, derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia al enfoque de derechos humanos.

En este contexto, se asume la legitimidad de aludir a la Convención Internacional sobre la Discapacidad, ya que, si bien discapacidad y dependencia no son condiciones equivalentes, el artículo primero de aquella otorga una definición amplia que permite incluir a las personas dependientes con independencia de que esta se vincule a una diversidad funcional, edad, enfermedad u otras situaciones de vulnerabilidad.

La reforma propuesta pretende una novación sustancial del sistema de cuidados. Sin embargo, fue con la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD), cuando el modelo de cuidados de larga duración experimentó una alteración radical a través del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD). Hasta entonces, España (al igual que otros países del sureste europeo), se basaban en un modelo familista, esto es, un sistema en el que la labor de apoyo y ayuda de la familia hacia la persona dependiente se erige como el principal pilar. Con la LAPAD, el modelo familiar tornó a un modelo mixto, en el que las familias siguen representando la piedra angular del sistema, pero coadyuvados en su labor por profesionales mediante la intervención de los poderes públicos, a los que se suma la de profesionales del sector privado (mercantilización de los cuidados que sigue creciendo).

Este nuevo modelo se instituyó como reacción primaria a la *crisis de cuidados*, origen de la reconfiguración del sistema. El paulatino declive, si bien no íntegro, del sistema de cuidados familiar – sistema en el que las mujeres asumían la responsabilidad plena de cuidados –, se debió a una metamorfosis social sostenida por la incorporación de la mujer al mercado laboral, al envejecimiento población, cada vez más acuciante (con ello bajas tasas de natalidad y tasas de mortalidad en alza), individualización,

autonomía de las mujeres, redistribución de tareas, secularización, mercantilización de los servicios, entre otros.

El modelo mixto (público- privado) de cuidados, que se manifiesta con mayor énfasis cuando aumenta el grado de severidad de la situación de dependencia² relegando a la familia un rol menos incisivo por carecer de los conocimientos médicos y/o técnicos que se requieren para garantizar una adecuada calidad de vida de la persona cuidada, está sufriendo, a su vez, una remodelación a fin de adaptarlo a un modelo de cuidados en comunidad. Así, el Proyecto de Ley propone modificaciones que se enmarcarían en la Estrategia Estatal para un Nuevo Modelo de Cuidados en la Comunidad (2024–2030) y ello a través de una norma compleja e innovadora que se estructura en una Exposición de Motivos, dos artículos, once disposiciones adicionales, y catorce disposiciones finales, cuyo análisis se procederá a continuación.

2. EL NUEVO MODELO DE CUIDADOS DE BASE COMUNITARIA

Para Barañaño-Uribarri et al., los cuidados son una categoría política, normativa, abierta y multivocal. Su surgimiento y su ordenación como una cuestión política de interés común es resultado de un proceso histórico en el que distintas voces pugnan por el reconocimiento social de asuntos antes invisibilizados y por hacer representar sus intereses. Por su parte, si bien en el Proyecto de Ley el término “carácter comunitario” no se encuentra lo suficientemente definido, según Dictamen sobre el Anteproyecto emitido por el Consejo Económico Social (en adelante CES)³, para las autoras citadas *lo comunitario* hace referencia a espacios y redes tremendamente heterogéneos que abarcan desde la beneficencia hasta el apoyo mutuo y las experiencias autogestionadas, pasando por los servicios de gestión mixta y acciones de voluntariado o actividades dirigidas a la propia familia extendida⁴.

El estudio teórico de los cuidados nace en los años 70 del siglo pasado, gracias a la contribución de diversas teorías de economía feminista que comenzaron a reflexionar sobre el trabajo (no remunerado) de las mujeres en los hogares y las connotaciones

² Minguela Recover, M.A. y Camacho Ballesta, J. A. (2015, febrero). *Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: una visión comparada entre los países del sur de Europa*. En Actas del V Congreso REPS: Desigualdad y democracia: políticas públicas e innovación social, 1556. https://ddd.uab.cat/pub/l1ibres/2015/189564/reps_a2015iSPA.pdf

³ Consejo Económico Social. (2025, julio). Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española. <https://www.ces.es/documentos/10180/5350453/Dic032025.pdf>

⁴ Barañaño-Uribarri M., Artiaga-Leiras A. y del Moral-Espín L. (2025). Representaciones y éticas en torno a los cuidados comunitarios en iniciativas de la Economía Social y Solidaria en el estado español: mayores, infancia y empleo del hogar. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 149, 1-17. <https://doi.org/10.5209/reve.99739>

sociales, económicas y políticas derivadas de la división sexual del trabajo y de las tareas domésticas (injustificada biológicamente).

El rol de las mujeres en los cuidados de personas dependientes se ha instaurado, a lo largo de los años, como una obligación moral, social y natural que aquellas están coaccionadas a cumplir por los lazos afectivos y emocionales que “son propios” de la idea de femineidad propuesta. Así, «esta idealización romántica de la figura de la cuidadora, arraigada en una cultura y política neoliberal obsoleta, proporciona el marco perfecto para la precarización de estas tareas, con claros sesgos de racialización y género, y su consiguiente invisibilización»⁵.

En los años ochenta del siglo XX emergen nuevas conceptualizaciones del cuidado, y en el seno de estos surge la denominada “ética del cuidado”. La ética del cuidado es el resultado de un proceso de socialización desde el género y no de un determinismo biológico⁶. Así, se desciende al plano ético para explicar la identificación feminizada (a través del amor abnegado) de los cuidados no profesionales (y profesionales) en todas las sociedades contemporáneas. En efecto,

«el amor se convierte en un mecanismo de servidumbre para mujeres que identifican la abnegación como lo esencialmente femenino, generando posturas de defensa de la ética de los cuidados por encima de la ética de los derechos eminentemente masculinizada. Tal exaltación situaría a las mujeres en un plano de superioridad moral frente a los hombres, que reproduce de nuevo posiciones morales jerárquicas y genera reticencias epistemológicas»⁷.

La transformación social que propició en el pasado la crisis de cuidados, y hoy, las necesarias reformas del sistema, se sustenta como el punto de partida hacia una transición desde un sistema mixto (que contempla únicamente a la familia y al Estado) a un sistema público-social/comunitario. Este último modelo busca responder a la necesidad de construir una comunidad, generando sentido de pertenencia, soporte vital y empoderamiento colectivo en los trabajos de cuidados⁸. Requiere, entonces, la participación activa de una diversidad de sujetos que asuman los cuidados como una cuestión social colectiva, que excede la estructura familiar.

Se ha buscado implantar un verdadero *derecho a los cuidados* reconocido a las personas dependientes y a quienes las asisten. El derecho a los cuidados podría, en palabras del Instituto de las Mujeres, ser desdoblado en dos: derecho al cuidado (derecho indivisible de las personas a recibir cuidados dignos cuando se precisan, en

⁵ Rojas Buendía, M.^a D. M. (2024). El paradigma público-social/comunitario feminista de los cuidados. *Universitas, Revista de Filosofía, derecho y Política* (44), 82-96. <http://dx.doi.org/10.20318/universitas.2024.8683>

⁶ Giusto-Ampuero, A. (2020). Prácticas de cuidado: intersubjetividad, interseccionalidad y políticas sociales. *Revista Prisma Social*, (32), 526-536. <https://revistaprismasocial.es/article/view/4114>

⁷ Rius Buitrago, A. y Salobral Martín, N. (2023). El Estado de Bienestar y la cuestión no resuelta de los cuidados. Propuestas hacia un modelo público-comunitario. *Arxius de Ciències Socials*, 48, 1-17. <https://doi.org/10.7203/acs.48.27378>

⁸ Rojas Buendía. (2024). Op. cit., p. 3.

distintas circunstancias y momentos del ciclo vital) y derecho a cuidar (el derecho a ejercer las tareas del cuidado sin menoscabo del ejercicio de otros derechos, garantizando el derecho a derivar el cuidado de personas en situación de dependencia cuando entra en conflicto con el disfrute de dichos derechos. Implica por lo tanto el derecho a decidir si se desea o no cuidar, con la posibilidad de cuidar y cuidarse en condiciones dignas)⁹. Luego, las familias, como cuidadores primarios, deberían poder elegir con libertad la intensidad de apoyos y cuidados que puede permitirse ofrecer, sin desatender la calidad en la atención a la persona dependiente.

En el contexto de cuidados comunitarios, algunos autores prefieren hablar de “equipo de cuidados”, aludiendo a la existencia de personas que, de manera directa o indirecta, se involucran en las tareas de cuidado, así, el grupo de cuidados estaría compuesto por la persona cuidada que es la que debe definir lo que necesita, quiere y desea, la familia que la acompaña (dentro de la cual siempre habrá un/a cuidador/a principal), los profesionales que asesoran y asisten en determinadas situaciones (auxiliares, enfermeras, personal sanitario, personal de los servicios sociales, etc.) y el barrio, la comunidad, la/ os vecina/os, amiga/os, que forman parte la vida de la persona cuidada¹⁰.

De esta manera, el nuevo modelo de cuidados comunitarios exige, principalmente, la necesidad de ampliar el marco subjetivo de actuación a través de la *democratización de los cuidados*, esto es, permitir la intervención activa de “la comunidad” en los cuidados de las personas que se encuentran en situación de dependencia. Rojas Buendía sostiene que son cuatro los ejes que contribuyen a la democratización de los cuidados: 1. Reconocimiento del Cuidado (visibilizar su relevancia en la sociedad); 2. Socialización del Cuidado (participación colectiva en las tareas de cuidado a fin de fomentar una mayor equidad y distribución de responsabilidades); 3. Romper la División Social del Trabajo; y 4. Iniciativas Comunitarias de Cuidado (fundamentales para el empoderamiento en torno a la organización social del cuidado manifestado en tres niveles: público, privado, comunitario)¹¹. El comunitarismo en los cuidados, en sentido estricto, podría recaer, en última instancia, en lo que Rawls entendía como la racionalidad de la *persona moral*, en tanto agente constructor de su propio modelo de sociedad; es entendida en dos sentidos: como razonabilidad, denotando un deber y un sentimiento de cooperación equitativa garantizada por la posición original; y como racionalidad, en el sentido de provecho personal que las partes persiguen individualmente. Lo razonable se incorpora al procedimiento de argumentación de los principios de justicia y garantiza la autonomía racional de las partes; lo racional se incorpora a la vida social del individuo determinando la autonomía plena del ciudadano; es decir, lo racional hace referencia a la esfera particular de la persona en

⁹ Instituto de las Mujeres. (2023). *Documento de Bases por Los Cuidados (Mesa asesora por los cuidados)*. <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1969.pdf>

¹⁰ Fundación Pílares. (2020). *Cómo favorecer el ejercicio de derechos y deberes de las personas mayores en los cuidados familiares* (Guías de la Fundación Pílares para la Autonomía Personal n.º 6). <https://www.fundacionpilares.org/wp-content/uploads/2020/pdf>

¹¹ Rojas Buendía. (2024). OpOp. cit. p. 3.

un contexto social, mientras que lo razonable apunta exclusivamente a la esfera pública del ciudadano; de ahí el deber, el sentimiento de cooperación y de solidaridad¹². Así, la democratización de los cuidados comportaría una transformación estructural de los cuidados y de la sociedad en su conjunto, desde un asunto privado (familiar y femenino) a un asunto público, social y debidamente politizado (por ser un asunto colectivo y de interés común).

3. EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE DEPENDENCIA DE JULIO DE 2025

3.1. Enfoque humanitario y universalista de la norma

La norma halla en el enfoque humanitario una propuesta atractiva que se esfuerza en contemplar de forma transversal la dignidad y la humanidad intrínseca a los seres humanos como principios rectores de toda la modificación. *Humanizar* la norma requiere sustancialmente cambiar la piedra miliar de todo el sistema, esto es, superar el institucionalismo más radical e innecesario, promoviendo un sistema que permita a los usuarios permanecer en su círculo de confianza, acorde con lo que éstos últimos manifiestan.

El Proyecto de Ley se refiere en múltiples ocasiones (exactamente, 36 veces) al concepto de *preferencias* – o interés preferente – de la persona dependiente, sumado a la noción de deseo y de voluntad. De esta manera, probablemente, aspira trascender de la cultura asistencialista instaurando un modelo enfocado en los derechos humanos y en la vida independiente y autónoma. El extremo proteccionismo deshumaniza, corroe la esencia como *persona*, con derechos, con libertades y con deseos. Preferencias y deseos, que, naturalmente, no se extinguen cuando existe una situación de dependencia sea sobrevenida o de origen. En este sentido se manifestaba la Carta de derechos y libertades de la persona acogida/cuidada publicada por Ministerio de Salud y Protección Social de Francia, anexa a la Ley 2002/2 de Acción Social¹³, cuyo contenido refleja una vocación eximia a encauzar los cuidados de conformidad a los derechos y principios que asisten a las personas que son cuidadas, en respeto de su dignidad y de su autonomía personal, elevando la independencia y la autonomía a la categoría de verdaderos principios rectores. Respetar las preferencias y los deseos de las personas dependientes, luego, es crucial para garantizarles un trato acorde a las circunstancias personalísimas que les atañen no ya como dependientes, sino como seres humanos, y en la mayor parte de los casos, como adultos.

¹² Echeverry Enciso, Y. y Jaramillo Marín, J. (2006). El concepto de justicia en John Rawls. *Revista científica Guillermo de Ockham*, 4 (2), 29-30. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105316853004>

¹³ Los derechos enunciados por la Carta son los siguientes: 1. Principio de no discriminación. 2. Derecho a un soporte o un acompañamiento adaptado. 3. Derecho a la información. 4. Principio de libre elección, de consentimiento informado. 5. Principio de participación de la persona. 6. Derecho a la renuncia. 7. Derecho al respeto de los lazos familiares. 8. Derecho a la autonomía. 9. Principio de prevención y apoyo. 10. Derecho a ejercer los derechos civiles atribuidos a la persona acogida. 11. Derecho a la práctica religiosa. 12. Respeto a la dignidad de la persona y a su intimidad. https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/EXE_A4_ACCUEIL.pdf

La reforma propone, además, una serie de cambios terminológicos que transforman el alcance y el sentido de la norma misma. El Proyecto destituye el implantado concepto de *Actividades básicas de la vida diaria*, eliminando, de forma permanente el vocablo *básicas*. Así, extiende la cobertura del sistema a todas aquellas tareas que no se reconocen como básicas, sino que abarcan un amplio espectro de actividades: reconocer personas y objetos; orientarse; entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas; el cuidado personal; las actividades domésticas; la movilidad dentro y fuera del hogar; la comunicación, las interacciones y las relaciones interpersonales; la gestión y el cuidado de la salud, o la gestión de la economía doméstica, así como las tareas necesarias para el ejercicio de todos los derechos (nuevo art. 2.2 LAPAD).

3.2. Nuevas garantías: asimilación entre grados y accesibilidad universal

Reflejo del vanguardismo que entraña la nueva norma es la asimilación entre los grados de dependencia y discapacidad. Bajo la justificación, literal, de que «es obvio que una persona a la que se le haya reconocido una discapacidad no es automáticamente definible como «persona en situación de dependencia», pero no hay ninguna duda de que una persona que se encuentre en situación de dependencia es reconocible, de forma automática, como persona con discapacidad». Así, la norma asimila el grado I de dependencia a un 33% de discapacidad, y los grados II y III a un 65%. Se añade como particularidad de la asimilación, la consideración de una discapacidad en grado igual o superior al 33% a todos aquellos pensionistas que tengan ya reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran incapacidad y a los y las pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente.

Es fundamental destacar que la asimilación actúa a los meros efectos de la Ley proyectada, esto es, que solo será válida a los fines previstos por la Ley, no implicando, automáticamente, un reconocimiento equiparable con carácter general en otros estamentos administrativos, sociales, tributarios o financieros. Siempre a los efectos de la Ley, la persona en situación de dependencia podrá acudir al preceptivo procedimiento de valoración de discapacidad a fin de obtener un grado mayor al mínimo al que se la equipara o acudir al mismo al fin de que se le reconozca, en todos los sectores, la situación de discapacidad. El legislador fundamenta la decisión, entre otros motivos, en el ahorro de cargas administrativas, aludiendo a la alta tasa de personas que actualmente tienen reconocido algún grado de dependencia y, además, alcanzan un grado de discapacidad igual o superior al 33%. De esta manera, afirman –dejando al oscuro los datos que justifican tal afirmación– que, de las 728.849 personas en situación de dependencia, aproximadamente el 96% de estas alcanzaría un grado de discapacidad, menguando así la carga de trabajo de los equipos de valoración.

Entre los nuevos derechos ya mencionados en la actual normativa, pero reconocidos *ex novo* como tal con gran determinación, destaca el de “accesibilidad universal”, cual derecho destinado a asegurar una inclusión plena de las personas con discapacidad y en situación de dependencia. Con ello, se busca ensalzar la dignidad de la vida humana a través de los derechos humanos. Tal y como se ha expuesto *ut supra*, la modificación se erige sobre la necesidad de adaptar la normativa al modificado artículo 49 de la Constitución Española (CE); adecuándola, asimismo, a la

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (en adelante CIDPC). En este contexto, la accesibilidad universal se entiende como un mandato a los poderes públicos de asegurar un acceso en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales¹⁴. Se trata de un principio vehicular¹⁵ que faculta la vida en libertad, independencia y participación plena como ciudadano libre.

Directamente conexo a la reafirmación de la accesibilidad universal, el Proyecto de Ley consagra una serie de Disposiciones finales destinadas a reforzar el mentado principio. En este sentido, la disposición final primera modifica la Ley de Propiedad Horizontal para reforzar el deber de realizar las obras necesarias para consagrar una accesibilidad plena y *universal* a los entornos comunitarios y las viviendas de las personas en situación de dependencia; la segunda disposición final prevé la reforma de la Ley de Contrato de Seguro en miras de prohibir la discriminación por razón de discapacidad, mientras que la tercera y la cuarta disposición final introducen cambios en la Ley de Régimen Local y sobre la Ley del Patrimonio Histórico, respectivamente, a fin de garantizar el acceso universal a la información y el patrimonio cultural.

3.3. Ámbito subjetivo: Titulares de derechos

Una de las principales modificaciones que, como se verá *a posteriori*, podrá ser objeto de variaciones sustanciales en el impacto presupuestario del SAAD, radica en la ampliación de tres a seis años en la aplicación de la Escala de Valoración Específica (en adelante EVE). La modificación del baremo (EVE-A (Ampliado)) tendrá implicación en la valoración de la situación de dependencia para las personas con más de tres años y menos de seis. La razón de la modificación, a través de una nueva disposición adicional decimotercera, en palabras del legislador, se fundamenta en la existencia de «dificultades en relación con las características específicas que requiere la valoración de personas el periodo evolutivo de tres a seis años, periodo que se caracteriza por cambios importantes en el desarrollo». En este sentido, los cambios en el desarrollo impedirían la correcta o eficiente aplicación del baremo de valoración general, por lo que la ampliación del rango etario se establece como una solución plausible ante las deficiencias constatadas y permitiendo dar mayor coherencia a la valoración de la situación de dependencia realizada en el periodo de 0 a 35 meses¹⁶.

¹⁴ Art. 9 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Instrumento de Ratificación publicado en «BOE» núm. 96, de 21 de abril de 2008. Permalink ELI: [https://www.boe.es/eli/es/ai/2006/12/13/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2006/12/13/(1))

¹⁵ Exposición de motivos del Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Publicado en «BOE» núm. 69, de 22 de marzo de 2023. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/03/21/193/con>

¹⁶ De conformidad con el Convenio de encomienda de gestión entre el Instituto de Mayo-

De esta forma se promueve, además, la adopción de medidas que faciliten la atención temprana, la estimulación y rehabilitación de sus capacidades físicas, cognitivas e intelectuales. Conforme la memoria del, ahora, Proyecto de Ley, las cargas derivadas de la implementación del baremo hasta los seis años suponen únicamente una mayor carga administrativa para las familias, más no para la administración tramitadora¹⁷.

Por lo que respecta a los titulares de derechos derivados de la proyectada modificación de la Ley, se propone la modificación del apartado cuarto del art. 33 (nuevo apartado quinto del mismo precepto), que sustituye el término *ciudadano* por *persona*, rindiendo, así, cuentas a la universalidad del sistema de dependencia. El cambio lexical remite a la *persona* en cuanto destinataria de derechos humanos y sujeto de deberes hacia el Estado, independientemente de la efectiva nacionalidad que posea. Es preciso señalar que, a pesar de la evolución terminológica, el art. 5 LAPAD ya incluía, además de a los españoles, a los extranjeros comunitarios y extracomunitarios ampliando el ámbito subjetivo de la norma; si bien, la norma ya en el primer apartado del precepto determinaba tres requisitos para ser titulares de los derechos que ofrece la Ley, siendo estos: encontrarse en situación de dependencia y residir en el territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberían ser inmediatamente los anteriores a la fecha de presentación de la solicitud (en el caso de los menores de edad, la residencia es exigida a quien ejerce su guarda y custodia). Las mentadas condiciones encontraban su razón de ser en evitar el *turismo social*.

Ahora bien, la norma, en pro de dar un efectivo cumplimiento del carácter universalista del sistema, ahora considerado formalmente como derecho subjetivo, prevé una serie de excepciones al cumplimiento de los requisitos relativos a la nacionalidad española y a la residencia en territorio español. La exoneración se extiende, por un lado, a los solicitantes (con la presentación debida de la documentación justificante) y beneficiarios de asilo en España, así como aquellos que sean beneficiarios de protección; y por otro, a las personas beneficiarias de protección temporal de acuerdo con lo establecido en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre.

En el mismo sentido, y en virtud de ampliar el ámbito subjetivo de la norma, se añade a la LAPAD una nueva disposición adicional decimoctava con expresa mención a los empleados públicos del Servicio Exterior. A los efectos del requisito de residencia establecido en apartado primero del mencionado artículo 5, en el supuesto

res y Servicios Sociales y la Universidad de Salamanca, a través del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad de la Universidad de Salamanca, para el pilotaje del Proyecto de escala de valoración específica ampliada de la dependencia de los niños de 0 a 6 años correspondiente al Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero (Publicado en «BOE» núm. 279, de 22 de noviembre de 2021), se intenta evitar con el nuevo baremo el riesgo que el menor pierda la condición de persona en situación de dependencia en aquellos casos en los que ya se les reconoció esa condición antes de cumplir los 36 meses, lo cual supondría la interrupción de la atención que la persona está recibiendo.

¹⁷ Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley por la que se modifican el TRLGPD y LAPAD. Versión, 27 de febrero de 2025.

de los empleados públicos del Servicio Exterior – personal funcionario o laboral al servicio de la Administración General del Estado o de sus organismos dependientes que con motivo de su destino en el exterior traslade su residencia al extranjero – se considerará análoga a la residencia en España la residencia en el exterior siempre que esté acreditada en el Registro de Matrícula Consular.

3.4. Derechos de las personas en situación de dependencia

El art. 4 de la LAPAD ha sido objeto de corrección en una integridad. El espíritu reformista del Proyecto de Ley presenta un innovador artículo 4 que contempla de forma minuciosa los derechos y obligaciones (ausentes en la norma). Sin ánimos de exhaustividad, no se recogerán en el presente elaborado todos los derechos contemplados por la norma, no obstante, es preciso destacar, una vez más, la ambición del legislador por exaltar, como verdadero punto de inflexión de la reforma en su extensión, el valor que asume la atención a las preferencias y deseos de la persona en situación de dependencia. Con ello, se enaltece la vida independiente, el derecho a la información, a la protección de sus datos, y a la desinstitucionalización en los nuevos modelos de cuidados. En el mismo orden de prioridades actuaría el nuevo art. 13, cuyo contenido destinado a proclamar los objetivos de las prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, se erige como centro neurálgico de principios rectores de los servicios y prestaciones económicas ofrecidas por el SAAD.

3.5. Cuidadores no profesionales

En concordancia con los orígenes y la evolución histórica de los modelos de cuidados, contemplados en modo suscito en la introducción de este trabajo, es de concluir que las personas cuidadoras no profesionales¹⁸ han sido uno de los mayores pilares en los que se ha asentado el sistema de cuidado de los países europeos occidentales, entre ellos España. Se entiende por cuidados no profesionales la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada¹⁹.

La feminización de los cuidados no profesionales no es una nueva realidad, en el primer semestre del 2025, de las 680 mil personas cuidadoras, el 72,5% eran mujeres²⁰. Suficientemente claro era el art. 16 de la CIDPC al vincular, en su apartado segundo, a los Estados Partes a la adopción de medidas pertinentes para «impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el *género* y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y

¹⁸ Nótese el cambio operado en el Proyecto de Ley en la expresión *persona cuidadora no profesional* respecto a la actual expresión *cuidadores no profesionales*, otorgando un aspecto más igualitario y realista de la experiencia fáctica de los cuidados.

¹⁹ Art. 2.5 LAPAD

²⁰ Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Op. cit. p. 8.

denunciar los casos de explotación, violencia y abuso»²¹.

El Proyecto de Ley introduce el artículo 4 bis, relativo a los derechos de las personas cuidadoras no profesionales, que incorpora el reconocimiento de los derechos a la información, formación, acompañamiento para el cuidado y el autocuidado de la persona que haya sido identificada en el PIA como cuidadora no profesional. Para el CES los derechos introducidos no se concretan ni se precisan correctamente, añadiendo, que el acompañamiento y la formación deberían incluirse como prestaciones en el catálogo de servicios²². Recordando, asimismo, que los derechos reconocidos se mencionaban con anterioridad en el texto no reformado, en particular, los arts. 18.4, 35 y 36 ya contemplaban la formación y la información como principios que aúnan en la calidad de los servicios. Sin embargo, eventualmente, el reconocimiento bajo el título de *derecho* podría evocar una distinción significativa de la labor de las y los cuidadoras/es no profesionales, esto es, sería oportuno erradicar una concepción meramente pragmática, que únicamente entiende la formación de las personas cuidadoras como un estándar asumible en aras de mejorar el servicio proporcionado, a fin de otorgar una mayor consideración hacia las y los cuidadoras/es en su labor, y ello, pese a que no se entienda como un cambio innovador.

Resulta notable la introducción en la reforma de un nuevo apartado tercero al artículo 4 bis, según éste, las personas cuidadoras no profesionales que sean designadas como cuidador en la Resolución por la que se reconoce la prestación económica para cuidados en el entorno familiar tienen derecho a: a) Ser colectivo de atención prioritaria para la política de empleo (en los términos previstos en el artículo 50 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo); y b) Que se adopten las medidas necesarias para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral con las responsabilidades de cuidado de personas en situación de dependencia, especialmente en caso de convalecencia de las personas cuidadoras no profesionales.

Nada o poco (o insuficientemente) se alude, en cambio, al “derecho” a la cotización al Régimen General de la Seguridad Social²³ ni a la posibilidad de suscripción de un convenio especial, desarrollado reglamentariamente en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. Sobre este extremo se preocupa el CES al entender que debería incluirse una referencia expresa al convenio especial y, en todo caso, eliminar la redacción de cotización voluntaria propuesta por el Anteproyecto. Desde el año 2019, con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, la cotización vuelve a ser obligatoria (recuperando las líneas normativas del periodo anterior al año

²¹ Art. 16.2 CIDPC. Cit. p. 3.

²² Consejo Económico Social. (julio, 2025). Op. cit. p.2.

²³ Con independencia de lo consagrado en el apartado segundo del nuevo artículo 18 propuesto por el Proyecto de Ley que recita cuanto sigue: “La persona cuidadora deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente”.

2012)²⁴, pero únicamente para el Estado, siendo gratuito para los cuidadores²⁵.

Por último, la nueva redacción del art. 29 otorga a las personas cuidadoras no profesionales un papel significante en la determinación del PIA; este último, se señala, será establecido de conformidad con la persona en situación de dependencia, con la participación de las personas cuidadoras no profesionales.

3.6. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema.

El art. 28 – rubricado *Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema* – ha sido modificado a través de la incorporación de un nuevo apartado séptimo que inaugura una verdadera garantía en pro de conceder más facilidades para las personas pertenecientes a colectivos más vulnerables (más aún respecto a aquellos que están ya en situación de dependencia). La “especial vulnerabilidad” a la que atañe la reforma se refiere a la intersección de factores – también denominados condicionantes – económicos, de accesibilidad, habitacionales, de condiciones de salud, aislamiento social o violencia de género²⁶. En estos casos la norma prevé que podrá seguirse la tramitación mediante un procedimiento de urgencia – siendo ello una excepción a la regla general de tramitación según el orden de incoación de asuntos de homogénea naturaleza – pudiendo incoarse de oficio a instancia de la persona interesada (o su representante legal acreditado). No es de ignorar que cada CCAA tiene la potestad de regular los supuestos de tramitación preferente, al margen de lo dispuesto en la LAPAD, como ya lo había contemplado el Plan de Choque de 2021. Por ejemplo, en Andalucía éstos supuestos se contemplan en situaciones de emergencia y urgencia social, casos de violencia de género, solicitudes de menores de seis años y otros²⁷.

²⁴ Es relevante destacar que a supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social de cuidadoras no profesionales de seis ejercicios completos (2013 a 2018), operado por el RD-Ley 20/2012, supuso para el Estado un ahorro equivalente a 2.252 millones de euros acumulados para el supuesto de que no se hubieran incorporado nuevos cotizantes ni modificado las cuantías. Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales Op. cit. p. 8.

²⁵ A excepción de la salvedad introducida en el artículo único del Real Decreto 1057/2021, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia sobre el apartado segundo del artículo 4 del RD 615/2007, de 11 de mayo.

²⁶ Se manifiesta, así, la *interseccionalidad*, entendida por la reforma como «la situación por la cual una misma persona puede sufrir discriminación como consecuencia de múltiples categorías sociales que convergen en ella simultáneamente, como el género, la clase socioeconómica, alguna discapacidad, o su lugar de origen, entre otros factores». Nuevo art. 1 r) del TRLGDPD.

²⁷ Art. 155 del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía. Publicado en «BOJA» núm. 34, de 16 de febrero de 2024.

Sobre la novedad propuesta, el Consejo Económico Social (CES) en su dictamen²⁸ sobre el, entonces, Anteproyecto de Ley, alega la omisión por parte del legislador de incluir la pluralidad de “violencias de género” y la omisión efectiva de “violencias sexuales”. Definitivamente, el legislador ha sabido rectificar a tiempo, ya que en el Proyecto de Ley publicado el día 24 de julio de 2025, se añade el término *sexual*. Al margen de la terminología utilizada, y las acertadas apreciaciones otorgadas por el CES, es posible entender que las razones que incentivaron a la creación de un procedimiento preferente o urgente responden a una realidad crítica que es más que evidente: a 30 de junio de 2025, 286.861 personas se encuentran en situación de listas de espera²⁹. Se evidencia así, no solo la necesidad de adecuar el PIA a las preferencias de la persona beneficiaria, sino también de agilizar administrativamente el procedimiento de reconocimiento de situación de discapacidad y la efectiva materialización de las prestaciones económicas, mixtas o de servicios a las que tengan derecho, especialmente para las personas que se encuentren en una situación acuciante.

Se ha de notar que el establecimiento de un procedimiento preferente o urgente por la especial vulnerabilidad que afecta a la persona beneficiaria no entraña, necesariamente, una prioridad en el *acceso a los servicios*. Entendiendo que hay una clara distinción de fases en el procedimiento de reconocimiento, de una parte, la incoación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y por otro, el efectivo acceso a los servicios a los que tiene derecho la persona dependiente en base al PIA, elaborado, según la reforma contemplada por el art. 29, en conjunción con la persona beneficiaria y, en su caso, por la persona cuidadora no profesional. La prioridad en el acceso a los servicios se regula en el nuevo apartado quinto del art. 14 LAPAD, que manifiesta que aquella vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica de la persona solicitante.

3.7. Prestaciones y servicios. Marco general

La novación del art. 14, *prestaciones de atención a la dependencia*, reside en la exaltación de la prevención como el nuevo axioma del sistema de dependencia. Así, la precursora redacción del apartado primero del artículo de referencia proclama la prevención de las situaciones de dependencia y la promoción de la autonomía personal como el destino último de las prestaciones ofertadas. Ahora bien, la reconstrucción del sistema no se paraliza en estos nuevos objetivos; el segundo apartado reivindica la importancia de atender a las preferencias y voluntad de cada persona en situación de dependencia, retomando, nuevamente, en este caso, la voluntad legislativa de enaltecer la desinstitucionalización y proveer un sistema de apoyo y cuidados con un enfoque centrado en las personas. Luego, la necesidad primaria es aquella de establecer prestaciones de base comunitaria que garanticen la intimidad y la capacidad de elección y control de las personas en situación de dependencia.

²⁸ Consejo Económico Social. (julio, 2025). Op. cit. p.2.

²⁹ De estas 286.861 personas, 136.009 están a la esperan de valoración, 123.857 a la espera de que se les elabore el PIA (el reconocimiento de la prestación o servicio que les corresponde) y 26.995 que se les ha aprobado el PIA, pero están esperando recibir la prestación o servicio que establece ese PIA. Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Op. cit. p. 8.

3.8. Prestaciones económicas

3.8.1. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar*

El art. 18 recoge la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (nótese que el Anteproyecto de ley añadía a la rúbrica del precepto y *apoyo a cuidadores no profesionales*, elemento eliminado en la versión final del Proyecto de Ley).

Garantizar un trato adecuado a los cuidadores no profesionales y por lo tanto al entorno familiar de las personas en situación de dependencia, deriva, también en la estipulación de mejoras en el acceso a prestaciones económicas. En este sentido, la reforma proyectada pretende la modificación del actual art. 18 LAPAD. Artículo que, por mucho que la redacción literal *ab origine* la contemplase como “excepcional”, ha sido la prestación más difundida y solicitada. Las razones no son ajenas a lo ya expuesto en precedencia: las personas en situación de dependencia prefieren, en la gran mayoría de los casos, permanecer en su domicilio o en su entorno habitual. El apartado primero del artículo 18 suma el concepto de *entorno relacional* junto al familiar, esta categorización amplía, sin nociones de taxatividad, los sujetos que pueden considerarse como personas cuidadoras no profesionales, sin soslayar que carece de novación debido a que el término “entorno relacional” se introdujo en el año 2023 con la modificación del artículo 12 del RD 1051/2013, de 27 de diciembre³⁰.

Una reforma de fondo merece esta prestación que por “excepcional” que sea formalmente, en la práctica ha sido predominante y ello se ha configurado como uno de los mayores fracasos en cuanto a la implementación de la LAPAD. Marín Saura estima, a partir de sondeos telefónicos a beneficiarios de esta prestación económica, que alrededor de 670 millones de euros podrían estar saliendo anualmente de las arcas públicas para contratar trabajadoras del hogar y unos 170 millones estarían acabando en la economía sumergida³¹. Por consiguiente, las condiciones laborales se presentan en detrimento al reducirse la valoración social del trabajo de cuidados, se condena a la economía sumergida el trabajo de cuidados de larga duración y con ello, la invisibilidad del sector.

Siguiendo la estela de supresiones, la disposición adicional undécima introduce una nueva disposición adicional primera por la cual se suprime el plazo suspensivo especial de dos años para la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. El periodo suspensivo había sido introducido

³⁰ La modificación fue llevada a cabo por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Publicado en «BOE» núm. 171, de 19 de julio de 2023. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/07/18/675>

³¹ Resulta llamativo conocer que, de los entrevistados, un 43,8% reconoció emplear este dinero en contratar a empleadas del hogar y 1 de cada 4 afirmó que lo hacía sin contrato. En Marín Saura, A. (2025). ¿Un plan corresponsables para la tercera edad? La desinstitucionalización de la tercera edad como riesgo para la reproducción de la desigualdad. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(297), 865-882. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15322901>

por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, el cual estableció en su disposición adicional séptima, apartado 2, un nuevo régimen con gran impacto sobre la financiación que culminó con la paralización del sistema. El plazo suspensivo especial había sido derogado anteriormente por el punto quinto del Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de Choque en Dependencia aprobado por unanimidad por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en sesión ordinaria celebrada el 15 de enero de 2021.

Esta modificación hace que el derecho a la prestación económica nazca en la fecha de la resolución que reconozca la prestación o, en defecto de ésta, el día siguiente a los seis meses desde la solicitud (a pesar de que el sistema prevé un silencio administrativo con carácter desestimatorio, la norma establece que el plazo máximo de 6 meses se refiere no a la obligación de resolver, sino que alude al *diez a quo* en el que se considera efectivo el derecho). La norma se ha encargado de dejar en claro que la supresión del plazo tiene eficacia solo respecto con el reconocimiento de la prestación económica *a posteriori* de la entrada en vigor de la norma. Luego, la eliminación de la suspensión no conlleva el reconocimiento de efectos retroactivos respecto al plazo suspendido, pese a la imprecisa literalidad de la norma que señala que se recuperará la vigencia y la cuantía debida de las prestaciones suspendidas.

3.8.2. *Servicio de asistencia personal a través de prestación económica*

Inicialmente, resulta cuanto menos curiosa la proyección dual del servicio de asistencia personal (art. 15.1 e). El art. 19 ha sido rubricado *ex novo* como *servicio de asistencia personal a través de prestación económica*, se aproxima, de esta manera, a las denominadas prestaciones mixtas, cuyo rasgo principal es la concesión de una prestación económica a fin de financiar un servicio ofrecido por entidades públicas (del SAAD) o empresas privadas o concertadas debidamente acreditadas. Ahora bien, el propio artículo 19 realiza una remisión al art. 23 bis, titulado, por su lado, *Servicio de asistencia personal*, limitándose a señalar categóricamente la finalidad del servicio y su contenido. Parece carecer de sentido la dotación de una prestación económica para el acceso a un servicio ofrecido por el mismo sistema público, servicio, que, posteriormente se ofrece como tal.

3.8.3. *Servicio de cuidados y apoyos en viviendas a través de prestación económica*

Por su parte, el renovado art. 19 bis prevé expresamente también una prestación económica con destino a la financiación de un nuevo servicio de cuidados y apoyos en viviendas que será contemplado como tal por el art. 24 bis y analizado posteriormente.

3.9. Servicios

3.9.1. *Catálogo de servicios*

El art. 15, que incluye el catálogo de servicios, realiza una reconfiguración pragmática. Disocia los servicios de prevención de la situación de dependencia y el servicio de promoción de la autonomía personal en dos apartados diferentes. Resulta novedosa la nueva configuración del catálogo de prestaciones del SAAD. En

particular, la reforma se concentra en añadir tres innovadores servicios: el servicio de cuidados y apoyos en viviendas, el servicio de provisión de productos de apoyo para la autonomía personal y la reformulación del Servicio de asistencia personal.

3.9.2. *Servicio de promoción de la autonomía personal*

Se ha de distinguir el servicio de asistencia personal del innovador servicio de promoción de la autonomía personal, art. 21 bis, destinado a desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con la voluntad, preferencias y estilo de vida propio, facilitando la ejecución de las actividades de la vida diaria. Un elemento precursor destaca la mención a los entornos digitales en lo que respecta a la ejecución de las actividades de la vida diaria. Se pone en relieve, de esta manera, el inescindible nexo existente, en la actualidad, con los entornos digitales; entornos en los que las personas en situación de dependencia, en ocasiones, están obligados a interrelacionarse para llevar a cabo tareas de la vida diaria que promuevan su autonomía, dignidad e independencia.

3.9.3. *Servicio de teleasistencia*

Por otro lado, conviene destacar la elevación a categoría de derecho subjetivo del servicio de teleasistencia (apartado sexto art. 14 LAPAD). Las personas dependientes tienen derecho a recibir este servicio, como servicio complementario al resto de prestaciones establecidas en el Programa Individual de Atención (PIA). El Proyecto de Ley considera su reconceptualización en base al nuevo modelo de atención y cuidados adaptado a la voluntad y deseos de la persona dependiente, que, a través de un plan personalizado se logre adecuar las prestaciones de servicios y económicas tanto a la situación de dependencia como a las preferencias de cada individuo.

Se trata de un servicio que se presta mediante el uso de tecnologías avanzadas y dispositivos, ambos accesibles universalmente y con apoyo de los medios materiales y personales necesarios. Las tecnologías avanzadas incluyen, entre otras, las tecnologías de la información y la comunicación, el Internet de las Cosas, la inteligencia artificial aplicada, la domótica o la robótica. Es un servicio que, por obvias razones, no se presta en contextos residenciales, solo en el domicilio de la persona dependiente, sea este particular o en algunas de los (no tan) nuevos marcos de convivencia (*vide infra*) o en su entorno social habitual próximo al domicilio. De conformidad con el Informe del Observatorio Estatal para la dependencia a fecha de 30 de junio de 2025, el 56% de las personas que son atendidas en sus domicilios no cuentan con este servicio, a pesar de tratarse de una de las denominadas prestaciones low-cost que no requieren una inversión económica ingente para el suministrador – Comunidades Autónomas –. No obstante, desde la efectiva implementación del servicio en el año 2007, la teleasistencia, junto al servicio de ayuda a domicilio, han experimentado un crecimiento exponencial, su virtualidad podría deberse a su capacidad para reforzar la atención proporcionada en el entorno familiar y aliviar la sobrecarga para estos últimos. En efecto, el servicio de teleasistencia era, junto al servicio de promoción de la autonomía personal, uno de los servicios que se comprendía excluido del régimen de incompatibilidad de las prestaciones de dependencia reguladas en el artículo 25 bis; artículo que, como se analizará ex post, se propone su derogación por el Proyecto de

Ley. Y es el servicio que por antonomasia se reconoce como transversal y compatible con el resto de las prestaciones en los diversos modelos autonómicos.

Recordando, asimismo, que la teleasistencia se erige como uno de los mecanismos más exitosos en el proceso de desinstitucionalización y modelo de cuidados comunitarios que fortalecen las estructuras adecuadas a propiciar la permanencia de la persona dependiente en su entorno habitual.

3.9.4. *Servicios en aras a la desinstitucionalización*

La norma reformada reconoce, más bien no crea, nuevos marcos de convivencia que se encontraban en expansión en todo el territorio español. Formas convivenciales alternativas que se alejan de la arcaica idea de las residencias como instituciones totales en la que los usuarios carecen en absoluto de autonomía de decisión y están supeditados a la racionalización formal de la distribución de tareas. Numerosos autores concuerdan que el carácter asistencialista y benéfico de la atención residencial – propio de sus orígenes – ha desaparecido, trasladándose a un instrumento más de la economía capitalista (y con ello prevaleciendo el afán de lucro sobre la mejora en la calidad de los servicios ofrecidos). Sin embargo, se considera preciso evitar el desprestigio del sistema residencial; es imperativo que el sistema residencial continúe funcionando, evitando que la promoción de la autonomía personal derive en la estigmatización de aquel, plausiblemente elevando los estándares de calidad en la atención y servicios.

En numerosas ocasiones se requieren los servicios residenciales como última medida de cuidado, esto es, cuando las personas alcanzan un grado de dependencia que les impide valerse por sí mismas y carecen de una red de contención y cuidados familiar o comunitario que les proporcionen los cuidados oportunos. La reforma alude a un sistema más “hogareño” e “inclusivo” no definiendo con claridad estos términos, dando mayor reconocimiento a entidades ya en marcha como las viviendas tuteladas, o los centros residenciales autogestionados, y favoreciendo una prestación colectiva de los servicios de apoyo a la autonomía y cuidados.

De esta manera, el art. 23, cuyo contenido se refiere al Servicio de Ayuda a domicilio, en su novedosa versión extiende la prestación del mismo al entorno comunitario más próximo a la persona en situación de dependencia. A diferencia del Anteproyecto, el Proyecto de Ley elimina la posibilidad de que este servicio sea prestado por entidades o empresas acreditadas, no haciendo alusión alguna en su versión definitiva. Asimismo, contempla la posibilidad de organizar el servicio de ayuda a domicilio de forma «coordinada, conjunta y participada» cuando: a) las personas residan en la misma vivienda; b) las personas residan en viviendas que formen parte de un equipamiento de carácter colectivo ubicado en un entorno comunitario; y c) las personas residan en viviendas próximas. En estos supuestos la contratación se podrá realizar de forma conjunta siempre que las personas que lo soliciten se encuentren, todas ellas, en situación de dependencia. La desinstitucionalización juega en este marco un papel fundamental y un objetivo claro que, al prever la posibilidad de una prestación de los servicios de forma conjunta, no solo infiere en el fortalecimiento de los vínculos entre las personas en situación de dependencia y las personas del entorno comunitario, sino que previene el aislamiento social y las enfermedades o patologías de ella derivadas.

De la misma manera de expresa el nuevo artículo 24, sobre el servicio de día y de noche, al señalar que «Desde el centro de día se podrán prestar servicios similares, dirigidos a personas que vivan en domicilios próximos y que necesiten apoyos para el desarrollo de su proyecto de vida. Podrán ser realizados en las propias instalaciones del centro, en otras del entorno comunitario o en los domicilios de las personas».

En este contexto se encuadraría, además, el proyectado art. 24 bis que establece un servicio que mira a favor de consolidar un sistema en el que la permanencia domiciliaria o desinstitucionalización asuman un rol esencial. El legislador se preocupa en manifestar que se trata de un servicio del todo diverso a la atención residencial, ello, en base a la valoración del desarrollo de un proyecto de vida independiente en un entorno de seguridad, confianza y bienestar. El servicio puede otorgarse, a su vez, en dos modalidades: mediante el alojamiento y manutención en una vivienda en la que convivan un número reducido de personas en situación de dependencia (art. 24 bis a)); o sin alojamiento ofreciendo un servicio de cuidados individual o conjuntamente a personas que se encuentren cumulativamente en situación de dependencia y en el mismo entorno comunitario, pudiendo convivir personas allegadas y/o cuidadoras a propuesta de estas (art. 24 bis b)). En ambos casos, la vivienda tiene que cumplir con los requisitos de dignidad y adecuación³². De esta manera, se apertura el SAAD a nuevas formas de convivencia, ya aludidas previamente, en detrimento de la desinstitucionalización que, sin embargo, entraña un riesgo claro y evidente de desprofesionalización ya que se trata de proporcionar un servicio de atención profesional que garantice los estándares de calidad exigidos por la normativa, debidamente acreditado y que cuenta con la autorización previa de las administraciones competentes³³.

3.9.5. *Servicio de Atención residencial*

El servicio de atención residencial, recogido en el art. 25 se hace eco en la necesidad de ofrecer un entorno de confianza, en el que la persona en situación de dependencia pueda desarrollar un proyecto de vida independiente y con significado. El nuevo artículo 25 eliminaría el concepto de enfoque biopsicosocial al servicio de atención residencial, sustituyéndolo por la determinación de la finalidad del servicio: ofrecer un lugar para vivir en un entorno de confianza y bienestar, hogareño, inclusivo,

³² La disposición adicional primera del Proyecto de Ley precisa que la referencia a “vivienda” y “vivienda digna y adecuada” se entenderán realizadas en el sentido de la definición dada la Ley por el derecho a la vivienda: la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas. Art. 3 letra c) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Publicado en «BOE» núm. 124, de 25 de mayo de 2023. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>

³³ Consejo Económico Social. (julio, 2025). Op. cit. p.2.

accesible y con plena participación en la comunidad. La modificación, según considera el Consejo Económico Social, puede llegar a limitar la garantía de la calidad de la prestación puesto que propone aspectos menos precisos como “hogareño” o “entorno de confianza”, conceptos que, naturalmente, son difícilmente evaluables en base a criterios objetivos. Se considera preciso mantener las características esenciales del servicio residencial y, en todo caso, añadir los nuevos elementos recogidos en el Proyecto.

3.9.6. *Servicio de provisión de productos de apoyo para la autonomía personal.*

Finalmente, en lo que respecta al catálogo de servicios, el art. 25 bis se erige como una norma vanguardista en atención a potenciar la autonomía personal y a mejorar las condiciones en el desempeño de las personas que prestan cuidados y apoyos³⁴. La disposición contempla el servicio de productos de apoyo para la autonomía personal, cuya nota característica es la complementariedad al resto de prestaciones contenidas en el PIA. Responde a la necesidad de productos de apoyo³⁵ necesarios para realizar actividades de la vida diaria, excluyendo taxativamente a todos aquellos productos cuya provisión corresponde a los servicios públicos de salud; articulándose mediante un sistema de préstamos o cesión temporal; todavía, existe la posibilidad de adquirir la propiedad de los productos a través de las ayudas económicas que facilitan las CCAA y la AGE (disposición adicional tercera LAPAD)³⁶. Desde la perspectiva económica, la Memoria del Anteproyecto de Ley explica su introducción de la siguiente manera:

«puede incrementar la eficiencia económica de las mismas. Al tratarse de un sistema de préstamo o cesión temporal, se optimiza el uso de recursos públicos, evitando compras individuales innecesarias y permitiendo la reutilización de los productos de apoyo. Esto, a su vez, reduce los costos para la administración y mejora la sostenibilidad del sistema, garantizando que un mayor número de personas puedan beneficiarse de estos productos sin necesidad de asumir un gasto elevado».

3.10. Perspectiva de género y grupos vulnerables

La perspectiva de género, inevitablemente, impregna horizontalmente toda la reforma propuesta. Es ineludible atender a cuestiones de género cuando se comprende el rol que asumen las mujeres en el modelo de cuidados y de dependencia. Gran parte de los beneficiarios (un 62% aproximadamente³⁷) del sistema de autonomía y ayuda a la dependencia son mujeres, pero no solo, también la mayor parte de las cuidadoras

³⁴ Memoria del Anteproyecto de Ley. Op. cit. p. 11.

³⁵ Se entiende por producto de apoyo todo dispositivo, instrumento, programa informático, equipamiento o sistema técnico, destinado a prevenir, compensar, aliviar o eliminar limitaciones en la autonomía y/o a facilitar la participación en la comunidad (art. 25 bis. 2).

³⁶ En Andalucía, a través de la “Tarjeta Andalucía Junta 65”, es posible acceder a bonificaciones en productos de apoyo determinados en audifonos, fisioterapia, odontología, oftalmología, Ópticas, ortopedia, logopedia, nutrición, estética y psicología. Junta de Andalucía. (2025). *Guía 2025 Tarjeta Andalucía Junta 65*. <https://www.juntadeandalucia.es/65.pdf>

³⁷ Memoria del Anteproyecto de Ley. Op. cit. p. 11.

son mujeres – sean profesionales o no – (72,60% son mujeres³⁸). Los datos determinan una clara feminización de los cuidados que atañe de forma profunda a las diferentes realidades que se proponen. En este sentido, la perspectiva de género se representa, en el Proyecto de Ley, de forma dual.

En lo que respecta a las personas (mujeres) que proveen cuidados a las personas dependientes, se considera necesario asegurar un sistema que garantice unas condiciones mínimas de eficiencia. Ya lo aludía el CES, en el dictamen precedentemente referenciado, al señalar la necesidad de una norma específica que incorpore la conveniencia de fomentar la formación profesional de personas trabajadoras en todas sus vertientes (reglada, continua y ocupacional), además del reconocimiento de la acreditación de la experiencia, que revalorice a sus poseedoras de cara a la sociedad y haga más atractiva esta salida profesional. Asimismo, el Consejo se muestra preocupado por la incorporación en el catálogo de nuevos servicios de cuidados y apoyos, estrechamente relacionados con nuevas formas de convivencia y, con ello, el posible aumento de la desprofesionalización en los cuidados. El fenómeno se presenta con gran riesgo incidente sobre la calidad del de la atención y la sobrecarga laboral para las cuidadoras informales, y, consiguientemente, la disminución de profesionales del sector, la reducción de la inversión en servicios profesionales, el evidente impacto en la mujer cuidadora (agotamiento física y emocional por no estar formada en materia de cuidados), y la perpetuación de roles de género arcaicos (a erradicar).

La experiencia de cuidar también varía al variar las circunstancias de la persona cuidadora, no siendo lo mismo cuidar siendo mujer, hombre, en etapa laboral o durante la vejez. Se ha demostrado que la experiencia de cuidar a una persona dependiente durante la vejez (de la persona cuidadora) se ve determinado por la cultura androcéntrica, así

«Las cuidadoras sienten la presión de familiares, pareja y sociedad; cuidan por obligación moral, manifiestan que su actividad no se reconoce y que no son comprendidas. Los cuidadores, por el contrario, cuidan por responsabilidad, manifiestan un aprendizaje personal y un logro, lo que se traduce en experiencia satisfactoria para continuar cuidando. Ambos desarrollan habilidades de resiliencia que les permiten alcanzar mayores niveles de adaptación: los hombres utilizan más mecanismos protectores de afrontamiento en su vida diaria y las mujeres tienen en la religión el apoyo que más les reconforta»³⁹.

Si bien la denominada *crisis de cuidados* surgió como resultado, entre otros factores, por la incorporación de la mujer al mercado laboral a comienzos del siglo XXI, la situación imperante en la actualidad no es radicalmente diferencial a aquellos tiempos. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA),

«el 16% de las mujeres que no trabajan manifiestan su voluntad de hacerlo, afirman que es por el cuidado de otras personas. En el caso de los hombres, tan

³⁸ Memoria del Anteproyecto de Ley. Op. cit. p. 11.

³⁹ Sanjuán-Quiles, A., Alcañiz-Garrán, M^a. D. M., Montejano-Lozoya, R., Ramos-Pichardo, J. D. y García-Sanjuán, S. (2023). La perspectiva de las personas cuidadoras desde un análisis de género. *Revista Española de Salud Pública*. v. 97. <https://www.scielosp.org/article>

solo el 2% se encuentran en estas circunstancias. Asimismo, entre las personas trabajadoras con contratos a tiempo parcial, el 26% de las mujeres afirmaron que el motivo de optar por esta modalidad es el cuidado de familiares. Frente, de nuevo, a tan solo un 6% de los hombres que señalaron esta misma causa como fundamento a su parcialidad»⁴⁰.

A modo de conclusión, queda señalar que el hecho de que más del 50% de las cuidadoras no profesionales superen los 45 años de edad, determina una insertabilidad cuasi nula en el mercado laboral una vez finalizadas las tareas de cuidados, así, la incorporación al mercado de trabajo después de un periodo de inactividad dificultaría la consecución de empleo, convirtiendo los cuidados en un hándicap para su incorporación laboral incluso cuando la necesidad de ellos desaparece⁴¹.

Por su parte, por lo que concierne a las mujeres con discapacidad y/o que se encuentren en situación de dependencia, el legislador confía en que, con la reforma, está dando un correcto cumplimiento al mandato legal establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁴². Es innovador la consideración realizada por la disposición adicional segunda al exponer que a fin de acceder a profesiones, oficios y actividades de apoyo y cuidado que impliquen contacto habitual con personas con discapacidad o en situación de dependencia, será necesario contar con una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y Trata de Seres Humanos y del Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Género. No permitiéndose el ejercicio cuando se constate la existencia de antecedentes en dichos registros, salvo que figuren como cancelados. La exigencia no solo se refiere a los profesionales sino también a los voluntariados, practicantes, procediéndose a modificar, paralelamente, el régimen sancionador por su incumplimiento. La disposición final quinta se ocupa de modificar el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, (LISOS) en particular, el apartado 19 del art. 8⁴³.

Serías dudas quedan, sobre la no consideración de antecedentes cuando éstos hayan sido cancelados, puesto que, como es de suponer, la cancelación formal de los antecedentes en esta categoría de delitos (delitos contra la libertad sexual, trata de seres humanos y delitos de violencia doméstica y de género) no conllevan, en todos los casos, una remisión absoluta de la conducta delictiva por el ex reo. La posibilidad

⁴⁰ Marín Saura, A. Op. cit. p. 14.

⁴¹ Mayte M. I., Martínez López R. y Murillo García E. (2025). Un análisis de la situación actual del sistema de cuidados de larga duración en España: dependencia, precariedad, y género. *Cuadernos de Trabajo Social*, 38(1), 13-24. <https://doi.org/10.5209/cuts.93070>

⁴² Arts. 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Publicado en «BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2007. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>

⁴³ Conforme al art. 8 LISOS establece que se considerarán infracciones muy graves incumplir las obligaciones establecidas en el artículo 57.3 de la Ley Orgánica de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, y tras la reforma, o en la disposición adicional segunda de la Ley XX/XX por la que se modifican el TRLPD y LAPAD.

de perpetuación en la conducta delictiva o la existencia de meros comportamientos que, sin llegar a perpetuar un delito, atenten gravemente contra los bienes jurídicos protegidos, podría considerarse real y efectiva. El riesgo es serio. Es preciso considerar, además, la especial vulnerabilidad que caracteriza a las personas con discapacidad y/o en situación de dependencia en el ámbito de los apoyos y cuidados. Vulnerabilidad que, probablemente, requiere la existencia de medidas y condiciones más restrictivas para las personas que se relacionen con ellas de forma habitual, sin sucumbir en el paternalismo o infantilismo perpetuado hacia estos colectivos.

La reforma proyectada centra su atención en la promoción y protección especialmente sobre los derechos de las mujeres y de las infancias con discapacidad (v.gr. nuevo art. 7 ter TRLGPD). Se advierte que la existencia textual de normas que atienden al género y a las mujeres se contemplan en la reforma de la Ley de Discapacidad, con especial incidencia en la discriminación múltiple o interseccionalidad ya aludida con anterioridad.

El legislador apunta la incidencia positiva que la reforma tiene sobre las mujeres en base al mayor porcentaje de mujeres solicitantes de dependencia y de cuidadoras. Sin embargo, el mero hecho de la preponderancia de las mujeres, como beneficiarias directas y como cuidadoras profesionales o no, no debería suponer, por sí misma, un impacto positivo sobre aquellas. En otras palabras, no se ha evaluado el impacto negativo de la feminización sobre los roles de género ni se ha justificado eficazmente la valoración positiva de la reforma; por lo que no se entiende suficiente la alegación de la existencia, fáctica, de una predominación femenina en el sistema de cuidados.

3.11. Régimen de incompatibilidad

Una novedad establecida en pro de la adecuación del PIA a las preferencias y situación psicofísica de la persona dependiente se manifiesta en la eliminación del régimen de incompatibilidades de las prestaciones previsto en la vigente LAPAD. Específicamente, en la Sección cuarta, artículo 25 bis (que tras la reforma contemplará un nuevo servicio del catálogo: Servicio de promoción de productos de apoyo para la autonomía personal). El artículo aludía a la existencia de incompatibilidades internas, esto es, entre prestaciones del SAAD con marcadas excepciones y dejando a voluntad de las administraciones públicas competentes, un régimen de (in)compatibilidad alterna. El Proyecto de Ley prevé derogar el artículo 25 bis en aras, a tenor literal, de «eliminar barreras a la personalización y facilitar [la] combinación de prestaciones económicas y servicios, dentro del ámbito de las intensidades que correspondan a cada grado de dependencia».

La compatibilidad entre prestaciones no es, sin embargo, erga omnes, se mantienen dos salvedades. Por un lado, la supresión del art. 25 bis no afecta al régimen de incompatibilidades de las Comunidades Autónomas (siempre que su legislación sea precedente a la entrada en vigor de la norma); a mero título ejemplificativo, la Comunidad Autónoma de Andalucía establecía ya desde el año 2007 un riguroso régimen de incompatibilidades, asumiendo un rol imperante la teleasistencia, siendo compatible con todos los demás servicios y prestaciones (a excepción del ámbito residencial).

Por otro lado, continúa operativo el art. 31 de la vigente LAPAD, el cual prescribe la obligación de deducir de las prestaciones del SAAD el importe que se perciba por prestaciones de análoga naturaleza que perciba el beneficiario. Por ello, es plausible considerar que el artículo 43 d) del texto normativo mencionado, será de exclusiva aplicación en supuestos en los que exista incompatibilidad evidente entre prestaciones externas al SAAD.

3.12. Coordinación territorial y estructuras de garantía

En aras de garantizar un correcto funcionamiento del sistema y de sus principios rectores, entre los que se añade de reciente la accesibilidad universal, se propone la creación de un Fondo Estatal de Promoción de la Accesibilidad Universal (denominación prevista en el Anteproyecto de Ley). El Proyecto Ley publicado el 24 de julio de 2025, ha redefinido esta institución, adquiriendo la denominación de *Programa Estatal de Promoción de la Accesibilidad Universal*. Con arreglo a la nueva disposición adicional decimoctava, el Programa se dirige a sufragar las intervenciones de accesibilidad universal en los entornos y servicios públicos que aseguren la inclusión y el ejercicio de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, recabando la opinión de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias. Dos son los cambios significativos evidenciados entre la redacción original (Anteproyecto de Ley) y la redacción final propuesta (Proyecto de Ley). En primer lugar, el *Fondo Estatal* pretendía financiar Proyectos de entidades públicas o privadas relegando al desarrollo reglamentario la determinación de los términos de financiación (apartado cuarto); mientras que en la versión final descarta la posibilidad en su integridad. En segundo lugar, el apartado quinto del Anteproyecto de Ley afirmaba la competencia administrativa del Fondo por parte de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de la Discapacidad; elemento suprimido y sustituido por una competencia, ya no de administración, sino de control, limitándose a emitir recomendaciones o sugerencias. No quedan del todo claras las razones que han llevado al legislador al cambio textual y de fondo de la norma original, sin embargo, la financiación del Programa/Fondo ha permanecido invariable (*vide infra*).

Se refuerza el papel del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) mediante la ampliación del alcance de la disposición adicional décima, insistiendo sobre el fomento a la investigación a ámbitos como la innovación social, las tecnologías utilizadas, los derechos humanos y el acompañamiento relacional de las personas en situación de dependencia (con la participación *real y efectiva* de personas en situación de dependencia). No es una tarea de arbitraria realización, se mandata a este organismo a la remisión anual de un informe sobre las actuaciones y resultados obtenidos, cuyo destinatario será el Consejo Territorial y al SAAD⁴⁴. Entre las múltiples actuaciones asignadas al IMSERSO se encuentra la constitución y mantenimiento de un fondo documental especializado en el análisis de los sistemas

⁴⁴ El Consejo Territorial del SAAD y el Comité Consultivo del SAAD se crearon como herramientas necesarias para facilitar la gobernanza a través de la participación de las distintas Administraciones, interlocutores sociales y otros agentes.

de cuidados, establecimiento de redes de colaboración entre entidades públicas y el sector privado, incluso contribuir al ecosistema de innovación social a través de Proyectos piloto que ofrezcan soluciones innovadoras.

No cabe duda de que el rol asignado al IMSERSO y las ingentes tareas de innovación tecnológica, científica e investigativa, requieren, de la misma manera, ingentes cantidades de medios materiales, personales y económicos que le permitan su efectiva realización. Sin embargo, el legislador no prescribe un sistema de financiación explícito, al contrario, se limita a manifestar que las actuaciones se financiarán dentro de los programas asignados al IMSERSO, siendo esta una financiación «independiente de la partida presupuestaria asignada en el Presupuesto del IMSERSO al pago de los costes derivados del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, tanto las referidas al nivel mínimo, como al nivel acordado y al pago de cuotas de las personas cuidadores de las personas en situación de dependencia».

Por su parte, la disposición adicional séptima autoriza la creación del Consorcio Centro Estatal de Competencias en Innovación Social (CECIS), como entidad del sector público institucional estatal con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y de gestión, de conformidad con el artículo 123.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El CECIS tiene por objeto impulsar, acompañar y articular la innovación social orientada a retos sociales complejos, prestando apoyo técnico, metodológico y estratégico a las administraciones públicas, promoviendo el aprendizaje colectivo, la experimentación y la conexión entre conocimiento científico, tecnológico y acción pública. Se advierte, asimismo, que la creación del CECIS no se contemplaba de forma alguna en el Anteproyecto de Ley.

3.13. Impacto económico y participación de la persona beneficiaria en el coste

El legislador es consciente que la asimilación entre grados de dependencia y discapacidad podría conllevar un impacto presupuestario negativo, es claro que desde la perspectiva fiscal, si la mentada asimilación no se entendiese a los meros efectos de la proyectada reforma, conllevaría la aplicación automática de bonificaciones y exenciones a todas las personas que tengan reconocida la situación de dependencia, con exclusión de aquellas contempladas por el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)⁴⁵ o el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que requieren la acreditación de un grado concreto de discapacidad.

Por su lado, el reconocimiento de la teleasistencia como derecho subjetivo estima un impacto presupuestario considerable para las CCAA; sin embargo, el legislador atañe a la existencia previa del servicio como derecho por diez de las diecisiete CCAA que componen el entramado del SAAD. Estiman que de los potenciales beneficiarios

⁴⁵ Vid. Art. 60.3 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Publicado en «BOE» núm. 285, de 29 de noviembre de 2006. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/11/28/35/con>

del sistema de dependencia, el 60% serían nuevos usuarios mientras que el resto ya lo utiliza. Teniendo un impacto presupuestario nulo para la AGE.

En lo que respecta a la supresión del régimen de incompatibilidades y del periodo suspensivo especial de dos años de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, la supresión del régimen de incompatibilidades, de acuerdo con el legislador, no tiene impacto presupuestario para la AGE ni de gasto para las CCAA, ya que no modifica la legislación autonómica interna precedente a la modificación propuesta. En la misma línea, y tal como expuesto anteriormente, no se reconoce la retroactividad respecto al plazo suspendido de la prestación de cuidados en el entorno familiar, por lo que, congruentemente, no conllevaría, en principio, que la AGE ni las CCAA deban abonar cantidad alguna respecto con el periodo suspendido⁴⁶. Cabe añadir que Andalucía es la única CCAA que tendrá un coste adicional para eliminar la suspensión de 4 expedientes afectados, ascendiendo a la cuantía de 5.008 euros.

Argumento diferencial a los anteriores se presenta para el cambio en la aplicación del nuevo baremo EVE. De acuerdo con los datos del ejecutivo, el impacto presupuestario ocasionaría un gasto de 747.494,7 euros en todo el territorio nacional –clasificándose como un impacto global moderado⁴⁷–. Ello debido a las reclasificaciones en los grados de dependencia, casi un 20% de personas que ya se encuentran dentro del sistema de dependencia aumentaría de grado, según estimaciones realizadas por el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad de la Universidad de Salamanca⁴⁸; mientras que las estimaciones sobre la población general arrojan un resultado de 623 personas nuevas reconocidas gracias al nuevo baremo EVE-A.

Breve referencia merece la creación del Programa Estatal de Accesibilidad Universal (denominado Fondo Estatal en el Anteproyecto y memoria de la Ley). El apartado tercero de la nueva disposición adicional decimoctava establece un régimen de financiación a tres puntas: una cuantía fija establecida anualmente por los Presupuestos Generales del Estado – conforme a la Memoria de la reforma ascendería alrededor de 500.000 euros anuales –, cantidades dinerarias ingresadas en concepto de multa por parte de la AGE y las cantidades dinerarias previstas en la disposición adicional vigesimosexta de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las

⁴⁶ Esta afirmación se realizaba ya en el Real Decreto-Ley 20/2012.

⁴⁷ En aplicación de las cuantías mínimas establecidas en el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁴⁸ Vide Anexo I de la Resolución de 11 de noviembre de 2021, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio de encomienda de gestión con la Universidad de Salamanca, para el pilotaje del Proyecto de escala de valoración específica ampliada de la dependencia de los niños de 0 a 6 años correspondiente al Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero. Publicado en «BOE» núm. 279, de 22 de noviembre de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021

Administraciones Públicas⁴⁹.

En última instancia, el Proyecto de Ley pretende instaurar un sistema progresivo de participación mediante el sistema de copago (art. 33 LAPAD). Se trata, en definitiva, de un sistema de participación progresivo de acuerdo con la capacidad económica personal de cada una de las personas beneficiarias, representando así de forma evidente el principio de solidaridad en el sistema fiscal nacional. Se ordena al Consejo Territorial del SAAD acordar los criterios de determinación de la participación de las personas beneficiarias en el coste de los servicios, entre ellos, la determinación de un mínimo de capacidad económica exenta de participar en el coste de los servicios, la garantía de una cantidad mínima para gastos personales en el caso del servicio de atención residencial y la actualización de estas cantidades anualmente, a fin de ajustarlas al coste real de la vida. Criterios comunes que en su versión original se encontraban regulados en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial, publicado en la Resolución de 13 de julio de 2012.

Asume relevancia la incorporación de una nueva obligación de transparencia por parte de las Administraciones competentes – contrapuesta al obscurantismo imperante en la actualidad – que deberán publicar anualmente los datos sobre la participación de las personas beneficiarias en el coste de cada uno de los servicios (apartado sexto del nuevo art. 33). Hasta la aplicación efectiva de la norma, el panorama actual es totalmente encubierto; el “oscurantismo” sobre el importe recaudado por las CCAA de los copagos era subsanado, parcialmente, por meras estimaciones de los copagos según datos del IMSERSO. El sistema de copago en sí se ha demostrado disfuncional por afectar a la efectividad del modelo, entre los factores determinantes de la ineficiencia del sistema de copago se encuentran: el tope en la cuota, la imputación del patrimonio en la valoración de la capacidad económica, el sistema de tarifas no progresivas, las rentas mínimas garantizadas insuficientes y la enorme carga burocrática⁵⁰. Pese a los esfuerzos legislativos se ha demostrado la existencia del *copago añadido*, siendo el soportado por aquellas personas que asumen económicamente la diferencia entre la cuantía percibida y el coste real de los servicios adquiridos mediante prestación vinculada al servicio⁵¹. El fenómeno supondría una regulación de control de los servicios e inspección del contenido de la prestación.

⁴⁹ La disposición adicional vigésima sexta prevé que la AGE desarrollará a través del Real Patronato sobre Discapacidad un programa dirigido a promover la mejora de las condiciones educativas de las personas con discapacidad, con especial atención a los aspectos relacionados con su desarrollo profesional y a la innovación y la investigación aplicadas a estas políticas, a través de ayudas directas a los beneficiarios. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Publicado en «BOE» núm. 264, de 04 de noviembre de 2003. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/03/33/con>

⁵⁰ Montserrat Codorniu, J. (2024). La coparticipación en la financiación de la atención a la dependencia. Impacto en la sostenibilidad del SAAD. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (34), 48-79. <http://riberdis.cedid.es/bitstream/handle/11181/6981/L>

⁵¹ Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Op. cit. p. 8.

4. VALORACIÓN CRÍTICA DEL ALCANCE DE LA REFORMA Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN

El CES ya aludía en su Dictamen, reportado anteriormente, a que se trataba de una reforma ambiciosa, en la búsqueda de dotar de mayor coherencia la protección de las personas con discapacidad y de las personas en situación de dependencia, mediante un abordaje simultáneo de la normativa nuclear. Ahora bien, una reforma significativa supondría, además de añadir nuevos servicios al catálogo de prestaciones, aumentar la eficacia y eficiencia de aquellas ya existentes. Se ha demostrado que, por lo que respecta al servicio de ayuda a domicilio, una media de dos horas diarias, de lunes a viernes, para personas del Grado III (situación de gran dependencia que requieren asistencia varias veces al día y un cuidador permanente) es insuficiente⁵².

El Proyecto señala que las medidas de modificación no tendrán efectos económicos relevantes sobre los precios de los productos y servicios, la productividad, la competitividad, en las condiciones de mercado. Empero, tal y como analizado anteriormente, el legislador atañe un impacto presupuestario y financiero de carácter leve a moderado, incongruente, en palabras del CES, para llevar a cabo todas las mejoras y reformas que propone el Proyecto de Ley. Resaltando, asimismo, la situación de infrafinanciación del sistema⁵³ ya que actualmente se destina al SAAD solo el 0,8% del PIB, largamente inferior a cuanto destinan otros países del entorno europeo. Ha quedado reseñado que los actuales recursos públicos destinados a financiar el SAAS se demuestran «insuficientes para igualar el sistema de protección español con el de los Estados de Bienestar continentales, [...] para hacer frente a la totalidad de la demanda de servicios de atención a la dependencia»⁵⁴.

En contra, se ha manifestado la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales previendo que en el año 2025 no se producirá ningún incremento presupuestario, ya no tan solo para financiar los “nuevos derechos” introducidos por la reforma, sino tampoco aquellos ya establecidos en la vigente LAPAD, alude a la existencia de meros *derechos de papel* que crean falsas ilusiones y expectativas a personas en situación de dependencia⁵⁵.

Merece atención la consideración de los servicios públicos y sociales del SAAD como servicios esenciales operada por la disposición adicional décima del Proyecto de Ley, que reconoce que esta asimilación asegurará, en situaciones de emergencia, la atención a todas las personas. Cuestión análoga, desde el punto de vista de la calidad de los servicios, es la necesidad, como expone la norma, de un estándar de calidad común entre todas las Administraciones, que reduzcan las notables diferencias entre Comunidades Autónomas, que vulnera la equidad social y el principio de igualdad

⁵² Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Op. cit. p. 8.

⁵³ Al margen del considerable incremento presupuestario llevado a cabo por el Plan de Choque 2021-2023.

⁵⁴ Matey M. I., Martínez López R. y Murillo García E. (2025). Op. cit. p. 17.

⁵⁵ Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2025, febrero). *Reforma de la Ley de Dependencia. Derechos de Papel*. <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2025/02/NdP-reforma-Ley-dependen-desmentido-Ministro-febrero-2025-web.pdf>

como derecho y principio constitucionalmente protegido.

Para Ezquerria, la reforma no plantea cambios estructurales que desactiven la división sexual del trabajo en el ámbito del cuidado y la ausencia en esta reforma de restricciones o mecanismos de control sobre el papel del mercado facilitará que la lógica mercantil continúe ocupando una posición central en la provisión de servicios⁵⁶. La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, entonces, si bien da valor al cuidado informal, no contribuye en absoluto a la profesionalización del modelo, perpetuando un sistema que descarga en las mujeres, y en general, en las familias las labores de cuidados.

La organización social del cuidado y la pretensión de aplicar un sistema que se articula en la estructura del “diamante del cuidado”⁵⁷ permite repensar en las obligaciones y en la necesidad de replantear la corresponsabilidad de los ciudadanos en las tareas de cuidados. Frente a esta imagen metafórica del diamante del cuidado, hay sectores que proponen su sustitución por un espiral. El “espiral de los cuidados”, que pone en el centro de atención a los sujetos dependientes, observa a los agentes corresponsables en la provisión de cuidados teniendo en cuenta la distinta escala en la que intervienen y define la noción de responsabilidad empresarial desde un ángulo distinto al de la provisión de cuidados (ausencia del ánimo de lucro)⁵⁸.

Ante la ambiciosa y ávida reforma propuesta, que considera reevaluar el actual sistema de cuidado, no es audaz reflexionar sobre la capacidad de aquel para responder a las necesidades de los seres humanos que cohabitan aquel y que requieren, inexorablemente, un respaldo social (político) a fin de paliar los adversos efectos de condiciones, en ocasiones, azarosas y, en otras, fruto del devenir biológico, que determinan una situación de dependencia.

En este sentido, el sistema de dependencia – y promoción de la autonomía – debería erigirse como un régimen capaz de satisfacer las situaciones de dependencia a fin de garantizar una sociedad justa y equitativa, donde la justicia asume un rol decisivo. La reflexión sobre la ardua conceptualización del concepto de justicia permite entender la misma como punto neurálgico de un sistema equitativo. Para Aristóteles la justicia emerge como connotación inequívoca de igualdad («la justicia es tratar igual lo que es igual y desigual lo que es desigual»⁵⁹), donde la igualdad se bifurca en sentidos opuestos cuando se está ante situaciones completamente diferentes. Mientras que Seneca sostenía en las *Epístolas morales a Lucilio* que nada se parecía tanto a la injusticia como la justicia tardía. Operando la analogía, es congruente sostener que este lema recuerda no solo al aumento en el tiempo de espera para el reconocimiento

⁵⁶ Ezquerria, S. (2025). Op. cit. p. 8.

⁵⁷ El diamante del cuidado, teorizado por Razavi, alude a los cuatro planos sobre los que reposa la organización social del cuidado: familia, Estado, mercado, sociedad civil. Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. *United Nations Research Institute for Social Development*. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>

⁵⁸ Instituto de las Mujeres. (2023). Op. cit. p. 4.

⁵⁹ Aristóteles. (2005). *La Política*, III, 9, 1280. Ed. Istmo, Pedro López Barja de Quiroga.

de la situación de dependencia y/o la implementación efectiva de las prestaciones reconocidas como necesarias, sino también (y por desgracia) a las 8.004 personas (una cada 15 minutos) que han fallecido en lista de espera en los primeros cinco meses de 2025⁶⁰.

De esta manera, es lógico comprender que, en aras de construir una sociedad *justa* y equitativa (y por lo tanto en la que impere la igualdad como valor axiológico) es imperante crear normas y un sistema social (nuevo modelo de cuidados comunitarios), y con ello un sistema que garantice una plena cobertura, suficiencia, calidad en la atención y profesionalización de los cuidados de larga duración. Es en este contexto en el que asume relevancia *lo comunitario*, cual trama compleja de reciprocidad, y que permite recuperar «maneras de hacer que implican la puesta en marcha de identidades relacionales frente a la fantasía de la individualidad [...] Permiten habitar la propia experiencia alejadas del mito de la autosuficiencia y teniendo en cuenta la interdependencia como mecanismo de supervivencia para que la vida continúe»⁶¹.

La implantación real de un sistema comunitario de cuidados, en un contexto de economía social y solidaria⁶², exige, cuanto menos, reforzar, en primer lugar, los mecanismos de atención de los sectores más cercanos a las personas beneficiarias del sistema. Luego, la gestión de los servicios locales sería un punto de partida clave en la implementación de las propuestas legislativas. Así, «la política local es el lugar idóneo para poner en marcha un sistema eficaz y justo de cuidados público-comunitario [...] exige adentrarnos en la idea de redes plurales que guíen a lo público, que reformulen las políticas, atendiendo a la singularidad de las relaciones y los cuidados y evitando la homogeneización»⁶³. Entonces, la atención primaria o el nivel local permitiría garantizar una actuación rápida y una detección diligente y precoz de los problemas que en su extremo se reconocerían como una situación de discapacidad.

En definitiva, el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Dependencia avanza hacia la consagración de un sistema inclusivo, centrado en la autonomía personal y lo comunitario. La desinstitucionalización se manifiesta de forma imperante, se promueve una atención digna y respetuosa basada en las preferencias individuales de los beneficiarios y de las personas cuidadoras no profesionales, que en España aún está constituido por las familias. Ahora bien, la eficacia o viabilidad de la misma dependerá de la voluntad política, una financiación adecuada, una consolidación laboral del sector (y profesionalización mediante la desfeminización del sistema) y una implementación equitativa en todos los territorios a través de la coordinación

⁶⁰ Sin soslayar que casi la mitad de las personas desatendidas tienen reconocido un grado II o III de dependencia. Informe Asociación estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Op. cit. p. 8.

⁶¹ Artiaga, A. (2021). Cuidados comunitarios y gobierno común de la dependencia: las viviendas colaborativas de personas mayores. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a29. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.29>

⁶² Para su conceptualización véase la Resolución de 10 de junio de 2022 de la Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sites/documents/meetingdocument/wcms_848633.pdf

⁶³ Rius Buitrago, A. y Salobral Martín, N. (2023). Op. cit. p. 3.

institucional entre Administraciones. El modelo de cuidados comunitarios no es sencillo al entender que requiere una transformación profunda a nivel estructural y cultura: las personas dependientes se convierten en sujetos activos de derechos y decisiones y se revaloriza el entorno comunitario que asume la corresponsabilidad (solidaridad informal); exige, naturalmente, infraestructuras adaptadas (vivienda accesible, transporte público, centros de día adaptados, etc.), servicios móviles, cercanos y flexibles (atención domiciliaria integral, teleasistencia humana, asistencia personal), redistribución de los cuidados y equidad territorial, esto es, fomentar políticas que no reproduzcan el centralismo urbano ni la lógica mercantil.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. (2005). *La Política*, III, 9, 1280. Ed. Istmo, Pedro López Barja de Quiroga

Artiaga, A. (2021). Cuidados comunitarios y gobierno común de la dependencia: las viviendas colaborativas de personas mayores. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a29. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.29>

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2025). *Informe del Observatorio Estatal para la Dependencia con datos oficiales (Provisionales) a fecha de 30 de junio de 2025*. <https://directoressociales.com/nforme-Observatorio-Estatal-Dependencia.pdf>

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2025, febrero). *Reforma de la Ley de Dependencia. Derechos de Papel*. <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2025/02/NdP-reforma-Ley-dependen-desmentido-Ministro-febrero-2025-web.pdf>

Barañano-Uribarri M., Artiaga-Leiras A. y del Moral-Espín L. . (2025). Representaciones y éticas en torno a los cuidados comunitarios en iniciativas de la Economía Social y Solidaria en el estado español: mayores, infancia y empleo del hogar. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 149, 1-17. <https://doi.org/10.5209/reve.99739>

Consejo Económico Social. (2025, julio). Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española. <https://www.ces.es/documents/10180/5350453/Dic032025.pdf>

Echeverry Enciso, Y. y Jaramillo Marín, J. (2006). El concepto de justicia en John Rawls. *Revista científica Guillermo de Ockham*, 4 (2), 29-30. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105316853004>

Ezquerro, S. (2025). Los cuidados en la agenda política del siglo XXI: sostenibilidad de la vida y feminismo. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (36),

48. <https://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/documentos/revistas/fcaser-revista-caser-n36-art-2-cuidados-agenda-politica-siglo-xxi.pdf>

Fundación Pilares. (2020). *Cómo favorecer el ejercicio de derechos y deberes de las personas mayores en los cuidados familiares* (Guías de la Fundación Pilares para la Autonomía Personal n.º 6). <https://www.fundacionpilares.org/wp-content/uploads/2020/pdf>

Giusto-Ampuero, A. (2020). Prácticas de cuidado: intersubjetividad, interseccionalidad y políticas sociales. *Revista Prisma Social*, (32), 526-536. <https://revistaprismasocial.es/article/view/4114>

Instituto de las Mujeres. (2023). *Documento de Bases por Los Cuidados (Mesa asesora por los cuidados)*. <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1969.pdf>

Marín Saura, A. (2025). ¿Un plan corresponsables para la tercera edad? La desinstitucionalización de la tercera edad como riesgo para la reproducción de la desigualdad. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(297), 865-882. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15322901>

Matey M. I., Martínez LOpez R. y Murillo García E. (2025). Un análisis de la situación actual del sistema de cuidados de larga duración en España: dependencia, precariedad, y género. *Cuadernos de Trabajo Social*, 38(1), 13-24. <https://doi.org/10.5209/cuts.93070>

Minguela Recover, M.A. y Camacho Ballesta, J. A. (2015, febrero). *Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: una visión comparada entre los países del sur de Europa*. En Actas del V Congreso REPS: Desigualdad y democracia: políticas públicas e innovación social, p. 1556. https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2015/189564/reps_a2015iSPA.pdf

Montserrat Codorniu, J. (2024). La coparticipación en la financiación de la atención a la dependencia. Impacto en la sostenibilidad del SAAD. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (34), 48-79. <http://riberdis.cedid.es/bitstream/handle/11181/6981/L>

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. *United Nations Research Institute for Social Development*. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>

Rius Buitrago, A. y Salobral Martín, N. (2023). El Estado de Bienestar y la cuestión no resuelta de los cuidados. Propuestas hacia un modelo público-comunitario. *Arxius de Ciències Socials*, 48, 1-17. <https://doi.org/10.7203/acs.48.27378>

Rojas Buendía, M.^a D. M. (2024). El paradigma público-social/comunitario feminista de los cuidados. *Universitas, Revista de Filosofía, derecho y Política* (44), 82-96. <http://dx.doi.org/10.20318/universitas.2024.8683>

Sanjuán-Quiles, A., Alcañiz-Garrán, M.^a D. M., Montejano-Lozoya, R., Ramos-Pichardo, J. D. y García-Sanjuán, S. (2023). La perspectiva de las personas cuidadoras

desde un análisis de género. *Revista Española de Salud Pública*. v. 97. <https://www.scielosp.org/article>

ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS: UN ANÁLISIS DE SU DIVERGENCIA CON LOS ESTÁNDARES DE TRABAJO DIGNO QUE OBSERVA LA OIT

MARÍA FÁTIMA POYATOS CHACÓN

Prof. Dra. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

fpoyatos@uma.es

0000-0001-5755-9559

SUMARIO:

1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA ECONOMÍA SOCIAL Y A LA CADENA DE VALOR DE LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS
2. MECANISMOS INTERNACIONALES DE ARRANQUE PARA UNA TRANSFORMACIÓN JUSTA EN EL SISTEMA DE CUIDADOS
3. RECUPERACIÓN SOCIAL JUSTA DE LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS EN ESPAÑA
4. JUICIO COMPARATIVO: LA OIT NOS ADVIERTE DEL AUMENTO DE LAS FORMAS DE EMPLEO ATÍPICAS CON ESPECIAL PREOCUPACIÓN POR LAS CONDICIONES LABORALES DEL TRABAJO DE CUIDADOS
5. A MODO DE CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFÍA

EXTRACTO:

El enfoque transformador de la Economía de los Cuidados está basado principalmente en dos objetivos concretos: el primero relacionado con la protección de las empresas y de los empleos, con la intención de transformar el tejido empresarial en modelos económicos sostenibles con empleos verdes; y el segundo objetivo vendría referido al fortalecimiento de los servicios avanzados en el ámbito de los cuidados. Entre otras cuestiones, estos objetivos se presentan vinculados a la profesionalización del sector de los cuidados, al reto de la mejora demográfica en especial el de las zonas rurales, a facilitar la innovación tecnológica, e igualmente a la consecución de infraestructuras sociales sostenibles y adaptables. Aunque tampoco se deja atrás en la implementación transformadora la apuesta por la cohesión social o por la igualdad de género. Por tanto los Poderes Públicos deben asumir un rediseño del sistema tradicional de atención y cuidados en el cual el fortalecimiento y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las personas que prestan servicios en este sector son pilares esenciales para dotar de formalidad a la economía de cuidados que se genera en este ámbito de producción, y que todavía está huérfano -y lejos- de la idea de trabajo digno conforme a los parámetros que instituye la OIT.

Palabras clave: cuidados, economía social, trabajo digno, vulnerabilidad.

ABSTRACT:

The transformative approach of the Care Economy is primarily based on two specific objectives: the first related to the protection of businesses and jobs, with the aim of transforming the business fabric into sustainable economic models with green jobs; and the second objective refers to the strengthening of advanced services in the care sector. Among other issues, these objectives are linked to the professionalization of the care sector, the challenge of demographic improvement, especially in rural areas, facilitating technological innovation, and also achieving sustainable and adaptable social infrastructures. However, the commitment to social cohesion and gender equality is also integral to the transformative implementation. Therefore, public authorities must undertake a redesign of the traditional care and assistance system, in which strengthening and improving the working conditions of those who provide services in this sector are essential pillars for formalizing the care economy generated in this area of production, which is still lacking -and far from- the idea of decent work in accordance with the parameters established by the ILO.

Keywords: care, social economy, decent work, vulnerability.

1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA ECONOMÍA SOCIAL Y A LA CADENA DE VALOR DE LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS

En nuestro país, las entidades de Economía Social obtienen su más alto rango jurídico en determinados artículos de la Constitución Española (CE)¹, que de forma genérica o específica hacen referencia a las mismas, o a las formas en las que deben ser puestas en funcionamiento. Así sucede en el art. 9.2 de la CE, que insta a los poderes públicos a promover la igualdad social y la participación de todos los ciudadanos, entre otras, en la vida económica y social; de la misma manera los artículos 40, 41, 42 y 48 de la CE, nos muestran como los poderes públicos asumen el protagonismo en la promoción y la salvaguardia de los derechos económicos y sociales para así favorecer el progreso social en todas las etapas de la vida y entre los diferentes colectivos sociales; tampoco podemos dejar atrás el art. 129.2 de la CE, el cual refiere nuevamente a la promoción de los poderes públicos en las diversas formas de participación en la empresa, fomentando especialmente una regulación adecuada de las sociedades cooperativas (cada vez con mayor protagonismo); así como el art. 130.1 de la CE que propugna la obligación de los poderes públicos a modernizar y desarrollar todos los sectores económicos y, en particular, la agricultura, la ganadería, y la pesca; podemos concluir con el art. 131.1 de nuestra Carta Magna, cuyo objetivo se centra en planificar la actividad económica de forma general, lo cual conlleva a atender las necesidades colectivas, equilibrar el desarrollo regional y el sectorial, así como a estimular el crecimiento de la renta, sin dejar de pensar en una justa distribución social de las riquezas, base ésta última, que fundamenta nuestro Estado de Bienestar Social. Asimismo, el art. 2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social², define ésta como *“el conjunto de actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4 de la misma Ley³, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”*; teniendo por norma en la Economía Social, según la Confederación Empresarial Española de la Economía Social⁴, impulsar a las empresas del futuro, por sus valores

¹ AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

² AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708>.

³ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social contempla cuatro principios orientadores para la actuación de las entidades de Economía Social: a) Primacía de las personas y del fin social frente a las aportaciones de capital social; b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad en función del trabajo aportado o actividad realizada por sus miembros; c) Solidaridad con la sociedad, compromiso con el desarrollo local, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cohesión social, inserción de personas en riesgo de exclusión social, generación de empleo estable y de calidad, conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad; y d) Independencia respecto a los poderes públicos.

⁴ Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES): <https://www.cepes.es/>

y principios, los cuales ofrecen grandes oportunidades al generar empleo estable y de calidad, abriéndose a sectores emergentes, y formando a sus profesionales en nuevas competencias, para crear empresas sostenibles y solidarias, a la vez que capaces de corregir las desigualdades socio territoriales. Precisamente, una de las principales enseñanzas que se obtuvo de la crisis sociosanitaria y económica provocada por la pandemia, en el año 2020, fue la importancia del pleno desarrollo de la Economía Social, y más concretamente el insistente desarrollo de la Economía de los Cuidados (EC), como parte integrante de la Economía Social, puesto que ha debido ofrecer respuestas rápidas y de proximidad a los ciudadanos en la prestación de servicios sociosanitarios, y que además sigue evolucionando, al proponer necesarias soluciones innovadoras hacia una transición socioeconómica justa⁵.

Para definir la cadena de valor de la EC, tendríamos que ir más allá de los límites tradicionales (entendida desde siempre como una sucesión de procesos⁶), afectando a una red interrelacionada de actividades y de servicios con unos sólidos principios y valores, que surgen de una identidad compartida, donde la persona y el cuidado se sitúa en el centro de cualquier intervención, y en el que hay cabida desde el autocuidado hasta la salud comunitaria, pasando por la transición ecológica y digital justa, el cuidado al medio ambiente, la apuesta por el desarrollo local, la cohesión social, la igualdad de género, o la proyección intergeneracional. Así pues, estaríamos hablando de una cadena de valor en la EC que hace referencia a múltiples factores⁷:

1) La salud comunitaria, que se vería reforzada a través de la mejora de la alimentación, fundamentada principalmente en la agroecología. La idea se extiende hacia la potenciación de los productos agroalimentarios locales de alta calidad, así como de producción ecológica, para lograr una alimentación que tenga repercusión positiva en la salud social, y en la medida de sus posibilidades, en las finanzas públicas. La alimentación equilibrada, compaginada con el ejercicio físico, puede llegar a prevenir enfermedades crónicas y/o degenerativas, reduciendo el tiempo de cuidados y aumentando el bienestar de la población.

2) Un nuevo marco conceptual y modalidad en el ejercicio práctico de los cuidados. Avanzando hacia una nueva cultura de los cuidados basada en la corresponsabilidad, y en la materialización del derecho universal al cuidado. Todas las personas podrán ser sujetos de plenos derechos y podrán elegir libremente un modelo de cuidados en función a sus necesidades individuales.

⁵ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Memoria PERTE DE ESyEC*, Gobierno de España, Madrid, 2022, p. 3-4.

⁶ Una cadena de valor “describe toda la variedad de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, pasando por las etapas intermedias de producción y entrega/prestación a los consumidores finales, hasta su disposición final después del uso”. Kaplinsky, R. y Morris, M., A.: *Handbook for value chain research (Un manual para la investigación de cadenas de valor)*, 2012, en OIT: *Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente. Un enfoque sistémico para crear más y mejores empleos*, Tercera edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021.

⁷ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Memoria PERTE DE ESyEC*, op. cit., p. 14-16.

La singularidad de los cuidados radica además en la insistencia de dignificar los trabajos de cuidados, ya sean remunerados o no, dándoles visibilidad, y dirigiendo el cambio hacia una “transformación justa de la profesión”, similar a la adaptación que puedan estar sufriendo a día de hoy otros trabajos, ante los constantes y acelerados cambios. Las nuevas tecnologías, la mejora de la salud, el cuidado especializado centrado en la persona, y la autonomía de las personas bajo el enfoque de vida independiente nos acercará a un bienestar individual, pero que a la vez, trasciende a lo colectivo. Todo ello, nos exige reforzar el tejido empresarial de la EC, así como su organización sociosanitaria. De la misma manera, una infraestructura adaptada a las personas con necesidad de cuidados y a sus cuidadores, y un equipamiento óptimo asegurarán unos cuidados de calidad.

3) La igualdad de género, implica igualdad de oportunidades. Hay que aprovechar este momento de impulso de la profesión para equilibrar los roles en la EC. La corresponsabilidad en los cuidados, haciendo participe a toda la ciudadanía, como agente activo del cambio en las relaciones de género, causará efectos positivos sobre la cohesión y la justicia social, además de beneficios económicos y comunitarios. La garantía del cumplimiento de los derechos sociales en el ámbito de los cuidados es necesario para garantizar la igualdad de género en sectores extremadamente feminizados.

4) La innovación como eje estratégico de la formación. De manera que el conocimiento debe ser un valor estratégico añadido para los/las profesionales, en los diversos subsectores del ámbito, y en general para los territorios, dando prioridad a los menos favorecidos. Ello impulsará el desarrollo justo e igualitario comunitario, el emprendimiento colectivo, y fomentará la apertura a la innovación social. No se puede olvidar, pues aún sigue siendo muy necesario, el continuo reconocimiento de las capacidades de las personas cuidadoras a través de Sistemas eficientes de formación, acreditación y certificación, ya que es vital para favorecer el mantenimiento de empleo de calidad e incrementar el bienestar social.

5) Las energías renovables y el cuidado del entorno. De la misma manera, la formación relacionada con la generación de energías verdes es esencial para la transformación del sector y para la reducción de los niveles de contaminación. La producción de energías renovables facilita el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, ideas que ya deben impregnar, al igual que en otros sectores profesionales, la “esencia” de la EC.

6) La financiación. La Economía Social, enfocada especialmente hacia las PYMES, debe disponer de diferentes fórmulas de financiación. Nos referimos a inversiones de impacto que deben ser responsables y sostenibles, y que deben contribuir a potenciar la EC con modelos autosuficientes, sostenibles, e inclusivos con una elevada capacidad social transformadora.

Toda esta cadena de valor en la EC debe actuar bajo un enfoque ético y profesional, humano, centrado en las personas y con un verdadero impacto de compromiso, así como de responsabilidad social.

2. MECANISMOS INTERNACIONALES DE ARRANQUE PARA UNA TRANSFORMACIÓN JUSTA EN EL SISTEMA DE CUIDADOS

En 2008 la OIT en la “Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa”⁸, llegó a promover su programa de “trabajo decente”, planteando la *igualdad de género* como un elemento esencial de la justicia social que permitiría alcanzar una globalización con carácter equitativo. Esta Declaración fue acompañada por una resolución que llamaba a una nueva estrategia capaz de soportar economías abiertas y sociedades basadas en la justicia social, el empleo pleno y productivo, la viabilidad de las empresas y la cohesión social. Para ello delimitó sus 4 objetivos estratégicos, que fueron: los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social, así como el tripartismo. En el mismo año, en el marco del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA), se publica el informe “Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono”⁹ considerado por la doctrina como el “primer informe que integra 2 visiones hasta ahora separadas, como son: las del mundo laboral y del medioambiente, poniendo en evidencia que el mayor cambio será el de los empleos”¹⁰. Posteriormente, en 2013, de manera insistente y con miras prácticas, de acuerdo con la decisión tomada por el Consejo de Administración de la OIT en la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo¹¹, se propuso un marco de trabajo en relación al concepto de “Transición Justa”, adoptando una serie de resoluciones sobre la justicia social para una globalización equitativa¹², referidas entre otras cuestiones, al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes, y al objetivo estratégico del diálogo social. En base a ello, en 2019, la 108ª reunión (del centenario) de la Conferencia Internacional del Trabajo, culmina con la “Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo”, donde la OIT al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del *futuro del trabajo centrado en las personas*, declara

⁸ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión. OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008.

⁹ ONU (PNUMA): *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*. Servicio de Publicaciones Oficina de las Naciones Unidas, Nairobi, 2008.

¹⁰ Blázquez Agudo, E. M. y Sierra Hernáiz, E. (dir.): *La transición justa desde la perspectiva de género*. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2022, p. 41. Nieto Sáinz, A., Sánchez, A. B., y Lobato, J.: “Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático”, *Papeles de economía española*, núm. 163, 2020, p. 119.

¹¹ Adoptada el 19 de junio de 2013. OIT, Ginebra, 2013.

¹² Vid. Textos adoptados por la Conferencia: <https://www.ilo.org/es/conferencia-internacional-del-trabajo-cit/102a-reunion-de-la-conferencia-internacional-del-trabajo-2013/textos-adoptados-por-la-conferencia>

que debe orientar sus esfuerzos en asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental¹³. Entre algunas de sus recomendaciones hablamos de: el uso de las tecnologías como elemento favorecer del trabajo decente; la previsión de mayores inversiones en las Economías Sociales e incentivos a las empresas, especialmente en las de la EC; la protección del derecho universal al aprendizaje y al reciclaje de los profesionales con necesidades de adquisición de nuevas competencias, apostando nuevamente, por las competencias digitales; una protección social garantizada a lo largo de toda la vida donde se atiendan las necesidades de las personas; trabajar por una agenda transformadora a favor de la igualdad de género; así como un empleo decente donde se reconozcan los derechos fundamentales de los trabajadores, se garantice un salario digno con horas de trabajo limitadas, y lugares de trabajo seguros y saludables. Además, es importante resaltar que el informe advierte de los cambios demográficos que se están produciendo, guiándonos hacia un futuro social envejecido, y la importancia de contribuir en la búsqueda de una respuesta colectiva a escala mundial ante la repercusión de tal factor en el mundo del trabajo. Es obvio que tal encomienda tiene un gran *impacto en la Economía Social de los Cuidados*, no solo respecto a un mayor número de personas con necesidades de cuidados, sino también hacia la escasez de jóvenes profesionales que pueda ofertar el sector¹⁴.

A esta necesidad de transformación global justa, también contribuyó con especial importancia el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcados en septiembre de 2015, cuando la Asamblea General de la ONU aprobaba la Nueva Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible con la intención de “Transformar nuestro Mundo”¹⁵. En ella se establecían 17 ODS con 169 metas, en cuya consecución quedaban involucrados no solo los agentes sociales, sino también de forma generalizada toda la ciudadanía. En especial, como Objetivos destacables mencionar a los números 3, 7, 12 y 13 relacionados con la salud y el bienestar, también extensible al lugar de trabajo “saludable”, así como con la preservación del medio ambiente; el ODS 4, que debe garantizar el cumplimiento de una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje durante todas las etapas de la vida para todas las personas y para su futuro mantenimiento en el mercado de trabajo; y los ODS 8 y 9 que están relacionados con el trabajo y la industria. Precisamente, el número 8, “recalifica el concepto de trabajo decente, añadiendo la faceta de sostenibilidad, marcando un antes y un después en la concepción de la actividad laboral, el que debe enmarcarse con mayor

¹³ OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2019, p. 3.

¹⁴ En España, muestra de ello es el Acuerdo de fecha 2 de diciembre de 2022, del Consejo Territorial del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para la creación de un grupo de trabajo que aborde la situación derivada de la falta de profesionales con formación en el ámbito del Sistema de Autonomía y de Atención a la dependencia (Resolución de 1 de febrero de 2023, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales).

¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

ajuste al ámbito de la transición justa”¹⁶. Este ODS número 8 hace mención especial al crecimiento económico inclusivo con especial atención a los colectivos más vulnerables del mercado de trabajo, y al aumento de la productividad a través de las tecnologías y la innovación, competencias que deben quedar al alcance de todas las personas. El ODS 9, viene referido al desarrollo de infraestructuras resilientes y a la promoción de la industrialización, imprescindibles para la creación de empleo. Pero, es a nuestro juicio el ODS 5 sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer el que con carácter transversal tenga mayor peso en la EC atendiendo a la Meta 5.4., reconociendo y valorando los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, los servicios públicos, las infraestructuras y las políticas de protección social, así como promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y en la familia. Todos estos planteamientos que sugieren estas ideas incluidas en la Agenda 2030 y el resto de las metas relacionadas con la Economía Social y de los Cuidados, nos llevan a pensar si este proceso de cambio ha de tener presente a esta Economía de Cuidados: sea formando a los trabajadores en competencias digitales y robóticas que permitan agilizar y facilitar los cuidados propiamente dichos; sea contribuyendo a reducir la brecha salarial de los prestadores del servicio frente a otros colectivos de trabajadores; revisando la organización del trabajo y los protocolos de prevención en riesgos laborales; o incluyendo de forma rígida la perspectiva de género en las negociaciones colectivas del sector. En otros términos expresado: si partimos de la premisa de que los trabajadores de la EC son vulnerables por el hecho de prestar servicios en este sector, hagamos propuestas ajustadas a los cánones de trabajo que fija la OIT que permitan restar vulnerabilidad a este colectivo profesional, de manera que trabajar en este ámbito alcance los niveles de dignificación que hasta ahora no ha sido posible otorgarle. Sería la causa que justificaría demandar la intervención concreta por parte de los Poderes Públicos en aras tanto a robustecer el yacimiento de empleo que entraña la economía de cuidados en el futuro, como a dignificar la profesión del cuidador.

3. RECUPERACIÓN SOCIAL JUSTA DE LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS EN ESPAÑA

La evolución demográfica y la nueva composición de los hogares, nos acerca cada vez más a un futuro en el que un significativo número de personas requerirán de nuevos cuidados de larga duración, sean de provisión pública o privada. Actualmente en España la población mayor de 80 años alcanza los tres millones de personas¹⁷; este dato se duplicará a mediados de siglo lo que significa que tendremos que aumentar la inversión destinada a mejorar la atención de la autonomía personal y de los cuidados a personas dependientes, que a día de hoy es aún más baja que la media europea¹⁸.

¹⁶ Blázquez Agudo, E. M. y Sierra Hernáiz, E. (dir.): *La transición justa desde la perspectiva de género*, op. cit., p. 43.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística, proyecciones de población a 2050.

¹⁸ El gasto público destinado a los cuidados en los países nórdicos es uno de los más altos de Europa: 3,4% del PIB en Dinamarca, o 3,3% en Suecia, en comparación al gasto público de España que es del 0,7% del PIB. Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030: *Informe de evaluación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (SAAD)*. Gobierno de España, Madrid, 2022, p. 29. Son datos coinci-

Las reformas de los Sistemas de cuidados de larga duración y las inversiones correspondientes deben basarse en las enseñanzas extraídas de la pandemia: lo que hace preciso introducir mecanismos de financiación sostenibles (con aumento de la media, de un 1,7 % del PIB en 2019 y de hasta un 3,4 % del PIB en 2050, en toda la UE)¹⁹. Aumentar la eficiencia del gasto en cuidados de larga duración ayuda a mejorar la calidad de la prestación de los cuidados ofrecidos a un coste menor con la implantación eficaz de otras medidas como las nuevas tecnologías, la inversión en políticas preventivas de envejecimiento activo y saludable, y la promoción de la salud. Asimismo, para la recuperación social justa de la EC en España, no solo es necesario mejorar la inversión económica (como paso prioritario), sino que es indispensable mejorar las condiciones laborales del sector, y conciliar el empleo remunerado con las responsabilidades familiares de cuidados y/o asistenciales, lo que contribuirá a favorecer la igualdad de género. La garantía de una protección social adecuada tanto para las personas con necesidad de cuidados de larga duración, como para las personas cuidadoras en todos sus ámbitos de actuación, contribuye a conseguir justicia social. Pero en la práctica de la EC española la dificultad de encontrar personas cuidadoras cualificadas ya es una realidad. Como no, la falta de valor y reconocimiento social en el cuidado, así como las duras condiciones laborales sin apenas formación, hacen que sea éste un sector poco atractivo, a pesar de ser esencial para la sociedad. Se trata por tanto, que desde una perspectiva de género se reconozca la importancia de los profundos cambios estructurales que está atravesando la sociedad española: atendiendo a las crecientes desigualdades en el acceso a los recursos, los constantes flujos migratorios, así como la problemática asociada al cambio climático y las dificultades energéticas. Transformaciones todas ellas asociadas a la globalización y a la cada vez mayor interrelación de las economías y sistemas productivos, que resulta inseparable, a su vez, del cambio tecnológico, lo que indudablemente está modificando los patrones económicos, sociales y culturales de un modo que parece irreversible²⁰. Y es en este contexto descriptivo donde podemos configurar el colectivo prioritario para el empleo de la atención sociosanitaria a personas dependientes, que, como cabe apreciar, está compuesto decididamente de forma mayoritaria por mujeres que atienden a características singulares. Así vemos cómo las actividades

dentes con los que presenta el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en su informe *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración a 2030. No podemos mirar hacia otro lado*. Gobierno de España, Madrid, 2025, p. 3 (“la media en la OCDE de gasto en cuidados de larga duración es del 1,55% del PIB. En España invertimos el 0,85%. La diferencia supone, por tanto, el 0,7% del PIB. El PIB, a precios corrientes, fue de 1.593.136 millones de euros en 2024. El 0,7% de esa cantidad corresponde a 11.151,9 millones de euros.

¹⁹ Comisión Europea (DG EMPL) y Comité de Protección Social, figura en el documento 9144/21 ADD 1 + ADD 2. Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 1 de junio de 2021 (OR. en) 9144/21 SOC 355 ECOFIN 508.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Informe del Mercado de Trabajo de las Mujeres Estatal 2024 (Datos 2023)*. Observatorio de la ocupaciones del SEPE, Madrid. Por parte de la doctrina, Lozano Lares, F.: “Los efectos sinérgicos de la prestación de servicios en plataformas *on line*, el trabajo de cuidados y el trabajo no declarado como retos de trabajo decente en la nueva sociedad digital”, *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, vol. VI, núm. 2, 2021, pp. 227-271.

económicas predominantes en la contratación femenina están vinculadas al sector servicios. Destacan la elevada tasa de mujeres en las actividades relacionadas con la asistencia en establecimientos de servicios residenciales con un 84,18%, los servicios sociales sin alojamiento (como la ayuda a domicilio), que alcanzó el 84%, y en las actividades sanitarias, que superan el 72,20%. Son las actividades de los hogares como empleadoras de personal doméstico la más feminizada con un 87,92% de mujeres por actividad económica, y concretamente las que tienen mayor estabilidad en el empleo en la que casi el 89% de los contratos son indefinidos²¹. Con una visión prospectiva, para la incorporación al mercado de trabajo, las tres ocupaciones que tienen una mayor tasa de mujeres demandantes de empleo son: la de empleo domésticos con un 97,61%, la de cuidadores de niños en instituciones socioeducativas con un 97,47%, y la de trabajadoras de los cuidados personales a domicilio con un 95,08%²². Por ello, el perfil más frecuente de la persona demandante de empleo sigue siendo el de una mujer, con un nivel de estudios que no supera la Educación Secundaria Obligatoria, una edad igual o superior a los 55 años, y que solicita empleo en el sector servicios, por encima de todo, el socio asistencial²³. Y es que sigue habiendo bastantes actividades en las que el número de demandantes de un sexo predomina considerablemente sobre el otro; lo que ocurre en las actividades del hogar, empleador/a personal doméstico, o en las actividades sanitarias y de servicios sociales, donde el porcentaje de mujeres paradas se sitúa en el 91,40% y el 84,18% respectivamente²⁴.

Concluyendo, se puede confirmar que la actividad de la atención y cuidados sociosanitarios, ofrecida en el mercado actual, sea de forma directa o indirecta, sigue siendo un yacimiento de empleo en alza para las mujeres, sobre todo para aquellas mayores de 45 años, que incluso siguen manteniendo altas tasas de demanda de empleo; advirtiendo de la incorporación creciente en el sector, la relación personal que atiende a un “cuidado colonial”²⁵ asignada a mujeres extranjeras que vienen de fuera de nuestras fronteras a realizar un trabajo que nosotros no queremos hacer²⁶.

²¹ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Informe del Mercado de Trabajo Estatal 2024 (Datos 2023)*. Observatorio de la ocupaciones del SEPE, Madrid, p. 28-29, y 41.

²² *Ibidem*, p. 43-44.

²³ *Ibidem*, p. 49.

²⁴ *Ibidem*, p. 54.

²⁵ Yanguas J.: “Los derechos y deberes de los cuidadores”. Encuentro celebrado por Jubilare, la comisión del Colegio de Registradores de España, dedicada a combatir el edadismo desde la crítica constructiva, Madrid, 2024.

²⁶ El Estudio del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE (2024), sobre “El empleo en España en el sector de los Cuidados de Larga Duración (CLD)” nos muestra datos en comparación al total del mercado de trabajo, sobre la contratación en los CLD de personas extranjeras por sexo y procedencia. En este caso, la tasa de contratos a personas extranjeras en 2023 es de un 23,18% del total del mercado, aumentando un 3,88% respecto del año 2019 que se cifró en un 19,30%. Respecto a la procedencia de las contrataciones, disgregado por sexo y en datos absolutos en el año 2023, para el Espacio Económico Europeo (en su mayoría procedentes de Rumanía, Ucrania, Italia y Portugal), engloba a un total de 2.610 hombres a diferencia de 21.267 mujeres, y para el resto de los países (tenía su origen en Colombia, Honduras, Perú, Venezuela, Nicaragua o Marruecos), una cifra de 22.278 hombres, y con un dato muy superior de 173.422 mujeres. Ministerio de Trabajo y Economía Social: *El empleo en España en el sector*

Por lo que a nuestro juicio, hay que pensar en cómo de forma atrayente, estas mujeres, incluidas las más jóvenes, pueden alcanzar nuevas competencias profesionales que encuadren en el sector de la atención a la dependencia, y sin dudarle a estas alturas, competencias que integren los cánones del trabajo decente que conviene la OIT, apelando a la igualdad de género, así como al reconocimiento social, laboral y/o económico. No cabe otra alternativa que enfocarlo así, pues es un sector profesional en auge que avanza rápidamente como respuesta al reto demográfico (entre otros factores), y en el que están apareciendo nuevos roles especializados que deben ser cubiertos. Según los expertos estas figuras requerirán de nuevas necesidades formativas y competenciales para dar otra perspectiva al Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia²⁷. No obstante (seguimos insistiendo), estas transformaciones, tanto del modelo de intervención de los cuidados (enfocados desde un ámbito domiciliario que destierra lo institucional), como de la apertura a nuevos roles profesionales, no son posibles si no mejoran las condiciones laborales del sector para de ese modo, garantizar un trabajo digno y favorecer el incremento de personal disponible. La mejora de la calidad de los sistemas de cuidados y apoyos a las personas sólo se producirá si va acompañado de una decidida mejora de las condiciones de trabajo de quienes lo sustentan, en su mayoría, bien sabemos que son mujeres. Indudablemente se tiene que garantizar la calidad en los servicios a través de mecanismos de evaluación, inspección, rendición de cuentas y apoyo a la mejora continua. Y para ello, se debe articular líneas de acción orientadas sobre todo a mejorar la acción inspectora del ámbito laboral, así como de las administraciones públicas, y establecer sistemas de alerta rápida ante posibles casos de malas praxis²⁸. A nuestro modo de ver, y teniendo en cuenta que la legislación actual aún no aborda de manera efectiva la precariedad laboral existente hay que destacar la importancia que tiene para este colectivo la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social en favor de la protección efectiva de sus derechos y condiciones laborales. Por lo que no solo es relevante eliminar los obstáculos legislativos y prácticos que impidan a los trabajadores del cuidado y a sus empleadores ejercer su derecho a constituir organizaciones y a afiliarse a ellas, sino que igualmente se tendrían que adoptar otras medidas activas que fomenten y apoyen la creación de organizaciones, asociaciones y colegios profesionales de trabajadores del cuidado y domésticos, así como de empleadores en el multisector de los cuidados (sean directos o indirectos), para promocionar la defensa de sus intereses socio laborales²⁹.

de los Cuidados de Larga Duración, 2024. Observatorio de las Ocupaciones del SEPE, Madrid, 2024, p. 21, y en su estudio prospectivo, p. 34.

²⁷ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *El empleo en España en el sector de los Cuidados de Larga Duración*. 2024, op. cit., p. 33-38; Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030: *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*. Secretaría General Técnica, Madrid, 2024, p. 30.

²⁸ Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*, op. cit., p. 31.

²⁹ Sustenta nuestra teoría al respecto la base jurisprudencial y doctrinal. Vid briefs, Lenzi, O.: “El (im)posible ejercicio del derecho de negociación colectiva de las personas trabajadoras del hogar. A propósito de la STS 386/2025, de 7 de mayo de 2025”, Briefs AEDTSS, núm. 61,

4. JUICIO COMPARATIVO: LA OIT NOS ADVIERTE DEL AUMENTO DE LAS FORMAS DE EMPLEO ATÍPICAS CON ESPECIAL PREOCUPACIÓN POR LAS CONDICIONES LABORALES DEL TRABAJO DE CUIDADOS

Especialmente preocupante es la infravaloración social del trabajo de cuidados, que conduce a unas condiciones salariales sumamente precarias³⁰, lo que se agrava aún más cuando los servicios de cuidados dejan de ser asequibles para las personas usuarias, puesto que ello fuerza a los propios demandantes del servicio a recurrir al mercado informal, contratando a personas que no gozan de una protección laboral efectiva ni formación adecuada, ofreciendo, en consecuencia, unos servicios de peor calidad a cambio de un salario más bajo. En este sentido, la propia OIT nos advierte del aumento de las formas de *empleo atípicas* en los últimos decenios (también denominadas formas diversas de trabajo), impulsadas por múltiples factores, entre las que destacan los cambios demográficos, la desregulación del mercado laboral, las fluctuaciones macroeconómicas o los cambios tecnológicos³¹. Nos referimos por tanto a un término genérico que difiere del modelo estándar de trabajo y que afecta de lleno tanto a la prestación de servicios sociosanitarios a personas dependientes, como al servicio de empleo en el hogar en sus variadas modalidades de empleo: trabajo temporal y a tiempo parcial³²; en la relación de trabajo multipartita (contratas,

2025.

³⁰ La precariedad laboral del sector lleva aparejada una retribución salarial que difícilmente alcanza el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). De hecho, la mayor parte de estas/os trabajadoras/es serían pobres si dependieran únicamente de su salario, lo que las obliga a pluriemplearse para satisfacer tanto sus necesidades básicas, como las de sus familias. Dema Moreno, S. y Estébanez González, M.: *Informe. Las condiciones laborales del personal auxiliar del servicio de ayuda a domicilio*. Producción Bibliográfica de UniOvi: Recopila, Oviedo, 2022, p. 7; (...) poco más de una de cada cinco afirma que su salario cubre siempre, o muchas veces, las necesidades del hogar, mientras que para el 77,6 % no las cubre nunca, solo alguna vez, o algunas veces. Fernández-Cano M.I., Navarro A., Feijoo-Cid M., Salas-Nicás S.: *Estudio CuidémoNos. Auxiliares de ayuda a domicilio en España, 2022. Riesgos laborales y estado de salud*. Barcelona: Powah, Gremsas, UAB, 2023, p. 38. En España se reconoce el incremento de los salarios del VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (BOE-A-2023-13742), que garantiza el alcance del SMI para el sector, gracias a la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de junio de 2022 (AN 2022, núm. 95). EL VIII marco estatal de atención a la dependencia entró en vigor el 1 de enero de 2019 y tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

³¹ OIT: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

³² El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, también se ha adentrado a configurar una importante jurisprudencia en torno al principio de igualdad de tratamiento, en el denominado trabajo atípico, y especialmente en la modalidad de trabajo a tiempo parcial, generando una importante jurisprudencia que ha dado lugar a la producción de normas jurídicas antidiscriminatorias en este mismo sentido. Véanse las sentencias de 12 de octubre de 2004, Asunto C-313/02, Wippel; de 6 de abril de 2000, Asunto C-226/98, Jørgensen; de 26 de septiembre de 2000, Asunto C-322/98, Kachelmann; y de 9 de septiembre de 2003, Asunto C-25/02, Rinde. Vid. Pérez Guerrero, M. L., Castellano Burguillo, E. y Pérez Domínguez, F.: “Trabajo atípico

subcontratas y otros tipos de cesiones de trabajadores)³³; en el empleo encubierto o incluso en las nuevas formas de contratación de servicios a través de plataformas digitales de trabajo que precarizan aún más este sector profesional³⁴. Y dado que el trabajo de cuidados no siempre tiene lugar en los locales de la persona empleadora, sino en el domicilio de la persona usuaria, también podríamos considerar como una modalidad de empleo diverso el trabajo desempeñado por las figuras laborales del auxiliar de ayuda a domicilio, el asistente personal o la empleada de hogar.

Tal y como vemos, la problemática actual del trabajo atípico, en su más amplio sentido, cada vez más presente en el sector de los cuidados, ha de ser contemplada desde la perspectiva de los déficits de trabajo decente que implica³⁵. Es por ello que la OIT nos invita a asegurar la debida regulación de las formas atípicas de empleo, con el esfuerzo por parte de los Estados miembros de prohibir, entre otros, el recurso al trabajo de duración determinada para las necesidades permanentes de una empresa, limitando las contrataciones multipartitas en las que se van devaluando las contrataciones o restringiendo el recurso a contratos de trabajo a pedido. Por lo que en base a estas propuestas, y por las propias características del trabajo de cuidados, propenso a generalizar la parcialidad en el trabajo, no quedaría otra que responder a la buena calidad de los servicios ajustándose a los principios establecidos en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial de 1994 (núm. 175)³⁶, y a su Recomendación núm.

en la Unión Europea”, *SciELO. Gaceta Laboral*, vol. 14, núm. 3, Maracaibo, 2008.

³³ Vid. STS de 4 de Julio de 2017 (RJ 2017, 578) y STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de Octubre de 2020 (AS 2020, 7085). Sentencias que colisionan con art. 67 del VIII Convenio Colectivo marco estatal de atención a la dependencia (precepto a nuestro criterio nada garantista), que prevé la necesidad de regular las condiciones laborales para el personal adscrito a una empresa saliente del servicio de teleasistencia.

³⁴ Vinculado al trabajo decente y prestando especial atención tanto a la prestación de servicios en plataformas online, como al trabajo de cuidados y al trabajo no declarado véase: Lozano Lares, F.: “Los efectos sinérgicos de la prestación de servicios en plataformas online, el trabajo de cuidados y el trabajo no declarado como retos de trabajo decente en la nueva sociedad digital”, op. cit., pp. 227-271.

³⁵ Sobre el concepto de trabajo decente, vid: Lozano Lares, F.: “La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 4, 2016, pp. 1-36.

³⁶ Convenio que aún no ha sido ratificado por España y que dispone el poder adoptar medidas para asegurar que las personas trabajadoras a tiempo parcial reciban la misma protección que gozan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable en lo relativo al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva, a la seguridad y la salud en el trabajo; a la no discriminación en materia de empleo y ocupación (art. 4), a no percibir un salario básico que, calculado por rendimiento o por pieza, sea inferior al salario base (art. 5), y a gozar de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo respecto a la protección de la maternidad, la terminación de la relación contractual, las vacaciones anuales pagadas y días festivos, o las licencias de enfermedad (art. 7). En la doctrina, Callau Dalmau, P.: “Referentes supranacionales de los principios de igualdad y no discriminación en materia laboral y su adopción en el trabajo a tiempo parcial”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. II, núm. 2, 2017, p. 140. Atendiendo a la normativa Europa a lo dispuesto en la relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES

182; o al Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de 1981 (núm. 156)³⁷; al Convenio sobre igualdad en la remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina de 1951 (núm. 100), y que aboga por un trabajo de igual valor³⁸; o entre otros, al Convenio sobre Trabajo decente para las Empleadas del Hogar de 2011 (núm. 189), que en su cumplimiento, a lo que en España se refiere, ha tenido avances significativos en la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social³⁹ pero que aún la normativa reguladora sigue sentenciando al sector a la economía informal y al subempleo, a un mayor riesgo de explotación laboral y de violencia en el trabajo con predominio de población extranjera⁴⁰.

Especial dificultad tiene también, la implementación efectiva de la vertiente del derecho de los profesionales del cuidado sociosanitario y de las personas empleadas de hogar a una “*adecuada política de prevención de riesgos laborales*” [art. 4.2.d) del 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 (ET)]⁴¹, para preservar su integridad psicofísica. En cualquier caso, con el fin de alcanzar el objetivo básico de

(DOUE-L-1998-80092), que garantiza la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial y mejora la calidad del trabajo a tiempo parcial. En nuestra normativa laboral, a tenor de lo dispuesto en el art. 12 del ET.

³⁷ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Instrumento de Ratificación del Convenio número 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: Trabajadores con responsabilidades familiares, adoptado en Ginebra el 23 de junio de 1981. OIT: *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, op. cit., p. 317.

³⁸ El depósito del Instrumento de Ratificación por España se verificó en Ginebra el 6 de noviembre de 1967, entrando en vigor para España el día 6 de noviembre de 1968. AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1968-1409>

³⁹ Directiva 79/7/CEE del Consejo, sobre igualdad en materia de Seguridad Social, y la STJUE de 24 de febrero de 2022 (Asunto C-389/20) y el reconocimiento del derecho de las empleadas del hogar a la protección por desempleo; y por el mismo razonamiento la mejora en la protección de las trabajadoras ante las insolvencias del/la empleador/a pudiendo cotizar por la contingencia del FOGASA. Directiva 2006/54/CE del Parlamento y de Consejo, igualdad en asuntos de empleo y ocupación, y Sentencia 91/2022, de 14 de marzo, del Juzgado de lo Social de Barcelona. En la doctrina, Quintero Lima, M. G.: “La desprecariación de un colectivo discriminado: una norma de urgencia para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar. ¿Oportunidades perdidas?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, núm. 473, 2023.

⁴⁰ La doctrina considera que la dimensión jurídica del concepto de trabajo decente, además de estar formada por los ocho convenios fundamentales, incluye también otros veinte convenios, dando lugar, en su conjunto, al “umbral de trabajo decente”. Vid. Lozano Lares, F., Salas Porras, M.: “Trabajo decente para un futuro sin trabajo”, *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, núm. 3, 2017, p. 3. En Lenzi, O.: “El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables”, *CEFD* núm. 39, *Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos*, 2019, p. 298. Y OIT: *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

⁴¹ AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

garantizar los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, el Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores de 1981 (núm. 155), exige a los Estados miembros, entre otras muchas medidas exigidas por el paradigma de trabajo decente, el reconocimiento del derecho de estas personas trabajadoras a un entorno de trabajo seguro y saludable⁴². Hay que tener en cuenta que unas condiciones de trabajo deficientes y/o adversas, como las que afecta a nuestro sector, bien sea por un diseño y desarrollo inadecuado o por su inadecuada implantación en la organización, interaccionan con las expectativas, necesidades, capacidades y/o actitudes de las personas trabajadoras, impactando negativamente sobre su seguridad, salud y bienestar laboral⁴³. Este tipo de riesgos psicosociales están cada vez más presentes en el entorno laboral, por lo que, visto el carácter atípico del trabajo de cuidados, de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco de la OIT, son especialmente relevantes en todos los perfiles profesionales del sector de los cuidados⁴⁴, de ahí que sea necesario evaluar los factores de riesgo psicosocial para intervenir sobre ellos mediante una adecuada planificación preventiva que los elimine, reduzca o controle⁴⁵. El estrés en el trabajo, el *burnout*, el síndrome de desgaste ocupacional y la violencia, en cualquiera

⁴² La Unión Europea, adoptó una normativa de prevención de riesgos laborales que transpone los principios del convenio de la OIT a nivel europeo a través de la Directiva Marco 89/391/CEE. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:31989L0391>. Instrumento de Ratificación del Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1981. AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-23158>

A tales efectos en España el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar (BOE-A-2022-14680), reconoce el derecho de las empleadas del hogar a la LPRL (art. 1), y normaliza la protección para las Auxiliares de Ayuda a Domicilio, el Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar (Disposición final primera).

BOE-A-2024-18182. Gracias a ello, podemos vivificar y dar mayor fuerza a este enflaquecido colectivo laboral corroborando un avance en el reconocimiento de sus derechos, y constituyendo a su vez, una cuestión de justicia social al ser una profesión altamente feminizada.

⁴³ Calificación de Riesgo Psicosocial atendiendo a la descripción del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. <https://www.insst.es/materias/riesgos/riesgos-psicosociales>

⁴⁴ OIT: *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

⁴⁵ Además de los riesgos tradicionales, otros tipos de riesgos están surgiendo ante las nuevas formas de organización del trabajo (plataformas digitales, trabajo en remoto, trabajo en red, etc.) y de empleo (flexibilidad, trabajos a tiempo parcial), sumadas a la elevación de la edad para acceder a la jubilación, al incremento de actividades relacionadas con la prestación de servicios y a una mayor movilidad de personas. Todo ello, supone un desafío constante en materia preventiva para las políticas públicas. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), O.A., M.P.: *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2023-2027*. INSST, O.A., M.P., Madrid, 2023, p. 52.

de sus manifestaciones, afecta a los procesos fisiológicos, emocionales, cognitivos, sociales o conductuales, poniendo en riesgo la salud de las personas trabajadoras (así como para las personas beneficiarias de los servicios). La exposición a estos factores de riesgo psicosocial también puede tener otras consecuencias indeseadas para la persona trabajadora como, por ejemplo, los trastornos músculos esqueléticos, la fatiga crónica física y/o mental, una mayor propensión a la accidentalidad en el trabajo, el absentismo laboral, el abandono prematuro del puesto de trabajo y la expulsión definitiva del mercado del trabajo, condenando a la persona a la exclusión social⁴⁶. Por lo que todo ello nos lleva a pensar en algunas opciones jurídicas de *lege ferenda* que pueden llevar a mejorar las condiciones de seguridad y salud laboral del sector, mejorando el ejercicio profesional: a) considerar ciertas patologías asociadas a su actividad como enfermedad profesional, así como su inclusión en el Anexo I, a los efectos de lo establecido en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro⁴⁷; b) la inclusión en el Anexo II del RD 1299/2006, de 10 de noviembre de los riesgos psicosociales, como enfermedad cuyo origen profesional se sospecha y cuya inclusión en el cuadro de enfermedades profesionales podría contemplarse en el futuro; y por qué no, se deja abierto el debate a la posibilidad de determinar, *ex art.* 206 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 Social⁴⁸, los coeficientes reductores (sin penalización) que permiten anticipar la edad de jubilación en el sector de los cuidados debido a la penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones de trabajo, y que tienen una mayor incidencia en los procesos de incapacidad laboral de las personas trabajadoras como consecuencia de los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad. Se trata de una cuestión que está afectando seriamente al sector de los cuidados, en especial al subsector del servicio de ayuda a domicilio, y que a día de hoy, ya ha trascendido a la agenda política⁴⁹.

⁴⁶ Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), O.A., M.P.: *Evaluación y gestión de riesgos psicosociales en la actividad de cuidado de personas mayores. Método para la evaluación y gestión de factores psicosociales en pequeñas empresas*. INSST, O.A., M.P., Madrid, 2024, p. 23.

⁴⁷ ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-22169>. Vid. al respecto, STS, Sala de lo Social, Sección 1ª, Sentencia núm. 631/2022 de 6 julio y Sentencia núm. 636/2022 de 7 julio.

⁴⁸ ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724> Se modifica por el art. 1.4 del Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (BOE-A-2021-21652).

⁴⁹ Propuestas que hace la Plataforma Unitaria Auxiliares Servicio de Ayuda a Domicilio de incluir la profesión de atención sociosanitaria en domicilio en el cuadro de enfermedades profesionales, así como de adelantar la jubilación a los 60 años. Documento aportado por la Plataforma a la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica como Órgano del Congreso de Diputados. https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/documentacion_participacion_ciudadana/20200629_D4.pdf; (...) ante la pregunta de una diputada en el Congreso

Conviene insistir, por tanto, que la prestación de atenciones y cuidados en condiciones precarias nunca va a contribuir a cambiar los roles de género, ni a mejorar la calidad del empleo de las mujeres, ni a reducir las diferencias laborales entre hombres y mujeres⁵⁰, por lo que debemos atender a las indicaciones que nos marca la OIT, cuando de forma clara nos sigue mostrando de manera insistente el camino hacia un trabajo decente.

5. A MODO DE CONCLUSIONES

El Sistema de atención a personas dependientes está haciendo previsiones para hacer frente al crecimiento del envejecimiento y al futuro de la dependencia. En este caso se está impulsando un nuevo prototipo de servicios, a nivel global, que comparte nuevos elementos: la desinstitucionalización, que será sustituida por una mayor atención domiciliaria y por la creación de unidades de convivencia; la atención asistencial igualmente se ve reducida a favor de la atención centrada en la persona, la autonomía personal y la vida integrada en la comunidad; compaginado todo ello, ciertamente con una presencia creciente en el sector de la tecnología digital (teleasistencia avanzada, telemedicina, sensores, IoT, IA, domótica, robótica).

La situación actual del sector profesional es la siguiente: tendencia constante hacia el aumento prospectivo del empleo en el ámbito de los cuidados, aunque sus condiciones laborales no lo respalden. Entre los motivos, hemos podido comprobar cómo existe una elevada proporción de mujeres y personas extranjeras con una edad promedio superior a la del total del mercado laboral, por lo que se siguen reforzando los roles de género asignados en el sistema patriarcal. Sigue en alza la demanda de servicios del sector, pero aún hay muchas cuidadoras no profesionales y empleadas domésticas que realizan tareas de cuidados de manera informal, lo que devalúan sus remuneraciones. Asimismo, nos hemos encontrado con la dificultad añadida de la falta de relevo generacional en el sector, imposibilitando cubrir los cada vez más necesarios puestos vacantes. La precariedad en el empleo es el principal motivo, salarios bajos, penosas condiciones de empleo, déficits en el sistema prestacional, falta de valoración social, estigmatización laboral, entre otros motivos. Podríamos encuadrar, claramente, a este perfil laboral sociosanitario dentro de la descripción de trabajadores atípicos que especifica la OIT. Habría que aumentar, de forma conjunta, los esfuerzos para lograr la retención de talento, principalmente mejorando las condiciones laborales de estos/as profesionales bajo los cánones del trabajo decente. Para ello he de destacar la importancia que para este colectivo tienen la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social, en favor de la protección efectiva de los derechos socio laborales

sobre la posibilidad de que las personas cuidadoras puedan acceder a la jubilación anticipada... La señora Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones responde: (...) “por tanto, señoría, el Gobierno sí contempla que hay situaciones que tienen una importante exigencia física o psíquica, particularmente a partir de una determinada edad, a las que vamos a dar respuesta lo antes posible”. Acta taquigráfica de la sesión del pleno del miércoles 24 de abril de 2024, p. 40. https://www.congreso.es/docu/tramit/LegXV/AT/ATCD_15_PL_20240424.pdf

⁵⁰ OIT: *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, op. cit., p. 13.

de todas las personas trabajadoras de la economía del cuidado.

Se puede concluir advirtiendo en que si no se invierte en la Economía de los cuidados, muchas personas trabajadoras pertenecientes a algún colectivo con dificultad de acceso a la ocupación perderían su empleo (mujeres, personas con menor cualificación profesional, jóvenes en un futuro próximo...). El nivel de estabilidad del empleo en el sector se puede reducir de manera importante por falta de relevo generacional. También seguirá siendo menor la representación de las mujeres en las empresas; y la oferta privada de servicios sociales y formativos seguirá siendo menor quedando monopolizado, como hasta el momento, en el sector público por lo que se perderían muchas oportunidades de nuevos puestos de trabajo, sobre todo en las zonas rurales. Por el contrario, habría que pensar en las repercusiones positivas que puedan recaer en las personas dependientes, la provisión de nuevos servicios socio asistenciales avanzados y de calidad.

En fin, a nuestro criterio, cualquier instrumento de inversión “de impacto” para la EC, debe ser aprovechado al máximo para elevar el nivel de profesionalización del sector. Siendo una gran oportunidad de cambio orientada a mejorar la Cualificación y Recualificación digital, así como, la igualdad de oportunidades o la capacitación para los cuidados especializados y de larga duración, ante el surgimiento de nuevos roles competenciales. Por lo que es de suma importancia actualizar la formación modular ligada a las Cualificaciones Profesionales del sector de los cuidados, los Catálogos de Cualificaciones, los Títulos de Formación Profesional, o los Certificados de Profesionalidad. Además, se debe seguir impulsando los Procedimientos de Evaluación y Acreditación de Competencias Profesionales en el sector para mantener a los/las profesionales socio asistenciales en el mercado de trabajo, y se debe reforzar la investigación y la transferencia del conocimiento sociosanitario de los cuidados. De este modo, las personas cuidadoras deben estar atentos a todos estos cambios innovadores, y aceptarlos como oportunidades para su desarrollo personal y profesional, así como para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a las personas con necesidades de cuidados, adaptándolas a una nueva etapa de vida, y contribuyendo de esta manera, a la mejora del bienestar social. No hay que olvidar que el desempeño de las tareas de cuidados tiene un marcado trasfondo vocacional y humano que es, sin género de duda, la clave de mejora en la calidad del sector.

6. BIBLIOGRAFÍA

Blázquez Agudo, E. M. y Sierra Hernáiz, E. (dir.): *La transición justa desde la perspectiva de género*. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2022.

Callau Dalmau, P.: “Referentes supranacionales de los principios de igualdad y no discriminación en materia laboral y su adopción en el trabajo a tiempo parcial”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. II, núm. 2, 2017.

Dema Moreno, S. y Estébanez González, M.: *Informe. Las condiciones laborales del personal auxiliar del servicio de ayuda a domicilio*. Producción Bibliográfica de UniOvi: Recopila, Oviedo, 2022.

Fernández-Cano M.I., Navarro A., Feijoo-Cid M., Salas-Nicás S.: *Estudio*

CuidémoNos. Auxiliares de ayuda a domicilio en España, 2022. Riesgos laborales y estado de salud. Barcelona: Powah, Gremsas, UAB, 2023.

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), O.A., M.P.: *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2023-2027.* INSST, O.A., M.P., Madrid, 2023.

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), O.A., M.P.: *Evaluación y gestión de riesgos psicosociales en la actividad de cuidado de personas mayores. Método para la evaluación y gestión de factores psicosociales en pequeñas empresas.* INSST, O.A., M.P., Madrid, 2024.

Kaplinsky, R. y Morris, M., A.: *Handbook for value chain research (Un manual para la investigación de cadenas de valor)*, 2012. Disponible en: <https://proyectaryproducir.com.ar/wp-content/uploads/2010/04/Kaplinsky-Manual-completo-Rev-4-2010doc.pdf>

Lenzi, O.: “El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables”, CEFD núm. 39, *Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos*, 2019.

Lenzi, O.: “El (im)posible ejercicio del derecho de negociación colectiva de las personas trabajadoras del hogar. A propósito de la STS 386/2025, de 7 de mayo de 2025”, *Briefs AEDTSS*, núm. 61, 2025.

Lozano Lares, F.: “La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 4, 2016.

Lozano Lares, F., Salas Porras, M.: “Trabajo decente para un futuro sin trabajo”, *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, núm. 3, 2017.

Lozano Lares, F.: “Los efectos sinérgicos de la prestación de servicios en plataformas *on line*, el trabajo de cuidados y el trabajo no declarado como retos de trabajo decente en la nueva sociedad digital”, *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, vol. VI, núm. 2, 2021.

Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Memoria PERTE DE ESyEC.* Gobierno de España, Madrid, 2022.

Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030: *Informe de evaluación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (SAAD).* Gobierno de España, Madrid, 2022.

Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Informe del Mercado de Trabajo Estatal 2024 (Datos 2023).* Observatorio de la ocupaciones del SEPE, Madrid, 2024.

Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Informe del Mercado de Trabajo de las Mujeres Estatal 2024 (Datos 2023).* Observatorio de la ocupaciones del SEPE, Madrid, 2024.

Ministerio de Trabajo y Economía Social: *El empleo en España en el sector de los Cuidados de Larga Duración, 2024.* Observatorio de las Ocupaciones del SEPE,

Madrid, 2024.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030: *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*. Secretaría General Técnica, Madrid, 2024.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030: *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración a 2030. No podemos mirar hacia otro lado*. Gobierno de España, Madrid, 2025.

Nieto Sáinz, A., Sánchez, A. B., y Lobato, J.: “Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático”, *Papeles de economía española*, núm. 163, 2020.

OIT: *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008.

OIT: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

OIT: *Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente. Un enfoque sistémico para crear más y mejores empleos*, Tercera edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021.

ONU (PNUMA): *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*. Servicio de Publicaciones Oficina de las Naciones Unidas, Nairobi, 2008.

Pérez Guerrero, M. L., Castellano Burguillo, E. y Pérez Domínguez, F.: “Trabajo atípico en la Unión Europea”, *Scielo. Gaceta Laboral*, vol. 14, núm. 3, Maracaibo, 2008.

Quintero Lima, M. G.: “La desprecariación de un colectivo discriminado: una norma de urgencia para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar. ¿Oportunidades perdidas?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, núm. 473, 2023.

Yanguas J.: “Los derechos y deberes de los cuidadores”. Encuentro Jubilar, *Colegio de Registradores de España*, Madrid, 2024.

