

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno, así como la incidencia de los avances tecnológicos en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 303/07)

Ponente: Kathleen WALKER SHAW

Mediante carta de 16 de diciembre de 2015, el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, en nombre de la Presidencia neerlandesa del Consejo, y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre:

«La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno».

Mediante carta de 14 de marzo de 2016, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República Eslovaca, que asumirá la Presidencia del Consejo en julio de 2016, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio con vistas a la preparación de la reunión informal del Consejo EPSCO (14 y 15 de julio de 2016) sobre el tema:

«Incidencia de la evolución tecnológica en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral»

(dictamen exploratorio).

Dado que la solicitud correspondía en gran parte a la labor realizada en el marco del dictamen solicitado por la Presidencia neerlandesa, y habida cuenta de las limitaciones de tiempo para el Consejo, se decidió combinar las dos solicitudes en un único dictamen.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 201 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La naturaleza de las relaciones de trabajo y empleo está evolucionando con suma rapidez. El reto que la UE tiene ante sí es fomentar la innovación, el desarrollo tecnológico y la creatividad con el fin de lograr resultados positivos para una economía social de mercado competitiva y sostenible. Es preciso evaluar las consecuencias de esta evolución para el mercado y la normativa laborales, la economía, los sistemas fiscal y de seguridad social, y el salario digno. Crear unas condiciones igualitarias y justas en el ámbito de la economía digital para los trabajadores y para las empresas de todos los tamaños y sectores, así como reforzar las competencias digitales, son algunos de los retos más importantes que tenemos que afrontar. Europa y sus interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar para garantizar que este proceso conduzca a un resultado positivo, justo y sostenible, y que se afronten todas las zonas grises en materia de derechos y protecciones.

1.2. El CESE considera prioritario proteger la calidad y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social en toda la UE, y recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales, se comprometan a investigar las mejores prácticas, como base para el desarrollo de modelos adaptados de protección social que abarquen más formas flexibles de empleo, garantizando que todos los trabajadores participen de unos niveles adecuados de protección social, incluidos los trabajadores autónomos que quedan al margen de las modalidades tradicionales del sistema del bienestar. Esto debería tenerse en cuenta en el desarrollo del «pilar de derechos sociales de la UE». Acogemos con satisfacción el hecho de que el CESE esté analizando esta cuestión en un dictamen separado.

1.3. Asimismo, el CESE recomienda que se analice más en profundidad la incidencia de estos cambios en las competencias y que se evalúe qué programas de formación continua, actualización y mejora de las cualificaciones están a disposición de los trabajadores acogidos a estas nuevas relaciones, a fin de evitar que estas innovaciones provoquen una pérdida de cualificaciones o tengan un efecto negativo en ellas, así como para garantizar mejores oportunidades de empleo. Promover y desarrollar las competencias digitales para todos debe ser una prioridad para las instituciones de la UE.

1.4. El CESE considera que se necesitan más datos y análisis en el nivel de la UE sobre la extensión del empleo en régimen de externalización abierta (*crowd employment*), las características de los trabajadores que participan en este tipo de empleo (*crowd workers*), la variedad de las nuevas formas de empleo como son los contratos «de cero horas» y «según demanda» y las nuevas profesiones, los contratos de Derecho civil, la envergadura de la «economía de plataformas», los sectores en los que opera y su distribución geográfica en la UE. Esto contribuirá a evaluar las necesidades de las empresas y los trabajadores cuando se recurre a esas formas de empleo.

1.5. Es necesario recopilar estadísticas de estos cambios de manera más sistemática a través de las encuestas europeas de población activa y mediante informes sobre el mercado laboral que identifiquen, en su caso, las mejores prácticas. Esto permitirá controlar la incidencia de las nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo en el mercado laboral y la economía, y evaluar su contribución a la creación de empleos de calidad y al crecimiento sostenibles, a fin de sustentar el desarrollo de la política de empleo de la UE, incluido el Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020. El programa Horizonte 2020 y otras líneas de financiación de la UE deben financiar esta investigación.

1.6. Además, se requieren datos longitudinales para determinar las repercusiones a largo plazo de las nuevas formas de trabajo y su efecto en la sostenibilidad del trabajo a lo largo de la vida ⁽¹⁾. También es importante identificar hasta qué punto están vinculadas al género o están relacionadas con otras variables demográficas (como la edad, la discapacidad, la etnicidad y la condición de migrante).

1.7. Es necesario aclarar con urgencia la situación jurídica de los nuevos intermediarios del mercado laboral, como las plataformas en línea, para poder identificarlos en las estadísticas oficiales, hacer un seguimiento de su crecimiento y establecer qué normas, obligaciones, responsabilidades y reglas de funcionamiento deben aplicarse, y qué órganos reguladores deben ser responsables de la inspección y el control del cumplimiento, reconociendo a la vez que estas plataformas pueden ser una fuente de innovación, oportunidades de empleo y crecimiento económico.

1.8. El CESE observa que la Comisión Europea está efectuando actualmente una consulta sobre la Directiva relativa a la declaración firmada ⁽²⁾ y prevé la inclusión de las nuevas formas de relaciones de trabajo en las eventuales propuestas si la Comisión Europea decide revisar esta legislación. En particular, cabe esperar que se ofrezcan aclaraciones sobre las nuevas formas de empleo y se evite, al mismo tiempo, aumentar la carga administrativa, especialmente para las pymes. Asimismo, conviene prestar atención a la ampliación del ámbito de aplicación para incluir a los «trabajadores», para que las declaraciones firmadas se entreguen desde el primer día y para que se establezca un número mínimo de horas con el fin de restringir los contratos de cero horas.

1.9. El CESE recomienda que, en relación con las plataformas en línea, el trabajo en régimen de externalización abierta (*crowdsourcing*), el empleo por cuenta propia económicamente dependiente y otras nuevas formas de empleo por cuenta propia, se aborden las cuestiones relacionadas con la regulación de la actividad de los intermediarios, la responsabilidad por accidentes, daños y deficiencias del servicio, a fin de proteger a los trabajadores, los consumidores y el público en general. Es necesario aclarar si las normas de la UE vigentes en materia de seguridad y salud en el trabajo son aplicables a estas nuevas formas de empleo, así como los procedimientos para tratar el incumplimiento de dichas normas, la responsabilidad de las inspecciones y los seguros de responsabilidad para trabajadores, consumidores y terceros.

⁽¹⁾ France Stratégie, «Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret», informe final. OCDE, «Employment outlook 2014», p. 179.

⁽²⁾ Directiva 91/533/CE.

1.10. A las inspecciones de trabajo debe atribuírseles la función de incluir estas formas de empleo en su ámbito de actividad, de acuerdo con las prácticas nacionales, y los inspectores deben recibir la formación, las competencias y los recursos adecuados. El desarrollo de asociaciones con sindicatos, organizaciones de consumidores u otras asociaciones representativas podría contribuir a responder a las preocupaciones del público y reclamar reparación. El intercambio de las mejores prácticas desempeñará un papel fundamental en este proceso.

1.11. Asimismo, debe analizarse la incidencia en el alcance de la negociación colectiva en los sectores afectados, teniendo en cuenta que muchos trabajadores pueden quedarse fuera de las estructuras de negociación colectiva y de la representación sindical. El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que, en el caso de los trabajadores que se consideran trabajadores autónomos, pueda cuestionarse su derecho de libre asociación al considerar la asociación como la formación de un cártel, corriendo el riesgo de que entren en conflicto con las normas de competencia de la UE. Es necesario abordar y solventar estas preocupaciones, que podrían suponer una amenaza a un derecho tan fundamental. Se necesitan orientaciones en torno a la aplicación de las normas de competencia para los trabajadores autónomos en una situación similar al trabajo por cuenta ajena. En este contexto, aplicar lo que la OIT entiende por «trabajador» en lugar del término más restrictivo de «trabajador asalariado» podría resultar útil para entender mejor cómo deben aplicarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁽³⁾, cuyo disfrute no deberían impedir las normas de competencia de la UE.

1.12. El CESE pide que se investigue el estatuto contractual de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta (*crowd workers*) y en otras nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo, así como las obligaciones de los intermediarios, teniendo en cuenta la capacidad de estos trabajadores para negociar el pago, las horas, las condiciones, las vacaciones, las pensiones, los derechos de maternidad, los seguros de salud a cargo del empleador y otros derechos relativos al empleo, y la titularidad de la propiedad intelectual producida. También se necesitan directrices para aclarar posibles zonas grises vinculadas al estatuto laboral en lo que respecta a la fiscalidad y la seguridad social.

1.13. El CESE recomienda que la Comisión Europea, la OCDE y la OIT trabajen en conjunción con los interlocutores sociales para desarrollar normas adecuadas sobre las condiciones de trabajo dignas y la protección de los trabajadores en línea y de los trabajadores acogidos a otras nuevas relaciones laborales. El CESE considera que desarrollar un enfoque a escala de la UE sería beneficioso, si bien señala que la mayoría de las acciones deberán llevarse a cabo a escala nacional, sectorial o en el lugar de trabajo.

1.14. Tal como han señalado los interlocutores sociales europeos, es importante que la Comisión Europea planifique su agenda política en materia de empleo de un modo que facilite la transformación digital de nuestras economías y nuestros mercados de trabajo. Al mismo tiempo, debe intentar maximizar la calidad de las oportunidades de empleo que puedan surgir como consecuencia de la digitalización de nuestras economías. Las políticas del mercado laboral también deben tener por objeto proteger y reciclar o actualizar las cualificaciones de aquellos que se verán afectados por la digitalización. El CESE recomienda que se establezcan a este respecto derechos y protecciones eficaces, así como medidas de supervisión y control del cumplimiento, a fin de evitar mayores desigualdades de ingresos y la reducción de la renta disponible, y para garantizar la gestión sostenible y el potencial de crecimiento económico en toda la UE.

1.15. El CESE sugiere que la Comisión Europea explore formas en las que se fomente el desarrollo de plataformas europeas de manera que el valor generado permanezca en las economías locales, sobre la base de la rica tradición de reciprocidad y cooperación de Europa en la coordinación del mercado de trabajo, a menudo realizada a nivel comunitario y con la cooperación activa de los sindicatos, los empresarios locales y las asociaciones nacionales de trabajadores autónomos. Sería importante considerar medidas que contribuyan a ayudar a las empresas a crear empleos de calidad sostenibles más allá de la etapa de «arranque» inicial hasta la etapa de expansión «hacia el exterior», a partir de la cual muchas empresas carecen de acceso a la financiación.

⁽³⁾ Como pone de manifiesto la sentencia del TJCE en el asunto FNV-KIEM (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>) en 2015, existe un claro margen de interpretación en la aplicación de las normas de competencia a los trabajadores autónomos en una situación similar al trabajo por cuenta ajena. Un estudio de 2014 sobre acuerdos contractuales para los autores e intérpretes realizado por IViR destacó asimismo las exenciones sectoriales como posible solución, poniendo de relieve un importante ejemplo de Alemania, donde el artículo 12 bis de la Ley de Negociación Colectiva permite la negociación colectiva de determinados autores y artistas intérpretes o ejecutantes que son trabajadores por cuenta propia. El estudio especifica que tales exenciones «se sospecha que sirven al interés público mediante la concesión de protección a un grupo que la merece económica y socialmente, de igual modo que los asalariados».

2. Introducción

2.1. Con el rápido desarrollo de las tecnologías, combinado con otros avances económicos y sociales, hemos asistido a un aumento de nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo que están transformando y haciendo aún más complejo el panorama del mercado laboral. La innovación y la creatividad son importantes para impulsar una economía social de mercado competitiva y sostenible. Es esencial lograr el equilibrio entre promover los beneficios económicos y sociales de esta nueva evolución y garantizar la necesaria protección a los trabajadores, consumidores y empresas, evitando al mismo tiempo los abusos como medio de eludir las prácticas laborales justas.

2.2. Las nuevas formas de empleo tienen el potencial de crear oportunidades laborales, posibilitar que los mercados laborales funcionen con más eficacia, permitiendo una mayor flexibilidad tanto para los trabajadores como para los empresarios, en beneficio de la autonomía de los trabajadores y la adaptación al lugar de trabajo, promoviendo el desarrollo de las cualificaciones y ofreciendo más posibilidades de alcanzar un equilibrio positivo entre la vida laboral y la personal. Al mismo tiempo, es importante promover en la medida de lo posible el empleo de calidad, el diálogo social y las estructuras de negociación colectiva, y remediar la falta de claridad sobre los derechos y obligaciones de los empresarios y trabajadores, la categoría profesional de los trabajadores, la responsabilidad por accidentes, los seguros y la responsabilidad profesional, así como la aplicabilidad de impuestos, protecciones sociales y otras normas. Es preciso llevar a cabo una evaluación global de la capacidad de los actuales sistemas del mercado de trabajo y seguridad social para hacer frente a estos cambios, con el fin de evitar que se agraven las desigualdades de renta, y garantizar que las personas puedan mantener unos ingresos dignos y fiables, y un equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar.

2.3. El CESE ha analizado las cuestiones relacionadas con estas tendencias emergentes en una serie de dictámenes⁽⁴⁾ que han resultado útiles para fundamentar este dictamen exploratorio. En los Países Bajos y en Eslovaquia, cuyas Presidencias solicitaron este dictamen exploratorio, el trabajo atípico asciende a casi el 60 y el 20 %, respectivamente⁽⁵⁾.

2.4. Los informes recientes de Eurofound⁽⁶⁾ y la OIT⁽⁷⁾ han ayudado a identificar el paso de las relaciones de empleo tradicionales a formas más atípicas de empleo en la última década. La OIT declara que la «transformación en curso de las relaciones de empleo tiene importantes repercusiones económicas y sociales. En particular, contribuye a la creciente desvinculación entre los ingresos del trabajo y la productividad, [...] y es posible que [...] esté alimentando la desigualdad de los ingresos»⁽⁸⁾. Según la OIT⁽⁹⁾, en los países respecto de los que se dispone de datos (lo que supone el 84 % del total del empleo global), aproximadamente solo una cuarta parte (26,4 %) de los trabajadores disfruta de un contrato permanente, mientras que en las economías de renta alta, lo hacen más de las tres cuartas partes de los trabajadores. Aun cuando el modelo de empleo estándar es cada vez menos dominante, sigue siendo un elemento importante del modelo laboral europeo. Destaca la importancia de que los Gobiernos, las instituciones europeas y los interlocutores sociales identifiquen y definan las nuevas formas de empleo, elaboren y adapten las políticas y la legislación para controlar el cambio y asegurar resultados positivos que garanticen un entorno político y normativo favorable para salvaguardar los intereses de las empresas y de la población trabajadora en todas las formas de empleo.

3. Las tendencias generales en materia de empleo: el contexto

3.1. Las economías europeas han registrado el aumento de una serie de prácticas laborales que, por un lado, desafían la norma tradicional de un empleo permanente de jornada completa con horario laboral definido, derechos y prestaciones acordados, y la plena inclusión en los sistemas nacionales de protección social. Por otro, pueden conducir a crear más empleo y formas innovadoras de trabajo, por lo que es importante garantizar la calidad de este tipo de trabajos en consonancia con los nuevos modelos de negocio. Algunas de estas formas están asociadas a la globalización, la digitalización y el cambio de modelos de producción, como la externalización del trabajo que previamente se efectuaba en la empresa; otras están asociadas a la introducción de nuevas prácticas dentro de las empresas y otras, a modelos de empleo totalmente nuevos.

⁽⁴⁾ DO C 133 de 9.5.2013, p. 77; DO C 11 de 15.1.2013, p. 65; DO C 18 de 19.1.2011, p. 44; DO C 318 de 29.10.2011, p. 43; DO C 161 de 6.6.2013, p. 14; DO C 13 de 15.1.2016, p. 161; DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽⁵⁾ OCDE, «Reducing labour market polarisation and segmentation», presentación de S. Scarpetta, 2014.

OIT, Informe para la discusión en la reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo.

OIT, Conclusiones de la reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo.

⁽⁶⁾ Eurofound, «Nuevas formas de empleo».

Eurofound, «Harnessing the crowd — A new form of employment».

⁽⁷⁾ OIT, «El empleo en plena mutación — Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015».

OIT, «Regulating the employment relationship in Europe: A guide to recommendation»; Employment Relationship Recommendation 2016 (n.º 198).

⁽⁸⁾ OIT, «El empleo en plena mutación — Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015», pp. 13-14.

⁽⁹⁾ Véase nota 8 a pie de página, p. 30.

3.2. Las nuevas formas de trabajo pueden ofrecer a las personas que lo deseen nuevas oportunidades para constituirse en empresarios y acometer ocupaciones que antes eran inaccesibles para ellas, o para salir de la economía sumergida y del trabajo no declarado. El análisis de las motivaciones empresariales muestra que más personas crean empresas por motivos positivos (por ejemplo, para explotar al máximo una buena idea) que por motivos negativos (por ejemplo, por no tener otras opciones para trabajar) ⁽¹⁰⁾.

3.3. Las nuevas relaciones de empleo incluyen los contratos «de cero horas», «por llamada» o «durante el vuelo», «miniempleos», «trabajos para diversas carteras», trabajo por vales a cambio de trabajo, contratos de Derecho civil y modalidades de trabajo compartido. También van acompañadas de una variedad de formas contractuales nuevas según las cuales el trabajo se organiza a través de intermediarios, entre los que se incluyen «empresas matrices», «agencias de empleo por cuenta propia», «agencias de coempleadores» o «plataformas de trabajo en línea en régimen de externalización abierta» (*crowdsourcing platforms*). En muchas de estas formas, se hace referencia a los trabajadores como contratistas independientes (*independent contractors*), «asociados» (*associates*), «encargados de la tarea» (*taskers*), «colaboradores» (*partners*) u otra terminología que a veces desdibuja su situación laboral. Aunque se suele considerar trabajo por cuenta propia, algunos de estos trabajos no reúnen los criterios asociados al verdadero empleo por cuenta propia, como la capacidad para definir tareas, establecer tarifas o poseer la titularidad de la propiedad intelectual producida. En algunos sectores, el trabajo estacional, ocasional o intermitente es típico; por ejemplo, en el turismo, la restauración o la agricultura, y es necesario prever cierto grado de flexibilidad en lo que respecta tanto al empresario como al trabajador. Tanto si ese trabajo es gestionado a través de una agencia como de forma independiente, es necesario que haya una normativa relativa a dichos contratos para evitar el azote del trabajo no declarado.

3.4. Es importante distinguir entre el auténtico espíritu empresarial, los profesionales autónomos y las nuevas formas de trabajo por cuenta propia dependiente, y garantizar la calidad del trabajo. Incluso en el caso de los trabajadores con contratos laborales formales, la evolución de la organización del trabajo relacionada con la evaluación basada en las tareas y el trabajo basado en proyectos están cambiando el ritmo tradicional de jornada laboral, lo que afecta al ritmo de vida y la seguridad de los ingresos. El diálogo social y la negociación colectiva han tenido éxito en muchos lugares de trabajo, tales como los centros de asistencia telefónica, al abordar las zonas grises y la mejora de las condiciones de trabajo.

4. Digitalización

4.1. La digitalización puede incrementar la productividad y flexibilidad de las empresas actuales y servir de base para las nuevas industrias y empleos, contribuyendo al crecimiento y competitividad de Europa. También desempeña un papel importante en el desarrollo de la economía social de mercado y en promover el equilibrio entre la vida privada y laboral, y en reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y seguridad social si se gestiona de manera eficaz. La reciente declaración conjunta de la CES, BussinessEurope, CEEP y UEAPME es una referencia útil a este respecto ⁽¹¹⁾.

4.2. La digitalización tiene una gran repercusión en la organización del trabajo y del empleo, lo que garantiza mayor atención y gestión políticas. También ha transformado las relaciones de consumo, al facilitar el acceso a bienes y servicios. El nivel de satisfacción de los consumidores es elevado, pero hay preocupación sobre su incidencia en la economía y se necesitan mejoras para establecer mecanismos eficaces de reclamación. La elaboración proactiva de políticas a escala nacional y de la UE debe garantizar que el potencial que ofrece la digitalización se libere, evitando a la vez sus escollos ⁽¹²⁾.

4.3. Un porcentaje muy elevado de población tiene acceso a internet desde múltiples ubicaciones y puede, en principio, ser contactado en cualquier momento y en cualquier lugar con fines laborales, lo que aumenta el trabajo itinerante y la supresión de los límites espaciales y temporales entre el trabajo y la vida privada. Esta flexibilidad puede beneficiar a las empresas y trabajadores si se respetan los intereses de ambos. Es necesario examinar más de cerca si, y hasta qué punto, la vida privada y familiar de los trabajadores requiere una mayor protección en una época de comunicaciones digitales y móviles omnipresentes, y asimismo qué medidas son necesarias a nivel nacional y de la UE para restringir la disponibilidad y accesibilidad generalizadas ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM 2015/2016 Global Report.

⁽¹¹⁾ Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización.

⁽¹²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, puntos 1.3, 1.5 y 8.5.6.

⁽¹³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 4.4.

4.4. La difusión de los conocimientos sobre las TIC y la familiaridad con el *software* estándar y las lenguas universales han apuntalado la capacidad de los empresarios para aprovechar los mercados laborales de trabajo externalizado de todo el mundo. Esto crea oportunidades para los ciudadanos europeos que trabajan para clientes internacionales con independencia de la ubicación, pero también supone una amenaza de competencia desigual para las empresas y trabajadores en la medida en que, por estos empleos, tienen que competir con homólogos de economías con bajos salarios que puede que no se adhieran a las normas laborales básicas de la OIT y garanticen el trabajo decente.

5. Desarrollo de capacidades

5.1. El cambio tecnológico puede reforzar el desarrollo de competencias, pero también tiene el potencial de rebajar el nivel de cualificación de los trabajadores en las actividades profesionales tradicionales. Es preciso considerar la repercusión de estos cambios en las cualificaciones y analizar qué programas de formación continua y mejora de las cualificaciones se requieren y están a disposición de los trabajadores acogidos a estas nuevas relaciones. Las empresas, en colaboración con los sindicatos, el Cedefop y los distintos niveles de gobierno, deben velar por que se desarrollen cualificaciones que se correspondan con las demandas de un mundo laboral cambiante. El uso eficaz del Fondo Social Europeo y de otros recursos para afrontar estos retos es esencial.

5.2. Garantizar que las personas dispongan de las competencias necesarias para avanzar hacia empleos de calidad en el contexto de los cambios en los mercados de trabajo es un reto clave y debe estar en el centro de la futura agenda de competencias de la UE. Evaluar cómo adaptar mejor las cualificaciones y aumentar las competencias digitales para todos debe ser una prioridad para las instituciones de la UE y las autoridades públicas, con la participación activa de los interlocutores sociales a todos los niveles. El CESE señala que esto ya constituye un compromiso en el programa de trabajo del diálogo social de la UE para el período 2015-2017.

6. Estadísticas

6.1. Se carece de estadísticas fiables en relación con estos avances. Se necesitan datos sobre la extensión del trabajo en régimen de externalización abierta (*crowd employment*), las características de los trabajadores que participan en este tipo de empleo (*crowd workers*), las variedades del empleo por cuenta propia, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, el falso autoempleo, el empleo precario, la envergadura de la «economía de plataformas», los sectores en los que opera y su distribución geográfica en la UE, comparando la posición de la UE en el contexto global.

6.2. También se necesitan estadísticas que permitan controlar la incidencia de las nuevas formas de relaciones de empleo en el mercado laboral, la polarización del trabajo, los ingresos y la economía y sustentar la política de empleo en la UE, incluido el Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020.

6.3. Además, se requieren datos longitudinales para determinar las repercusiones a largo plazo de las nuevas formas de empleo y su efecto en la sostenibilidad del trabajo a lo largo de la vida, así como para identificar hasta qué punto están vinculadas al género o están relacionadas con otras variables demográficas (como la edad, la discapacidad, la etnicidad o la condición de migrante). Asimismo, debe analizarse la repercusión en el alcance de la negociación colectiva en los sectores más afectados, teniendo en cuenta que muchos trabajadores que desearían estar cubiertos pueden quedarse fuera de las estructuras de negociación colectiva y de la representación sindical.

6.4. El programa Horizonte 2020 y otras líneas de financiación de la UE deben apoyar la investigación en este campo.

7. Situación jurídica de los intermediarios del mercado laboral

7.1. Las nuevas formas de empleo se desarrollan tan rápidamente que las relaciones contractuales no pueden seguir el ritmo, razón por la cual debemos examinar su estatuto jurídico. Es necesario aclarar con urgencia la situación de los intermediarios del mercado laboral para poder identificarlos en las estadísticas oficiales, hacer un seguimiento de su crecimiento y establecer qué normas, obligaciones, responsabilidades y reglas de funcionamiento deben aplicarse y qué órganos reguladores deben ser responsables de la inspección y el control del cumplimiento. Las diferencias en relación con las nociones y definiciones de trabajador, empleado, trabajador autónomo y aprendiz en la UE complican aún más las evaluaciones, y se requiere una mayor claridad jurídica.

7.2. El CESE observa que la Comisión Europea está efectuando actualmente una consulta sobre la Directiva relativa a la declaración firmada ⁽¹⁴⁾ y prevé la inclusión de las nuevas formas de empleo en el ámbito de aplicación.

7.3. Las plataformas en línea están aumentando rápidamente con un impacto generalmente positivo en la economía, el empleo y la innovación, si bien, en ciertos casos, su desarrollo se lleva a cabo a una escala que corre el riesgo de crear monopolios con el potencial de distorsionar el mercado y generar competencia desleal. No debe abusarse de la «economía colaborativa» y otros nuevos modelos de empleo para evitar el pago de un salario digno, cumplir las obligaciones fiscales y de seguridad social y derechos laborales, y garantizar otras condiciones externalizando los costes para los usuarios y los trabajadores, así como para evitar las normas impuestas a las empresas que no funcionan en línea. Se correría el riesgo de debilitar a las empresas y los trabajadores de otros sectores, minando las normas acordadas, así como la igualdad de condiciones.

8. Salud y seguridad

8.1. El empleo fuera de un lugar de trabajo puede entrañar riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, sus clientes y el público en general. El trabajo puede realizarse en espacios públicos o en hogares particulares, utilizando materiales y equipos peligrosos, sin la debida instrucción o ropa de protección. A menudo es difícil comprobar la existencia de seguros de responsabilidad, certificación y responsabilidad profesional. Los trabajadores en línea pueden llevar a cabo un trabajo intenso en pantalla en entornos no aptos, utilizando mobiliario y equipo que no cumple las normas de ergonomía.

8.2. La responsabilidad por la seguridad y la siniestralidad es una zona gris en relación con algunas plataformas en línea y debe resolverse para proteger a los trabajadores, los clientes y el público en general.

8.3. En la audiencia celebrada para el presente dictamen ⁽¹⁵⁾ se hizo referencia a otras cuestiones que deben analizarse, incluido el agotamiento debido a trabajar largas horas y no reguladas, y el estrés ligado a la naturaleza imprevisible del trabajo y de los ingresos, el impago de trabajos rechazados, recibir una mala calificación de clientes que no puede impugnarse, ser «desactivado» de la plataforma o contrato, los retos de hacer frente a las responsabilidades familiares sin un calendario de trabajo claro, el aislamiento social y los efectos combinados de compaginar múltiples empleos.

8.4. Es necesario aclarar hasta qué punto estas nuevas formas de empleo están protegidas por las normas de la UE vigentes en materia de seguridad y salud en el trabajo y por los procedimientos en caso de incumplimiento de dichas normas, así como la responsabilidad de las inspecciones y los seguros de responsabilidad para trabajadores, consumidores y terceros. La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), con sede en Bilbao, podría ayudar a la investigación y el análisis en este ámbito.

8.5. A las inspecciones de trabajo debe atribuírseles la función de incluir estas formas de empleo en su ámbito de actividad, de acuerdo con las prácticas nacionales, y los inspectores deben recibir los recursos, competencias y formación adecuados para garantizar su eficacia. El desarrollo de asociaciones con sindicatos, organizaciones de consumidores u otras asociaciones representativas podría contribuir a responder a las preocupaciones del público y reclamar reparación.

9. La situación laboral

9.1. Las nuevas formas de empleo afectan a un amplio abanico heterogéneo de profesiones, abarcando el trabajo que anteriormente se encontraba en la economía informal, el trabajo autónomo y el trabajo realizado normalmente por empleados directos. Su introducción puede crear situaciones en las que hay tareas idénticas realizadas en entornos idénticos por trabajadores con diferentes categorías, generando con ello desigualdades en relación con la protección, los derechos y el nivel de retribución.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 2 a pie de página.

⁽¹⁵⁾ Audiencia pública sobre «La evolución de la naturaleza de las relaciones laborales, la economía colaborativa, los contratos de “cero horas” y el salario digno», CESE, 31 de marzo de 2016.

9.2. La introducción de nuevos intermediarios en las relaciones de empleo ha supuesto una falta de transparencia en las relaciones entre las partes, perjudicando la negociación individual de las condiciones de empleo y restringiendo el acceso de los trabajadores a la negociación colectiva.

9.3. Se plantean interrogantes sobre la parte que debe ser considerada como «el empleador» y sobre cómo debe definirse el empleo autónomo, incluida la definición jurídica y el sistema de sanciones por facilitar mano de obra ilegal y otras formas más graves de explotación. En las plataformas en línea existen varios modelos de empleo diferentes y se incluyen ejemplos de plataformas que pasaron a ofrecer a sus trabajadores el estatuto de empleados, a fin de mejorar la calidad y reducir la fluctuación del personal ⁽¹⁶⁾. El estatuto de empleado proporciona acceso a otros derechos laborales. Cuando se considera que los trabajadores son autónomos, su derecho de libre asociación puede verse cuestionado si dicha asociación puede considerarse como la formación de un cártel, con lo que puede entrar en conflicto con las normas de competencia de la UE. Es necesario abordar este tema, en especial en situaciones en que los trabajadores por cuenta propia claramente carecen de autonomía para definir sus tareas y su nivel de retribución.

9.4. El CESE pide que se investigue el estatuto laboral de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta y en otras formas de relaciones de empleo, teniendo en cuenta su capacidad para negociar las condiciones, la forma de pago (y quién la determina) y la titularidad de la propiedad intelectual producida. La investigación debe tener por objeto orientar a los Estados miembros para que clarifiquen, de acuerdo con sus prácticas nacionales, la situación fiscal, de seguridad social y laboral de los trabajadores y las obligaciones de esas plataformas en relación con las horas de trabajo, la remuneración, las vacaciones, las pensiones, los derechos de maternidad, el seguro de salud a cargo del empleador y otros derechos laborales.

10. Derechos fundamentales y derechos de los trabajadores

10.1. Es necesario aclarar los derechos de los trabajadores que participan en trabajos de externalización abierta y de otra índole en relaciones de empleo precarias y variables con respecto a una serie de temas, entre los que se incluyen:

- el tiempo de trabajo,
- la negociación colectiva,
- la libertad de asociación,
- la información y consulta,
- las capacidades de adaptación,
- los descansos,
- el derecho a la protección social a través de un seguro y prestaciones,
- el derecho a cuestionar decisiones de gestión injustas, calificaciones de los usuarios, despidos improcedentes *de facto*,
- el derecho a rechazar el trabajo ofrecido con poca antelación sin penalización,
- salarios dignos, y
- el derecho a recibir remuneración por el trabajo completado.

10.2. La Comisión Europea, la OCDE y la OIT deben trabajar en conjunción con los interlocutores sociales para desarrollar normas adecuadas sobre las condiciones de trabajo dignas y la protección de los trabajadores en línea y de los trabajadores acogidos a nuevas relaciones laborales. El CESE considera que desarrollar un enfoque a escala de la UE sería beneficioso, si bien señala que la mayoría de las acciones deberán llevarse a cabo a escala nacional, sectorial o en el lugar de trabajo.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>

10.3. Los sindicatos y las asociaciones de trabajadores autónomos han empezado recientemente a unirse con el fin de formular recomendaciones de mejores soluciones y cobertura de protección social y prestaciones.

11. Mantenimiento de un salario digno

11.1. Las nuevas formas de relaciones de empleo no se limitan a trabajos manuales o servicios de baja cualificación. Los contratos de cero horas y otras formas de trabajo «según demanda» se extienden a profesiones de alta remuneración y cualificación, entre las que se incluyen los conferenciantes, pilotos de aerolíneas, trabajadores sanitarios y otros trabajadores del servicio público, con lo que se corre el riesgo de deteriorar el potencial de ingresos y la seguridad laboral.

11.2. La capacidad de producir muchos trabajos y servicios de TIC y basados en los medios de comunicación en cualquier parte del mundo crea una competencia desigual aún mayor para las empresas y trabajadores, porque ese trabajo se externaliza cada vez más a economías de bajos salarios reduciendo las retribuciones negociadas colectivamente.

11.3. Las investigaciones⁽¹⁷⁾ han demostrado que la digitalización está polarizando el empleo entre los altamente cualificados y bien pagados y los poco cualificados y mal pagados, que son los trabajadores de ingresos moderados del tramo intermedio de sectores como la banca, los seguros y la administración, las víctimas de un mercado laboral cada vez más desigual. Muchos se ven obligados a asumir varios trabajos para conseguir un salario digno. No obstante, algunos de estos trabajadores independientes son profesionales altamente cualificados y experimentados, que conocen bien su posición en el mercado, saben lo que valen y desean realmente ejercer una actividad por cuenta propia, o se dedican a trabajos independientes para diversificar sus ingresos, proporcionar una red de seguridad en caso de perder su principal fuente de ingresos, ganar dinero ejerciendo una actividad que les apasiona y explorar nuevas posibilidades de trabajo y negocios; ambas realidades existen y han de garantizarse los necesarios derechos y salvaguardas para todos.

11.4. Algunas nuevas formas de empleo se han visto impulsadas por el deseo de evitar los costes y obligaciones de las formas de empleo más convencionales. Existe el riesgo de que, sin una aplicación eficaz de los derechos y protecciones, y los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento, muchas nuevas formas de empleo se traduzcan en una carrera hacia la baja de los salarios y condiciones, aumenten las desigualdades de los ingresos, se reduzcan los ingresos disponibles y se anulen la demanda y el potencial de crecimiento económico en la UE, lo que dará lugar a problemas macroeconómicos a largo plazo. Que estos trabajadores puedan determinar su nivel de retribución y sus condiciones a través de convenios colectivos es vital para mantener un salario digno.

11.5. La remuneración de las nuevas formas de empleo suele basarse en la realización completa de tareas específicas más que en un salario por hora. El principio de remuneración equitativa debe mantenerse en todas estas circunstancias y deben tenerse en cuenta todos los aspectos pertinentes de la remuneración, como la calidad del trabajo producido y la compensación por el tiempo de trabajo⁽¹⁸⁾.

11.6. Puesto que las ayudas a las familias y los sistemas de bienestar son diferentes en la UE, es importante evaluar la repercusión de las nuevas formas de empleo en la financiación de las políticas de ayuda a las familias, reconociendo que un solo salario puede ser insuficiente para mantener una familia con hijos.

11.7. En las relaciones de empleo que no están claramente definidas, las cuestiones relativas a los salarios no pueden desvincularse de la problemática interrelación entre los sueldos y los sistemas tributarios y de seguridad social. De nuevo es crucial determinar quién es el empleador, así como el estatuto del trabajador.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142

⁽¹⁸⁾ El tiempo de desplazamiento se considera tiempo de trabajo. Véase Tyco, sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de septiembre de 2015.

12. Protección social

12.1. El CESE reconoce la diversidad de sistemas en los Estados miembros, y considera que es preciso realizar una labor de investigación para desarrollar modelos adaptados de protección social que cubran unos mercados laborales más flexibles y garantizar una renta adecuada y sostenible que permita asegurar una existencia digna. Esto debería tenerse en cuenta en el desarrollo del «pilar de derechos sociales de la UE». Acogemos con satisfacción el hecho de que el CESE está analizando esta cuestión en un dictamen separado.

12.2. A medida que los mercados laborales se vuelven más fluidos, con un creciente porcentaje de trabajadores que no saben de antemano cuándo y dónde trabajarán, existen cada vez más incompatibilidades con los sistemas nacionales de protección social, que se basan en la asunción de que se pueden establecer distinciones claras entre las categorías de «empleado» y «desempleado». Estas incompatibilidades no benefician a las empresas ni a los trabajadores.

12.3. Una parte cada vez mayor de la mano de obra no podrá contribuir a los sistemas establecidos de seguridad social —o beneficiarse de ellos—, como, por ejemplo, las prestaciones o seguros de desempleo, enfermedad y jubilación. Este punto ha sido ya objeto de debate entre los interlocutores sociales y los gobiernos de algunos Estados miembros en los que los interlocutores sociales son actores clave, pero debe extenderse al conjunto de la UE y contar con la participación de los entes locales, otros agentes de la sociedad civil, las asociaciones y los proveedores, con vistas a definir medidas políticas y leyes viables y sostenibles, así como medidas complementarias que garanticen la participación en un nivel adecuado de protección social para todos los trabajadores, incluidos los autónomos y los trabajadores que participan en trabajos de externalización abierta y en la economía colaborativa.

12.4. El CESE reconoce que hay diferencias sustanciales en las prestaciones de los sistemas de bienestar social en todos los Estados miembros. Aunque hay una necesidad clara de evaluar la viabilidad de los sistemas de bienestar para afrontar los retos que plantean la evolución de la economía y los mercados de trabajo, el CESE considera importante preservar los ingresos y mejorar la calidad global, la fiabilidad, la accesibilidad y la eficacia de los regímenes fiscales y de protección social en toda la UE, que en muchos Estados miembros dependen actualmente de unas elevadas tasas de empleo estándar y sus correspondientes cotizaciones. Tal pérdida de eficacia supondría una amenaza para el tejido del modelo social europeo y la economía social de mercado, que se fundamenta en una fuerte participación pública en la financiación y prestación de los servicios de interés general y en unas redes eficaces de seguridad social.

12.5. Es necesario examinar detalladamente los sistemas fiscales para asegurar unos niveles impositivos y de cotizaciones sociales adecuados a todas las formas de ingresos, ya sean estos generados en los sectores organizados de manera convencional o en la economía colaborativa o de plataformas. El CESE considera que la función de estas plataformas podría clarificarse mediante disposiciones —y legislación si es necesario— que definan la protección tanto de los trabajadores por cuenta ajena como de los trabajadores autónomos, incluyéndolos en el sistema de protección social, en lo que respecta tanto a la normativa como a las cotizaciones. La UE ha de fomentar y coordinar las reformas a escala de los Estados miembros, basadas en las mejores prácticas.

13. Asegurar que la UE se beneficia de los nuevos desarrollos

13.1. Las plataformas en línea son una innovación que ya forma parte de la realidad económica en Europa. No obstante, en la actualidad un elevado porcentaje tiene sede fuera de la UE, se lleva comisiones importantes por cada transacción con la UE, que a veces ascienden al 25 % del valor, y la mayoría están deslocalizadas. Pueden pagar pocos —o nulos— impuestos o cotizaciones para la educación, las infraestructuras o los servicios públicos en las localidades donde operan en Europa. En el caso de los trabajadores que no son verdaderamente autónomos, puede haber discrepancias en el pago de impuestos, pensiones u otros sistemas de protección social. Es necesario evaluar su repercusión y su contribución a la creación de empleo y el crecimiento sostenibles dentro de la UE.

13.2. La Comisión Europea debe explorar formas de fomentar el desarrollo de plataformas europeas de manera que el valor creado permanezca en las economías locales, basándose en la rica tradición de reciprocidad y cooperación de Europa en la coordinación del mercado de trabajo, a menudo realizada a nivel comunitario y con la cooperación activa de los sindicatos y empresarios locales. Sería importante considerar medidas que contribuyan a ayudar a las empresas a crear empleos de calidad sostenibles más allá de la etapa de «arranque» inicial hasta la etapa de expansión «hacia el exterior», a partir de la cual muchas empresas carecen de respaldo.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*