

Revista de Trabajo y Seguridad Social.CEF

Revista bimestral núm. 487 | Julio-Agosto 2025

ISSN-e: 2792-8322

**La nueva regulación del
procedimiento para reducir
la edad de jubilación
por coeficientes: mucho más que
una regulación rituaria**

Margarita Miñarro Yanini

Migraciones en la Unión Europea

María Elisa Cuadros Garrido

**La ilegalidad del voto telemático
en las elecciones sindicales**

Fernando Fita Ortega

**Flexibilidad en la correspondencia
entre papeleta de conciliación y
demanda**

Susana Rodríguez Escanciano

**El impacto de la herencia
en el subsidio de desempleo**

Elena Desdentado Daroca

**La trascendencia constitucional del
acoso laboral en la función pública**

Federico Navarro Nieto

20 ET. Vacaciones Anuales

1. El período de vacaciones anuales retribuidas, no sustituible por compensación económica, será el pactado en convenio colectivo o individual. En ningún caso la duración será inferior a treinta días naturales.

2. El período o períodos de su disfrute se fijará de común acuerdo entre el empresario y el trabajador, de conformidad con lo establecido en los convenios colectivos sobre planes de vacaciones.

CURSOS

- Curso de Movilidad, Extranjería y Nacionalidad
- Curso Avanzado sobre Gestión de Nóminas y Seguros Sociales
- Curso de Seguridad Social y Derecho Laboral
- Curso de Gestión de Nóminas y Seguros Sociales (Salarios y Cotizaciones)
- Curso Avanzado de Práctica de Relaciones Laborales
- Curso Práctico de Derecho Laboral
- Curso Especializado en el Sistema RED
- Curso Especializado en Protección del Informante de Infracciones y Delitos en el Marco del Compliance Laboral
- Curso de Políticas de Contratación, Cláusulas Contractuales y Convencionales
- Curso Avanzado en Práctica Procesal-Laboral
- Curso Avanzado en Práctica de Despidos
- Curso Avanzado en Negociación Colectiva
- Curso Avanzado en Trabajadores Extranjeros y Expatriados (Aspectos Fiscales, Laborales y Retributivos)
- Curso Avanzado de Reestructuración Laboral
- Curso Avanzado de Perfeccionamiento y Actualización Laboral
- Curso Especializado en Jubilación y Previsión Social

Consulta
nuestra oferta
formativa
completa en:

www.cef.es/cursos



Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Núm. 487 | Julio-Agosto 2025

Directora editorial

M.^a Aránzazu de las Heras García. Doctora en Derecho. Universidad a Distancia de Madrid, UDIMA (España)

Presidente de honor

Joaquín Merchán Bermejo. Presidente del Consejo General de Graduados Sociales de España y de la Fundación Justicia Social (España)

Consejo de redacción

Directora

Margarita Miñarro Yanini. Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I (España)

Subdirectora

Susana Rodríguez Escanciano. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León (España)

Vocales

Coordinadora Derecho de la Seguridad Social. Isabel María Villar Cañada. Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén (España)

Coordinador Derecho del Trabajo. David Lantarón Barquín. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria (España)

Coordinador Derecho Vivo. Fernando Ballester Laguna. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante (España)

Secretaria

Pilar Conde Colmenero. Doctora en Derecho (acreditada a titular de universidad, área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social). Profesora asociada. Universidad Jaume I (España)

Comité científico

Carlos Luis Alfonso Mellado. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia (España)

Ana Rosa Argüelles Blanco. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo (España)

Marco Biasi. Profesor asociado de Derecho del Trabajo. Università degli Studi di Milano (Italia)

Laura Calafà. Profesora titular de Derecho del Trabajo. Università di Verona (Italia)

Ferrán Camas Roda. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona (España)

María Teresa Díaz Aznarte. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

José Antonio Fernández Avilés. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Enrico Gragnoli. Catedrático de Derecho del Trabajo. Università di Parma (Italia)

María Teresa Igartua Miró. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla (España)

Apollonia María Julià Andreu. Directora del Observatorio de la Profesión del Consejo General de Graduados Sociales (España)

Eugenio Lanzadera Arencibia. Doctor en Derecho y Ciencia Política. Profesor de Derecho del Trabajo. UDIMA (España)

Loïc Lerouge. Director de investigación del Centro Nacional de Investigación Científica. Centro de Derecho Comparado del Trabajo y de la Seguridad Social. Université de Bordeaux (Francia)

José Eduardo López Ahumada. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alcalá (España)

Cristina Mangarelli. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de la República (Montevideo, Uruguay)

Nelson Mannrich. Presidente da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Profesor titular de Derecho del Trabajo. Universidade de São Paulo (Brasil)

Marcos Óscar Martínez Álvarez. Vicepresidente segundo del Consejo General de Graduados Sociales de España (España)

Juan Pablo Mugnolo. Profesor de Derecho de las Relaciones Colectivas de Trabajo. Universidad de San Andrés (Victoria, Argentina)

Íñigo de la Peña Criado. Vicesecretario del Consejo General de Graduados Sociales de España y Presidente del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Gipuzkoa (España)

Michele Tiraboschi. Catedrático de Derecho del Trabajo. Università di Modena e Reggio Emilia (Italia)

Ester Urraca Fernández. Vocal de la Comisión Permanente del Consejo General de Graduados Sociales de España (España)

Evaluación externa

Estudios jurídico-laborales

Amparo Esteve Segarra. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia (España)

Juan García Blasco. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza (España)

Juan López Gandía. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Politécnica de Valencia (España)

María de los Reyes Martínez Barroso. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León (España)

Carolina Martínez Moreno. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo (España)

Jesús Rafael Mercader Uguina. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III (España)

Sofía Olarte Encabo. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

Ana de la Puebla Pinilla. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid (España)

Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Eduardo Rojo Torrecilla. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona (España)

Carmen Sánchez Trigueros. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia (España)

José Luis Tortuero Plaza. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid (España)

Estudios de recursos humanos

Eva Cífre Gallego. Catedrática de Psicología Social. Universidad Jaume I (España)

Vicente A. Martínez Tur. Catedrático de Psicología y de las Organizaciones. Universidad de Valencia (España)

María Eugenia Sánchez Vidal. Catedrática de Organización de Empresas. Universidad Politécnica de Cartagena (España)

José Ángel Zúñiga Vicente. Catedrático de Organización de Empresas. Universidad Rey Juan Carlos (España)

Coordinación y edición

Teresa Díez Meriel y Domingo J. Panea Hernando

Centro de Estudios Financieros

P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid • Tel. 914 444 920 • editorial@cef.es

Indexación y calidad



CARHUS Plus+

WorldCat®

MIAR



Google
Académico

latindex

ÍNDICES
CSIC

D I C E

Dimensions

Psicodoc
BASE de datos en Psicología

clasificación
C I
R C

Dialnet

IN~RECJ

Acuerdos de colaboración

Con la *Revista de Derecho del Trabajo* de la editorial La Ley (Uruguay) y con la *Revista de Direito e de Estudos Sociais* de la editorial Almedina (Coimbra, Portugal) por los que nos comprometemos a que determinados artículos de estas revistas puedan ser publicados en la nuestra y a la inversa.

Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Redacción y administración

P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid (España)

Tel. 914 444 920

Correo electrónico: info@cef.es

Edita

Centro de Estudios Financieros, SL

Correo electrónico: revistatss@udima.es

Edición digital: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss>

Depósito legal: M-29442-2007

ISSN-e: 2792-8322

ISSN: 2792-8314

(último número impreso: n.º 483, noviembre-diciembre 2024)

Entidad certificada por:



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

© 2025 CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Sumario

Editorial

La nueva regulación del procedimiento para reducir la edad de jubilación por coeficientes por la excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad e insalubridad de la actividad desarrollada: mucho más que una regulación rituaría	7-16
Margarita Miñarro Yanini	

Estudios

Datos biométricos y registro horario: el principio de necesidad y el papel de la negociación colectiva	17-52
<i>Biometric data and time recording: the principle of necessity and the role of collective bargaining</i>	
Alba Navalón Arnal	
El papel del derecho del trabajo en la transición española: entre la política y el establecimiento de un (nuevo) pacto social para la democracia	53-77
<i>The role of labor law in the Spanish transition: between politics and the establishment of a (new) social pact for democracy</i>	
Ángel Guillén Pajuelo	
Evolución de las políticas de conciliación e igualdad en España: trayectoria histórica y desafíos	78-103
<i>Evolution of Work-Life Balance and Gender Equality Policies in Spain: Historical Trajectory and Challenges</i>	
Sergio González García	
Migraciones en la Unión Europea: ¿la caja de Pandora imposible de cerrar?	104-131
<i>Migration in the European Union: Pandora's box impossible to close?</i>	
María Elisa Cuadros Garrido	
Políticas públicas en materia de conciliación laboral: una revisión histórica	132-155
<i>Public policies on work-life balance: a historical review</i>	
Raquel Valle Escolano	

Diálogos con la jurisprudencia

La ilegalidad del voto telemático en las elecciones sindicales: necesidad de una interpretación que vaya más allá de la literalidad de la norma. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 102/2025, de 5 de febrero 156-163

The Illegality of Electronic Voting in Trade Union Elections: The Need for an Interpretation Beyond the Literal Wording of the Law. Commentary on Supreme Court Ruling 102/2025, of February 5

Fernando Fita Ortega

Flexibilidad en la interpretación del requisito de correspondencia entre el contenido de la papeleta de conciliación y el de la demanda. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 49/2025, de 23 de enero 164-174

Flexibility in the interpretation of the requirement of correspondence between the content of the conciliation letter and the content of the demand. Commentary on Supreme Court Ruling 49/2025, 23 January

Susana Rodríguez Escanciano

El impacto de la herencia en el subsidio asistencial de desempleo. ¿Suspensión o extinción? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1015/2024, de 11 de julio 175-183

The impact of inheritance on the welfare unemployment benefit. Suspension or extinction? Commentary on Supreme Court Ruling 1015/2024, of 11 July

Elena Desdentado Daroca

La trascendencia constitucional del acoso laboral en la función pública y de la valoración probatoria del acoso en vía judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero 184-193

The constitutional significance of workplace harassment in the civil service and the evidentiary assessment of harassment in judicial proceedings. Commentary on Constitutional Court Ruling 28/2025, of 10 February

Federico Navarro Nieto

El covid persistente: un nuevo desafío judicial en su determinación como causa de incapacidad permanente. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 419/2025, de 29 de enero 194-202

Long COVID: a new judicial challenge in determining it as a cause of permanent disability. Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia 419/2025, of 29 January

Gema Catalán Mejía

Estudios de Recursos Humanos

¿Es posible dar un trato más humanizado en banca hoy en día? El rol del liderazgo compasivo 203-228

Is it possible to provide a more humanized approach in banking today? The role of compassionate leadership

Alma Rodríguez Sánchez y Andrés Salas Vallina

La nueva regulación del procedimiento para reducir la edad de jubilación por coeficientes por la excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad e insalubridad de la actividad desarrollada: mucho más que una regulación rituarial

Margarita Miñarro Yanini

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social acreditada como catedrática.

Universitat Jaume I (Castelló, España)

*Directora de la [Revista de Trabajo y Seguridad Social](#). CEF
myanini@dtr.uji.es | <https://orcid.org/0000-0001-8411-3595>*

Un no rompido sueño,
un día puro, alegre, libre quiero;
no quiero ver el ceño
vanamente severo
de a quien la sangre ensalza o el dinero.

Fray Luis de León

(«Vida retirada»)

1. Acompañado de gran difusión en los medios especializados y en las redes sociales profesionales, recientemente ha visto la luz el Real Decreto (RD) 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir el adelanto de la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores. Es esta la primera regulación del procedimiento para la reducción de la edad de jubilación por razón de la actividad desde la reforma del artículo 206 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) operada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones, lo que ha aumentado, si cabe, el interés sobre esta disposición. Por todo ello, se ha considerado oportuno, más que realizar un examen detallado de la norma de procedimiento –puesto que son numerosos los análisis que ya se han efectuado sobre la misma–, destacar sus aspectos fundamentales, revisitando, como antesala a estos, algunas claves normativas en torno a esta fórmula de jubilación a edad reducida.

Como es sabido, la edad de jubilación es un tema siempre candente que, por sus importantes implicaciones económicas, se encuentra de manera casi permanente en el centro de los debates políticos. Efectivamente, el cumplimiento de la edad pensionable implica, por una parte, dejar de cotizar y, por otra, acceder a la jubilación, una etapa de cobertura económica vitalicia a través de la Se-

La edad de jubilación es un tema siempre candente que, por sus importantes implicaciones económicas, se encuentra de manera casi permanente en el centro de los debates políticos

guridad Social. El aumento de la esperanza de vida experimentado, unido a que en estos momentos empieza a acceder a ella la numerosa generación del *baby boom*, determina que sea, con mucho, la pensión que mayor volumen de gasto supone. De este modo, las pensiones de jubilación absorben casi las tres cuartas partes del importe total del gasto en pensiones, habiendo alcanzado en el mes de mayo la cifra de 9.893,6 millones de euros. Sin duda, ello explica y justifica los muchos desvelos que esta cuestión provoca al Gobierno, que se enmarcan en las sempiternas advertencias formuladas por la Comisión Europea a España. A fin de paliar dicho efecto, ya la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social revisó al alza la edad de jubilación, con el objetivo de alargar las carreras de cotización y retrasar –y con ello reducir– el tiempo de percepción de la pensión, además de reforzar la contributividad, a fin de ajustar en mayor medida las cotizaciones realizadas a la pensión contributiva recibida.

2. Con todo, la problemática que la pensión de jubilación entraña trasciende del plano cuantitativo, para alcanzar también cuestiones cualitativas cuya relevancia es tal que tienen el efecto de alterar las directrices políticas ampliatorias de la edad de jubilación. En este sentido, la complejidad de la pensión de jubilación no solo procede de las abultadas cifras apuntadas, sino también de otros factores, algunos de ellos derivados de su configuración técnica. Así, la fórmula de fijación de la edad de jubilación es rígida. De este modo, aunque la previsión todavía debe modularse en atención a las reglas transitorias establecidas por la citada [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), el [artículo 205 de la LGSS](#), básicamente, establece como regla general la edad de jubilación a los 67 años con exigencia de 15 años de cotización, aunque la rebaja a 65 años de acreditarse 38 años y 6 meses cotizados. Así, muestra con claridad que a efectos de jubilación se establece una pauta homogénea, única para todas las personas trabajadoras, que atiende a dos parámetros: la edad y los años cotizados. Por lo que respecta a la primera, está fijada en atención a criterios demográficos, económicos y sociales, y no puede considerarse causa, sino condición necesaria, de la pensión. En cuanto al requisito de contar con cierto período cotizado, es exponente de las exigencias contributivas del sistema, y en su caso, si alcanza el parámetro determinado por la norma, puede obrar el efecto de reducir en dos años la edad de jubilación.

Sin embargo, aunque esta fórmula únicamente atiende a los dos factores señalados, lo cierto es que existen otros que razonablemente podrían tomarse en consideración, pero que introducirían mayor diversidad y, por tanto, más complejidad en la apreciación de la con-

currencia de la situación protegida. Por ello, ante la imposibilidad de fijar de manera individualizada la edad de jubilación, se opta por establecer, con carácter general, la fórmula bifactorial expuesta, pero se introducen, de manera excepcional, otros cauces que posibiliten reducirla, en su caso, en atención a ciertas condiciones presentes en la actividad desarrollada por las personas trabajadoras. Así, las características y/o condiciones específicas de las actividades desarrolladas por las personas trabajadoras, que tienen indudable importancia a estos efectos, pueden cobrar relevancia en la determinación de la edad de jubilación.

Ante la imposibilidad de fijar de manera individualizada la edad de jubilación, se opta por establecer, con carácter general, una fórmula bifactorial, pero se introducen, de manera excepcional, otros cauces que posibiliten reducirla, en su caso, en atención a ciertas condiciones presentes en la actividad desarrollada por las personas trabajadoras

3. En este sentido, ya la Ley de bases de Seguridad Social de 1963 apuntaba que la edad de jubilación –entonces fijada en los 65 años– «podrá rebajarse en aquellas actividades profesionales en que, por su índole o naturaleza, así se considere procedente» (base 9.^a, 39). El Decreto 907/1966, que aprueba el texto articulado, concretó tal referencia indeterminada al indicar que esta posibilidad podría aplicarse

en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten el mínimo de actividad que se establezca en la respectiva profesión o trabajo (art. 150.2).

El actual [artículo 206 de la LGSS](#) continúa recogiendo la esencia del supuesto, si bien en el camino recorrido ha ido incorporando y reorganizando sus contenidos. Es de destacar lo confusa que resulta la rúbrica del precepto, «Jubilación anticipada por razón de la actividad», puesto que técnicamente no recoge un supuesto de anticipo de la edad de jubilación respecto de la ordinaria, sino una rebaja de la edad ordinaria para el colectivo de referencia. De sumo relieve en la configuración actual del artículo fue la modificación realizada por la [Ley 21/2021, de 28 de diciembre](#), de garantía del poder adquisitivo de las pensiones, que introdujo una regulación más completa y ordenada, separando los dos heterogéneos supuestos que la [Ley 35/2002, de 12 de julio](#), de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, había introducido en el precepto, a saber, los de jubilación a edad reducida por morbilidad y mortalidad, y por discapacidad, ubicando este último en el [artículo 206 bis de la LGSS](#).

4. Entrando en su contenido, debe destacarse que, en términos muy similares a los de la originaria regulación de esta medida, el [artículo 206 de la LGSS](#) establece la posibilidad de que la edad de jubilación sea rebajada con relación a

grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o de mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

El fundamento de la posibilidad de anticipo de la jubilación es muy claro, pues esta supone el colofón a una vida profesional, que deja necesariamente su huella en el estado de salud de la persona que la desarrolla. Provoca, así, un desgaste que se acentúa al ir cumpliendo años, pues el organismo se debilita, y este lógicamente es mayor cuanto más extenso es el tiempo en el que se ha trabajado. Esta circunstancia, evidentemente, no es igual en todas las profesiones o actividades. En consecuencia, es este un supuesto de rebaja de la edad de jubilación cuyo fundamento es de índole preventiva, por lo que es la protección de la salud y seguridad de las personas trabajadoras la que justifica esta medida, tan excepcional en el contexto general descrito. Así, su objetivo es evitar que personas trabajadoras de edad avanzada y que lleven un tiempo ciertamente prolongado realizando trabajos penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres, cuando se haya constatado fehacientemente que lo son, por registrar elevados niveles morbilidad o de mortalidad, deban continuar realizándolos, con el particular impacto negativo en su salud y seguridad que ello supone. En este sentido, esta medida conectaría con dos técnicas jurídico-laborales de muy diversa índole. Por una parte, con la ya muy conocida –y criticable, puesto que lo que debe hacerse es aplicar medidas que minimicen el impacto– de compensar de algún modo a la persona trabajadora que soporta condiciones penosas, tóxicas, peligrosas e insalubres, si bien en el caso examinado, a diferencia de otros –pluses de penosidad, peligrosidad...– la propia fórmula compensatoria tiene un efecto preventivo –si bien, limitado– frente a la causa perniciosa. Por otra, en el sentido que se acaba de apuntar, se trata de una medida en cuyo trasfondo se halla la protección de la seguridad y salud de la persona trabajadora, pues procura la protección evitando la exposición al agente nocivo, aunque sea en ese último tramo de la vida laboral. Confirmando esta dimensión, el precepto indica que tal reducción de la edad de jubilación solo operará ante imposibilidad de modificar tales condiciones de trabajo.

Es este un supuesto de rebaja de la edad de jubilación cuyo fundamento es de índole preventiva, por lo que es la protección de la salud y seguridad de las personas trabajadoras la que justifica esta medida, tan excepcional en el contexto general descrito

Asimismo, apunta que dicha rebaja no se hará de manera directa, sino a través de «coeficientes reductores de la edad de jubilación», que exigirán que previamente se realicen

estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad.

La técnica de establecer esta reducción de la edad mediante coeficientes, y no de manera rígida y homogénea, es coherente con la finalidad de la medida, puesto que permite tener en cuenta una circunstancia tan relevante como es el periodo de exposición a las condiciones o factores penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres que la motivan, que es determinante de la incidencia en su estado. Aunque este precepto no establece de manera directa el procedimiento a seguir para el cálculo de tales coeficientes, pues indica que se hará mediante «real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones», sí prevé las bases fundamentales de dicha regulación, que luego este reitera. En este sentido, indica quiénes son los sujetos que deben solicitar el inicio del procedimiento, a través de qué medios se debe solicitar, de qué índole han de ser los indicadores que acrediten la concurrencia de las circunstancias justificativas y a quiénes corresponde su valoración. Asimismo, indica que supondrá la aplicación de un tipo de cotización adicional sobre la base de contingencias comunes a fin de mantener el equilibrio financiero, que los coeficientes reductores se revisarán cada 10 años y que, en ningún caso, supondrán el acceso a la pensión de personas trabajadoras con edad inferior a 52 años.

5. El ya citado [RD 402/2025](#) es, como se ha apuntado, la nueva disposición que establece ese procedimiento específico señalado en el [artículo 206 de la LGSS](#). Desde una dimensión general, ha de subrayarse que este real decreto es fruto del diálogo social; por tanto, cuenta con el consenso de sindicatos y asociaciones empresariales, lo que siempre es una afortunada circunstancia. Descendiendo a su contenido, aunque en una valoración global, debe destacarse que los cambios realizados en el citado precepto de la LGSS por la [Ley 21/2021](#), así como la voluntad de mejorar algunos puntos oscuros del [RD 1698/2011](#) al que deroga y sustituye, han determinado que existan algunas diferencias de relieve entre sendas disposiciones. Con todo, se trata, al igual que esta, de una norma de aplicación tanto a las personas trabajadoras por cuenta ajena como por cuenta propia ([art. 3](#)), cuyo objeto es establecer el procedimiento para determinar los supuestos en que procede permitir la reducción de la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social a través de coeficientes reductores respecto de grupos o actividades profesionales que en el desarrollo de su trabajo estén expuestos a excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, cuando esta suponga elevados índices de morbilidad o mortalidad ([art. 1](#)).

Una importante y muy positiva novedad que incorpora la nueva norma es la muy considerable mejora en la definición de las condiciones de base que justifican la reducción de la edad de jubilación, cuya importancia es esencial para delimitar y dar seguridad en relación con los colectivos que pueden beneficiarse de esta. En este sentido ([art. 2](#)), define «penosidad» como la

Una importante y muy positiva novedad que incorpora es la muy considerable mejora en la definición de las condiciones de base que justifican la reducción de la edad de jubilación

realización de actividades en condiciones extremas que implican un esfuerzo constante o de gran dificultad, caracterizado, entre otras circunstancias, por la edad, la exposición a calor o frío extremo, ruido, vibraciones, uso permanente de fuerza física, nocturnidad y uso permanente de equipos de protección personal portados.

Por lo que respecta a la «toxicidad», indica que supone el desempeño de «trabajos en los que la persona trabajadora está expuesta a agentes físicos, químicos o biológicos agresivos o nocivos». Asimismo, entiende por «peligrosidad» la «realización de trabajos susceptibles de causar un accidente laboral o enfermedad profesional con mayor índice de incidencia o frecuencia que otros trabajos y, por tanto, con elevados índices de morbilidad o mortalidad». En fin, considera que existe «insalubridad» cuando se llevan a cabo «actividades en las que se produce exposición a un ambiente susceptible de ser perjudicial para la salud». Por lo que respecta al otro pilar que debe concurrir, consecuencia del carácter penoso, tóxico, peligroso o insalubre del trabajo, consistente en el efecto de elevados índices de morbilidad o mortalidad, la nueva norma ([art. 4](#)) aporta mayor claridad que la antecedente. Así, señala que puede ser consecuencia, bien de los requerimientos físicos o psíquicos que se acusen fundamentalmente a partir de una determinada edad, bien de las secuelas que su desempeño produzca. Complementariamente, se establece un [anexo](#) que incluye unos indicadores objetivos que atienden a la incidencia, la gravedad, la duración de la incapacidad resultante y la permanencia. Es de destacar que en la valoración de estos indicadores se atiende al género de la persona trabajadora. Es cierto que el [RD 1698/2011](#) también establecía la necesidad de «tener en cuenta» el género en el previo estudio preceptivo que examinaba la concurrencia de las condiciones habilitantes. No obstante, en la nueva norma, la dimensión de género cobra una mayor relevancia, pues, además de valorarse como indicador, en torno a esta se prevé la creación de un grupo de trabajo específico, dedicado al estudio de la dimensión de género y la penosidad en el desempeño del trabajo por la edad, cuyo objeto es analizar y evaluar la dimensión de género en la fijación de coeficientes reductores en las actividades feminizadas ([disp. adic. primera](#)).

También la dimensión de género cobra una mayor relevancia: además de valorarse como indicador, se prevé la creación de un grupo de trabajo específico, dedicado al estudio de la dimensión de género y la penosidad en el desempeño del trabajo por la edad, cuyo objeto es evaluar la dimensión de género en la fijación de coeficientes reductores en las actividades feminizadas

Por lo que respecta a los requisitos, cobra especial importancia, como es lógico, la situación de la persona trabajadora y el tiempo en el que se han desarrollado las actividades que dan lugar a la reducción de la edad de jubilación. En el primer sentido, para acceder a la aplicación de coeficientes reductores ([art. 5](#)), aunque se establecen algunas diferencias según las condiciones de acceso, como regla general, se exige que la persona trabajado-

ra esté en situación de alta en la actividad que permita su aplicación y prestando servicios efectivos, si bien se admite que esta pueda ser otra diferente. En cualquier caso, se requiere acreditar un periodo cotizado en la actividad penosa, tóxica, peligrosa e insalubre igual –o, se sobrentiende, superior– al exigido para causar la pensión de jubilación ordinaria, permitiendo la norma que se acredite este parámetro mediante la suma de cotizaciones en distintas actividades que den lugar a la jubilación a edad reducida.

Por lo que respecta al cómputo del tiempo de desarrollo de la actividad (art. 6), se descuentan los periodos de inactividad, incluyendo en el ámbito público la situación de segunda actividad o similares. No obstante, se establecen una serie de excepciones a esta regla, por lo que sí se computarán los periodos de incapacidad temporal, suspensiones por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de menores de 6 años o mayores con discapacidad o especiales dificultades de inserción, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, permiso parental y de trabajadora víctima de violencia de género o de violencia sexual, así como los permisos y licencias retribuidos.

En cuanto a la edad reducida de jubilación, que como ya indica el artículo 206 de la LGSS, debe alcanzar el mínimo de los 52 años, se establece a través de coeficientes reductores aplicados al periodo de desarrollo efectivo de la actividad (art. 7), lo que implica que cada año real cotizado representa un periodo superior. Por lo que respecta al tiempo de reducción de la edad, se considera tiempo cotizado a efectos de determinar la base reguladora, y, por tanto, la cuantía de la pensión. Ello implica que la pensión no sufre reducción debida al anticipo, lo que explica que se exija una cotización adicional (art. 8), de aplicación a la base reguladora de contingencias comunes, a fin de equilibrar las cuentas públicas. Estos coeficientes, en fin, se revisarán cuando cambien sus causas o se reduzcan sus efectos y, en cualquier caso, cada diez años (art. 9).

En cuanto a la edad reducida de jubilación –no inferior a 52 años–, se establece a través de coeficientes reductores aplicados al periodo de desarrollo efectivo de la actividad, lo que implica que cada año real cotizado representa un periodo superior. La pensión no sufre reducción debida al anticipo, lo que explica que se exija una cotización adicional

Por lo demás, en coherencia con su objetivo, la pensión de jubilación a edad reducida es incompatible con el trabajo en la actividad en la que aquella trae causa (art. 5.5), siendo aplicable igualmente esta regla a quienes hayan accedido a esta situación al amparo de normas anteriores y, vigente esta, pretendan volver a desarrollar la misma actividad (disp. adic. tercera).

6. El procedimiento para determinar los supuestos de reducción de la edad de jubilación por causa de la actividad desarrollada se regula con cierta extensión y, de hecho, ocupa todo el capítulo III del RD 402/2025. Como claves del nuevo procedimiento ha de subra-

yarse que es bastante más ordenado que el previo y que tiene soporte digital, con las ventajas—si realmente funciona bien, es accesible para las personas usuarias y estas saben utilizarlo correctamente, lo que en este caso se presume— de rapidez, eficiencia y seguridad que ello implica.

Como claves del nuevo procedimiento ha de subrayarse que es bastante más ordenado que el previo y que tiene soporte digital, con las ventajas de rapidez, eficiencia y seguridad que ello implica

Muy brevemente, cabe destacar que pueden iniciar el procedimiento (art. 10), en relación con las personas trabajadoras por cuenta ajena, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas; por lo que respecta a las personas trabajadoras por cuenta propia, las asociaciones profesionales de autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas; en el ámbito del empleo público, las Administraciones públicas junto con las organizaciones sindicales más representativas y, en cualquier caso, a petición individual y razonada de los anteriores, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de forma excepcional y motivada.

La solicitud, evidentemente referida solo a los grupos que desarrollen una misma actividad, debe dirigirse a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), incluyendo los datos y especificaciones establecidos en la norma (art. 11), cuyo objeto es identificar con la mayor precisión el colectivo al que se refiere. Con ese mismo propósito, pero en un nivel más concreto y específico, recibida la solicitud, la DGOSS recabará a las partes legitimadas la identificación fiscal de las personas incluidas en el colectivo, y elaborará la base de datos, la representatividad estadística de la muestra —esencialmente, analizando la posible existencia de sesgos— y su suficiencia —determinando el nivel de precisión que permite alcanzar— (art. 12). Seguidamente, dará publicidad a la solicitud (art. 13).

En este procedimiento tienen gran importancia varios informes. El primero de ellos es el informe de morbilidad y mortalidad que ha de elaborar la DGOSS y que ha de comprender la identificación del colectivo, la determinación de los indicadores básicos y un estudio detallado de la siniestralidad y el daño producido, con especial referencia a la edad y al género (art. 14). Este se debe remitir, por una parte, al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), para que, en su condición de organismo científico-técnico del ministerio, emita un informe técnico sobre las condiciones de trabajo asociadas a la actividad de referencia, que incluirá propuestas de actuación y mejora, y que debe tener en cuenta los estudios epidemiológicos de que disponga (art. 15). Asimismo, dicho informe de morbilidad y mortalidad ha de remitirse a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), a fin de que elabore otro informe motivado sobre la posibilidad de modificar las condiciones de trabajo y dando cuenta sobre las medidas que estime oportunas, así como sobre la concurrencia de las condiciones de penosidad, toxicidad, peligrosidad e insalubridad de las actividades a las que se refiere. En caso de que el procedimiento sea solicitado por un colectivo de personas empleadas públicas, la DGOSS enviará, además, su informe

al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (MTDFP) (art. 17). Los informes emitidos por el INSHT, la ITSS y el MTDFU no son vinculantes, y deben ser emitidos en el plazo de un mes.

Todos estos informes deben remitirse a la Comisión de evaluación prevista en el artículo 206.3 de la LGSS (art. 19), integrada por los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Trabajo y Economía Social, y de Hacienda y Función Pública, así como por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, que debe crearse en el plazo máximo de 4 meses desde la publicación de esta norma (disp. adic. segunda). Esta debe emitir un informe sobre la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de coeficientes, en el que ha de incluir recomendaciones de cambios en los puestos, condiciones laborales o medidas de prevención para reducir la penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad que afecte al colectivo. A tal efecto, puede solicitar otros informes (art. 19).

La DGOSS pondrá en conocimiento de los interesados todos los informes recabados durante el procedimiento, concediéndoles un plazo de 10 días para realizar alegaciones (art. 20). Por último, en el plazo máximo de 6 meses resolverá, estimando –en cuyo caso, iniciará los trámites para la adopción del real decreto que fije los coeficientes reductores en dicha actividad– o desestimando la solicitud (art. 21), siendo el silencio negativo (art. 22).

7. En suma, el RD 402/2025 constituye un importante avance, puesto que mejora la norma antecedente en numerosos aspectos. En este sentido, puede destacarse que define con más precisión –permitiendo con ello una mayor objetivación– las condiciones penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres, así como los índices de morbilidad y mortalidad, que constituyen el eje de esta jubilación a edad reducida. Asimismo, otorga más importancia y muestra mayor preocupación por la dimensión de género en la determinación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación en actividades feminizadas. En fin, también establece un procedimiento más ágil –dado su carácter digital–, completo y ordenado.

El RD 402/2025 constituye un importante avance, puesto que mejora la norma antecedente en numerosos aspectos

8. El número 487 de la revista, que tienen ante sus ojos, es un número variado, en temas y, más allá, también en dimensiones, pues incluye estudios de esencia clásica, como el que examina el papel del derecho del trabajo en la transición española, de Ángel Guillén Pajuelo, o los que analizan las políticas de conciliación desarrolladas, de Sergio González García y de Raquel Valle Escolano. No obstante, también incluye artículos de vertientes más ligadas a la realidad sociolaboral del momento, como es el referido a los datos biométricos y registro horario, de Alba Navalón Arnal, o a las siempre actuales y complejas migraciones en la Unión Europea, de María Elisa Cuadros Garrido. Asimismo, se incluye un estudio de recursos humanos, sobre el trato en la banca, de Alma Rodríguez Sánchez

y Andrés Salas Vallina. Por lo que respecta a los diálogos con la jurisprudencia, contamos con un muy distinguido y reconocidísimo plantel de comentaristas, que examinan cinco sentencias del máximo interés y actualidad, a saber: las Sentencias del Tribunal Supremo 49/2025, de 23 de enero, 102/2025, de 5 de febrero, y 1015/2024, de 11 de julio; del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero, y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 419/2025, de 29 de enero.

Como siempre, desde estas páginas agradecemos intensamente la colaboración de las autoras y los autores de estos estudios y comentarios jurisprudenciales, y queremos también dar las gracias a las personas que nos siguen y nos leen por la atención que nos prestan, pues son quienes cada día dan impulso a nuestro trabajo.

Cómo citar: Miñarro Yanini, M. (2025). La nueva regulación del procedimiento para reducir la edad de jubilación por coeficientes por la excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad e insalubridad de la actividad desarrollada: mucho más que una regulación rituarial. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 7-16. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24679>

Datos biométricos y registro horario: el principio de necesidad y el papel de la negociación colectiva

Alba Navalón Arnal

*Investigadora no doctora del Departamento de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

Universitat de València (España)

alba.navalon@uv.es | <https://orcid.org/0009-0004-6582-5326>

Extracto

Las tecnologías de biometría son uno de los sistemas escogidos para dar cumplimiento a la obligación legal de registro horario del artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores (ET). A pesar de que esta provisión de la normativa laboral no incluye mención alguna a la privacidad de las personas trabajadoras, el empleo de esta tipología de sistemas implica el tratamiento de datos biométricos y, por tanto, la observancia del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). En este sentido, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) considera que el artículo 34.9 del ET no es lo suficientemente expreso para levantar la prohibición de tratamiento que el RGPD configura sobre los datos biométricos. No obstante, esta interpretación, que contribuye a la salvaguarda del derecho a la protección de datos, se contrapone, en cierta manera, a una jurisprudencia tendente a considerar que el tratamiento de los datos biométricos con fines de registro horario es proporcional y a una negociación colectiva que se aleja de su tradicional papel garantista. En el presente trabajo se expone cuáles son los criterios de la AEPD y de la jurisprudencia; se plantea si pudieran verse modificados o reforzados a raíz de la reforma propuesta en materia de registro horario, aprobada en segunda vuelta el pasado 6 de mayo de 2025 por el Consejo de Ministros; y se examina cuál es la intervención de la negociación colectiva. Partiendo de este análisis, se propone incluir una prohibición de tratamiento de los datos biométricos para el control horario en la normativa laboral, con el fin de corregir la inseguridad jurídica existente en la materia.

Palabras clave: datos biométricos; registro horario; AEPD; derecho a la protección de datos; negociación colectiva; principio de proporcionalidad; principio de necesidad.

Recibido: 01-04-2025 / Aceptado: 03-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Navalón Arnal, A. (2025). Datos biométricos y registro horario: el principio de necesidad y el papel de la negociación colectiva. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 17-52. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24427>

Biometric data and time recording: the principle of necessity and the role of collective bargaining

Alba Navalón Arnal

Non-doctoral Researcher, Department of Labor and Social Security Law.

University of Valencia (Spain)

alba.navalon@uv.es | <https://orcid.org/0009-0004-6582-5326>

Abstract

Biometric technologies are one of the systems chosen to comply with the legal obligation to record working hours in Article 34.9 of the Workers' Statute. Although this provision of labour legislation does not include any mention of the privacy of workers, the use of this type of system implies the processing of biometric data and, therefore, compliance with the General Data Protection Regulation. In this regard, the Spanish Data Protection Agency considers that Article 34.9 of the Workers' Statute is not sufficiently express to lift the prohibition on processing of biometric data that the GDPR sets out. However, this interpretation, which contributes to safeguarding the right to data protection, is to some extent at odds with a case law that tends to consider that the processing of biometric data for time registration purposes is proportional and with collective bargaining that is moving away from its traditional role as a guarantor. The present study reviews the criteria of the Spanish Data Protection Agency and the case law; it considers whether they could be modified or strengthened as a result of the proposed reform on time recording, approved in the second round on 6 May 2025 by the Council of Ministers; and it examines the role of collective bargaining. On the basis of this analysis, it is proposed to include a prohibition on the processing of biometric data for time and attendance control in labour legislation, in order to correct the existing legal uncertainty in this area.

Keywords: biometric data; time recording; AEPD; right to data protection; collective bargaining; proportionality principle; necessity principle.

Received: 01-04-2025 / Accepted: 03-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Navalón Arnal, A. (2025). Biometric data and time recording: the principle of necessity and the role of collective bargaining. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 17-52. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24427>

Sumario

1. Introducción
2. La obligación legal de registro horario
3. Categorización de los datos biométricos y obligaciones concretas del responsable del tratamiento
4. El criterio de la AEPD en el tratamiento de datos biométricos con fines de control horario
 - 4.1. El levantamiento de la prohibición vía artículo 9.2 b) del RGPD
 - 4.2. La acreditación de la necesidad del sistema de biometría
 - 4.3. El levantamiento de la prohibición vía artículo 9.2 a) del RGPD: consentimiento
 - 4.4. La obligación de efectuar una EIPD
5. Mayor permisibilidad del tratamiento de datos biométricos por la jurisprudencia antes de la aprobación del RGPD
6. Las implicaciones de la reforma del registro de jornada planteada por 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
 - 6.1. La concreción de la obligación de registro
 - 6.2. La superación del principio de proporcionalidad
7. El papel de la negociación colectiva
 - 7.1. El deber de recoger garantías adecuadas
 - 7.2. La observancia del criterio de necesidad
 - 7.3. La inobservancia de la normativa en los convenios colectivos
8. Conclusiones

Referencias bibliográficas

1. Introducción

Las tarjetas magnéticas, las claves PIN, el fichaje mediante aplicaciones informáticas o páginas web, el reconocimiento facial, el escáner de huella dactilar, etc. son algunos de los métodos que permiten dar cumplimiento a la obligación legal de registro de la jornada diaria. No obstante, no todos ellos interfieren de la misma manera en los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, teniendo una especial injerencia en el derecho a la protección de datos y en el derecho a la intimidad las tecnologías de biometría, tales como los sistemas de verificación del rostro o de la huella dactilar¹.

Si bien se trata de tecnologías que no pueden ser calificadas como novedosas (Rodríguez-Piñero Royo, 2019, p. 92), la concienciación de las personas trabajadoras sobre sus implicaciones se ha visto acrecentada recientemente. De hecho, la AEPD ha reportado un mayor número de reclamaciones sobre la materia en los últimos años². Ante el aparente incremento de la concienciación y los cambios normativos planteados sobre el registro horario, debe ser señalado que la AEPD y la jurisprudencia sostienen opiniones dispares acerca de la legitimidad del uso de datos biométricos para control horario, lo que ocasiona un escenario de inseguridad y desprotección jurídica.

Así, en el presente trabajo se expondrá cuáles son los criterios sostenidos por la AEPD y la jurisprudencia respecto al tratamiento de datos biométricos con fines de registro horario; si estos pudieran ser susceptibles de algún cambio ante la posible aprobación 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, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, y cuál es el papel de la negociación colectiva en esta área. Con todo, se sostendrá, en primer lugar, que incluir una prohibición expresa de tratamiento de datos biométricos con fines de control horario en la normativa laboral permitiría corregir la inseguridad jurídica y adoptar una posición más garantista del derecho a la protección de datos de las

¹ Ello no implica que el resto de los sistemas de registro no puedan suponer un riesgo para la privacidad de las personas trabajadoras, e incluso para otros derechos como el derecho a la vida, a la protección de la salud, a la no discriminación o incluso a la conciliación de la vida laboral y familiar (Gómez-Millán Herencia, 2020, pp. 254-255).

² La AEPD recogió, en su Memoria anual de 2023, que:

Las reclamaciones por el tratamiento de datos no son aún muy numerosas en datos absolutos, pero también están en claro crecimiento, habiéndose triplicado en estos dos años, principalmente por su uso en sistemas de verificación de identidad para el acceso a todo tipo de instalaciones, especialmente en el ámbito laboral y relacionadas con el control de jornada (p. 154).

personas trabajadoras. En segundo lugar, que las tecnologías biométricas de registro horario no cumplen con el requisito de necesidad del principio de proporcionalidad. Y, en tercer lugar, que la reforma propuesta por el proyecto de ley no debería suponer, en principio, el levantamiento de la prohibición de tratamiento que versa sobre los datos biométricos.

2. La obligación legal de registro horario

El artículo 35.5 del ET (RDLeg. 1/1995, de 24 de marzo) recogía la obligación de registrar día a día la jornada laboral de cada persona trabajadora «a efectos del cómputo de horas extraordinarias»³. No obstante, aparte de contemplar esta obligación respecto a las horas que excedían de las ordinarias, no desarrollaba la manera en la que debía efectuarse el registro; generando, por tanto, una clara inseguridad jurídica (Rodríguez Martín-Retortillo, 2022). Las dudas que suscitaba la norma –centradas principalmente en el debate de si era necesario efectuar un registro de la jornada completa o únicamente de las horas extraordinarias– no fueron resueltas ni aclaradas con la reforma del ET, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (Montesdeoca Suárez, 2022, p. 174). La normativa conservó y no amplió, en un inicio, los preceptos relativos a la obligación de registro horario; manteniendo así la litigiosidad que giraba en torno a la materia y que resultó en el dictamen de las conocidas sentencias de la Audiencia Nacional (AN) de 4 de diciembre de 2015 (rec. 301/2015) y del Tribunal Supremo (TS) de 23 de marzo de 2017 (rec. 81/2016)⁴. Sin entrar en mayores detalles al respecto, el debate fue zanjado, al menos en lo referente al corazón de la cuestión, con la introducción del apartado noveno del artículo 34 del ET y el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 14 de mayo de 2019, asunto C-55/18 (Rodríguez Pastor, 2019, pp. 17-20).

Por una parte, el Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, modificó el artículo 34 del ET, ampliando la obligación de registrar la jornada más allá de las horas extraordinarias, y recogiendo, así, el deber empresarial de contabilizar «el horario concreto

³ Esta obligación de registrar la jornada laboral se amplió posteriormente para las personas trabajadoras a tiempo parcial, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Además, estaba contemplada en otros supuestos concretos: trabajadores móviles, trabajo en la marina mercante, trabajadores móviles en el transporte ferroviario en servicios de interoperabilidad transfronteriza y trabajadores desplazados (Rodríguez Pastor, 2019, p. 39).

⁴ Por una parte, la AN consideró que la única forma de controlar si se superaban los límites de la jornada ordinaria era registrando la jornada diaria completa (FJ 2). Y, por otra parte, el TS, resolviendo el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia de la AN, entendió que el articulado no contemplaba la obligación de un registro de jornada diaria, por lo que no podía ser exigido, a pesar de que fuera conveniente una reforma de la norma (FJ 5).

de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora». Con escasa diferencia de tiempo, por otra parte, se pronunció el TJUE, en el asunto C-55/18, acerca de la adecuación de la normativa española a la Directiva 2003/88, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. En dicha sentencia se reconoció que para poder comprobar que se ha respetado la duración máxima del tiempo de trabajo semanal (art. 6 de la directiva) y los periodos mínimos de descanso diario y semanal (arts. 3 y 5) era esencial determinar el número de horas de trabajo diario y semanal (FJ 49).

En este sentido, si bien tanto la reforma normativa como la resolución del TJUE permitieron zanjar la duda respecto a la obligatoriedad de llevar un registro de la jornada diaria de cada persona trabajadora, estos instrumentos jurídicos introdujeron escasas referencias sobre la forma en la que debía ser efectuado dicho registro (Rodríguez-Piñero Royo, 2020; Gómez-Millán Herencia, 2020, p. 223).

Así, el artículo 34.9 del ET traslada la facultad de organizar y documentar el registro horario a la negociación colectiva o a los acuerdos de empresa; añadiendo que, en ausencia de ambos, la empresa podrá decidir la forma de efectuarlo unilateralmente, no obstante, previa consulta con los órganos de representación de las personas trabajadoras en su caso (Cristóbal Roncero, 2020, p. 609). Y en adición a esta remisión expresa a la negociación colectiva, el precepto únicamente indica que los registros deberán conservarse durante cuatro años y permanecer «a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social». De esta forma, la empresa debe permitir que las personas interesadas puedan acceder a la documentación en cualquier momento; información que debe estar físicamente en el centro de trabajo o ser accesible desde el mismo⁵.

Por otra parte, en relación con la regulación europea, el Tribunal de Justicia indica, en la resolución de 14 de mayo de 2019, que para «garantizar el efecto útil de los derechos recogidos en la Directiva 2003/88 [...] los Estados miembros deben imponer a los empresarios la obligación de implantar un sistema objetivo, fiable y accesible [...]» (FJ 60).

De esta manera, la normativa actual, tanto europea como española, no impone una forma concreta de conducir el registro de la jornada; sino que recoge, por el contrario, unas directrices generales (Alfonso Mellado, 2019, p. 59). Se entiende, por tanto, y así lo ha plasmado el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en la Guía sobre el registro de jornada, que se admite «cualquier sistema o medio, en soporte papel o telemático, apto

⁵ En este sentido se pronuncia la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el Criterio Técnico 101/2019, en materia de registro de jornada (p. 12).

para cumplir el objetivo legal, esto es, proporcionar información fiable, inmodificable y no manipulable *a posteriori*». Aunque cabe matizar que la AN consideró que la firma en papel no era un sistema fiable (Sentencia 22/2022, de 15 de febrero).

En un inicio, esta falta de concreción puede entenderse como un rasgo positivo porque otorga a la empresa la libertad de escoger el mecanismo o sistema de registro que mejor se adapta a sus circunstancias concretas^{6,7}. No obstante, tal margen de maniobra sin garantías también puede jugar en detrimento de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras⁸. En este sentido, la normativa laboral abarca aspectos estrictamente laborales, absteniéndose de pronunciarse sobre los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos que pudieran verse afectados en el proceso de fichaje (Muñoz Ruiz, 2023, p. 36).

Una de las áreas en las que se reflejan las consecuencias de este desamparo jurídico es en el empleo de herramientas de registro horario que implican el tratamiento de datos biométricos, tales como sistemas de reconocimiento facial o de escaneo de la huella dactilar. Así, de la lectura exclusiva del artículo 34.9 del ET se podría concluir que este tipo de tecnologías son plenamente válidas para el cumplimiento de la obligación de registro, por cuanto proporcionan información fiable sobre el inicio y fin de la jornada. Y esto sería así siempre y cuando no se contemplase la normativa en materia de protección de datos y, en concreto, el RGPD (Reglamento 2016/679)⁹.

El hecho de que el poder legislativo en el artículo 34.9 del ET haya omitido cualquier referencia al derecho a la protección de datos o a las garantías en el tratamiento de datos biométricos que la normativa específica contempla, genera o, más bien, aumenta la inseguridad jurídica, dado que promueve la disparidad de criterios sostenidos, en la materia, por la jurisprudencia y la AEPD¹⁰. Para comprender la problemática, es relevante señalar la naturaleza de esta tipología de datos personales y su regulación en el RGPD.

⁶ La normativa reconoce flexibilidad a la empresa siempre y cuando el sistema empleado garantice «la fiabilidad y veracidad de los datos» (García Coca, 2020).

⁷ En este sentido, el TJUE, en la Sentencia de 14 de mayo de 2019, entendió que recae sobre los Estados miembros la facultad de definir el sistema, «especialmente la forma que este debe revestir, teniendo en cuenta, en su caso, las particularidades propias de cada sector de actividad de que se trate e incluso las especificidades de determinadas empresas, como su tamaño» (FJ 63).

⁸ En términos generales, la digitalización en ámbito laboral, ante «la falta de un marco legal adecuado coloca a las personas trabajadoras en una situación de desventaja» (Pérez del Prado, 2023, p. 118).

⁹ La Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGDD) no incluye una regulación adicional sobre el control biométrico, a pesar de que sí que regula otros instrumentos de control digital (arts. 87, 89 y 90) (González Moreno, 2019).

¹⁰ Véase Rodríguez-Piñero Royo (2019).

3. Categorización de los datos biométricos y obligaciones concretas del responsable del tratamiento

Los datos biométricos hacen referencia a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permiten o confirman la identificación única de la misma (art. 4.14 RGPD)¹¹. En términos generales, engloba toda aquella información que es generada por el propio cuerpo del sujeto (Gómez Sánchez, 2021, p. 1043).

Como indica el GT29, en su Dictamen 3/2012 sobre la evolución de las tecnologías biométricas, dentro de esta tipología de datos se incluyen múltiples rasgos del individuo tales como: el rostro, la huella dactilar, el iris, la retina, la voz, el ADN, la firma manuscrita, la forma de caminar, etc. De esta manera, los datos biométricos no son tratados exclusivamente cuando se emplean técnicas de reconocimiento facial o de escaneo de la huella dactilar. No obstante, deben ser resaltadas estas dos tecnologías en concreto porque son las que generalmente se emplean en el registro horario, o al menos las que están presentes en los procedimientos conducidos por la AEPD (entre otros, PS/00617/2010, PS/00232/2015, PS/00218/2021, PS/00544/2022, PS/0074/2024, PS/00545/2023).

El hecho de que los datos biométricos sean únicos y permanentes, permitan distinguir a una persona concreta (Rodríguez-Piñero Royo, 2019, p. 94) y eviten, en gran medida, la posibilidad de que el registro horario sea efectuado por otra persona trabajadora constituye una de las principales razones por la que las empresas deciden implantar sistemas que implican su tratamiento (Poquet Catalá, 2020)¹².

En este sentido, dado que los datos biométricos engloban características de las que la persona no puede liberarse, desprenderse o modificar en la mayoría de los casos (Garriga Domínguez, 2023, p. 124), el tratamiento de esta tipología de datos puede entrañar una notable intromisión en los derechos y libertades fundamentales de la persona titular de estos (considerando 51 RGPD). A este respecto, la AEPD señala reiteradamente en sus resoluciones que una intrusión en el sistema en el que está almacenado el dato biométrico puede suponer un robo de identidad perpetuo (por todas, AEPD, PS/00074/2024). Se trata de una incidencia que además afecta al resto de sistemas en los que la persona trabajadora tenía introducidos sus datos biométricos como, por ejemplo, aplicaciones bancarias o sanitarias

¹¹ El Grupo de Trabajo del artículo 29 (GT29), en su Dictamen 3/2012 sobre la evolución de las tecnologías biométricas incluyó también como datos biométricos los elementos psicológicos (Rodríguez-Piñero Royo, 2019).

¹² La evitación del fraude es la ventaja por excelencia que proporcionan las tecnologías de biometría. Esto se debe a que, a diferencia de lo que ocurre con las tarjetas magnéticas, los datos biométricos son, en principio, «absolutamente intransferibles» (Selma Penalva, 2010). No obstante, también influye en la decisión de emplearlas el progreso tecnológico que han experimentado estas tecnologías (Rodríguez-Piñero Royo, 2019, p. 92) y el reducido coste de su instalación (Fernández Orrico, 2020).

a las que se accede identificando a la persona usuaria mediante el reconocimiento de su rostro o de su huella dactilar (AEPD, PS/00218/2021).

También debe ser subrayado que los datos biométricos pueden contener información adicional de la persona que identifican referente a su salud, origen étnico o racial, religión e incluso hábitos o lugar de residencia¹³ (*European Data Protection Board –EDPB–*, 2023), pudiendo, por tanto, un uso indebido de los mismos acrecentar la injerencia en la vida privada de la persona (Poquet Catalá, 2020)¹⁴.

Es por estas razones por las que el RGPD ha querido otorgar al tratamiento de datos biométricos una protección que podría ser calificada como reforzada o especial (Garriga Domínguez, 2023, p. 120). Y ello parte de la categorización de este tipo de datos como datos de carácter sensible (art. 9.1 RGPD).

Así, atendiendo a los artículos 6, 9 y 35 del RGPD, para poder realizar un tratamiento de datos biométricos, deben ser observados y superados tres elementos¹⁵. En primer lugar, sobre los datos biométricos, al formar parte de la categoría especial de datos personales, se ciñe una prohibición general de tratamiento (art. 9.1 RGPD), que únicamente puede ser levantada si confluye una de las excepciones descritas en el apartado segundo de dicho precepto. De esta forma, previa instalación de un sistema de reconocimiento facial o de escaneo de la huella dactilar, la empresa deberá cerciorarse de que el tratamiento se encuentra justificado sobre la base de algunas de las excepciones contempladas en el artículo. En segundo lugar, tras quedar levantada la prohibición de tratamiento, se deberá comprobar si concurre una base legitimadora del tratamiento de datos personales; es decir, si el empleo de los datos biométricos es lícito, por cuanto se cumple al menos una de las condiciones descritas en el artículo 6.1 del RGPD (AEPD, 2023). Y, por último, con carácter previo a la instalación del sistema, la empresa tendrá la obligación de elaborar –y superar– una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD), que deberá incluir, entre otros aspectos, una demostración de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del tratamiento

¹³ De hecho, el Reglamento de Inteligencia Artificial (Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024) prohíbe, en su artículo 5.1 g):

La introducción en el mercado, la puesta en servicio para este fin específico o el uso de sistemas de categorización biométrica que clasifiquen individualmente a las personas físicas sobre la base de sus datos biométricos para deducir o inferir su raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas, vida sexual u orientación sexual [...].

¹⁴ Como señala Escajedo San Epifanio (2017), han sido realizados estudios que indican que las peculiaridades de las impresiones dactilares pueden revelar, por ejemplo, la existencia de leucemia, esquizofrenia o trastorno bipolar.

¹⁵ Se recalcan tres elementos, lo que no exime del cumplimiento del resto de los preceptos del RGPD, entre los que se incluyen los principios del tratamiento (art. 5) o el derecho de información (arts. 12, 13 y 14).

(AEPD, 2023), así como una evaluación de los potenciales riesgos para los derechos de las personas trabajadoras y una previsión de medidas concretas para mitigarlos (art. 35.7 RGPD).

Con todo lo expuesto, considerando las exigencias recogidas en la normativa de protección de datos y la obligación de registro del artículo 34.9 del ET, la AEPD entiende que no pueden ser tratados los datos biométricos con fines de control horario.

4. El criterio de la AEPD en el tratamiento de datos biométricos con fines de control horario

Por una parte, la AEPD razona que la empresa inicialmente sí que está legitimada para tratar los datos personales de la plantilla, por cuanto, debido a la existencia de una relación contractual, concurre la base de licitud del artículo 6.1 b): «el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte [...]» (por todas, PS/00545/2023). No obstante, si bien se puede entender superado el artículo 6 del RGPD, la AEPD (2023) recuerda que ello no implica que se permita el tratamiento de datos biométricos, dado que se deberá acreditar el levantamiento de la prohibición que versa sobre el mismo. En este sentido, existen dos excepciones aplicables al presente supuesto: que la persona interesada haya prestado su consentimiento (art. 9.2 a), o que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos de la persona responsable del tratamiento o de la persona interesada en el ámbito del derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el derecho de la Unión, de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses de la persona interesada (art. 9.2 b).

4.1. El levantamiento de la prohibición vía artículo 9.2 b) del RGPD

Comenzando por la segunda de ellas, el criterio actual de la AEPD (2023) es conciso: el artículo 34.9 del ET no es lo suficientemente explícito para levantar la prohibición de tratamiento (ni por ende el art. 20.3 ET¹⁶). Se trata de una interpretación efectuada en vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y del TJUE. Por una parte, el TC en sus

¹⁶ Antes de la introducción del apartado noveno del artículo 34 del ET, la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en su Dictamen CNS 63/2018, entendió que la utilización del artículo 20.3 del ET como obligación legal habilitante para el levantamiento de la prohibición de tratamiento de datos biométricos podía generar dudas, por cuanto el precepto en ningún momento hacía referencia a una autorización para el empleo de categorías especiales de datos con fines de control horario o de otro tipo.

Sentencias 76/2019 y 292/2000 indica que cualquier injerencia a un derecho fundamental regulada por ley debe realizarse mediante reglas precisas que permitan previsiblemente conocer los límites que imponen. Siguiendo esta línea, el TJUE ha argumentado, en múltiples resoluciones (p. ej., de 4 de julio de 2023, asunto C-252/21), que el artículo 9.2 del RGPD debe ser interpretado de manera restrictiva, puesto que introduce excepciones a la prohibición de tratamiento de categorías de datos sensibles, que requieren de una especial protección. Atendiendo a la ausencia de mención expresa al tratamiento de datos biométricos, la AEPD (2023) entiende que el artículo 34.9 del ET no incorpora una obligación legal habilitante a la luz del artículo 9.2 b) del RGPD.

4.2. La acreditación de la necesidad del sistema de biometría

Además, el propio artículo 9.2 b) del RGPD exige el cumplimiento de un segundo requisito: la acreditación de la necesidad del tratamiento de esta tipología de datos. Se trata de un supuesto en el que se vincula la legitimidad del tratamiento a la observancia del principio de minimización de datos personales del artículo 5.1 c) del RGPD (Troncoso Reigada, 2021, p. 876).

El principio de minimización de datos implica que solamente serán tratados los datos personales cuando sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines previstos. En este sentido, el considerando 39 incluye una puntualización al respecto, indicando que los datos personales únicamente deberán ser empleados si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios. Así, el GT29, en su Dictamen 3/2012 sobre la evolución de las tecnologías biométricas, recoge que «es preciso considerar previamente si el sistema es necesario para responder a la necesidad identificada, es decir, si es esencial para satisfacer esa necesidad» (p. 8). Asimismo, matiza que se debe ponderar si «la pérdida de intimidad resultante es proporcional a los beneficios esperados», entendiendo que la comodidad o el ahorro económico no suponen un beneficio relevante (p. 8).

De esta forma, con el fin de acreditar la necesidad del tratamiento, deben ser analizadas todas las opciones de sistemas de registro disponibles, y razonar por qué ha sido escogida una tecnología de biometría (AEPD, PS/00170/2023) y por qué no existe otro sistema apropiado menos intrusivo para los derechos de las personas trabajadoras (Rodríguez-Piñero Royo, 2020)¹⁷.

¹⁷ A este respecto, se pronunció el Comité de Ministros del Consejo de Europa en la Recomendación CM/Rec (2015) 5 relativa al tratamiento de datos personales en el entorno laboral indicando que: «The collection and further processing of biometric data should only be undertaken when it is necessary to protect the legitimate interests of employers, employees or third parties, only if there are no other less intrusive means available [...]».

Este «test de necesidad» está íntimamente relacionado con el juicio de proporcionalidad de la medida implantada (Troncoso Reigada, 2021, p. 882). El GT29, en el Dictamen 2/2017 sobre el tratamiento de datos en el trabajo, razona que, previo tratamiento de los datos personales

se debe realizar una prueba de proporcionalidad con el fin de determinar si el tratamiento es necesario para lograr un fin legítimo, así como las medidas que deben adoptarse para garantizar que las violaciones de los derechos a la vida privada y al secreto de las comunicaciones se limiten al mínimo (p. 4).

Se trata de una provisión que es reiterada en el artículo 35.7 b) del RGPD, cuando se recoge que la EIPD deberá incluir «una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de las operaciones de tratamiento con respecto a su finalidad».

En este sentido, la AEPD, cuando evalúa la legitimidad de la tecnología de biometría, valora si supera el principio de proporcionalidad a la luz de la doctrina constitucional (AEPD, PS/00074/2024). El TC entiende que la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales debe observar el principio de proporcionalidad (por todas, Sentencia 39/2016, de 3 de marzo)¹⁸; consistente en el cumplimiento de tres requisitos o condiciones: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad), y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, Sentencia 186/200, de 10 de julio).

Bajo estas premisas, en aplicación del principio de minimización de datos y de proporcionalidad, la AEPD descarta, entre otros aspectos, que la elección de la medida se efectúe exclusivamente escogiendo la más rentable (AEPD, PS/00218/2021)¹⁹. Además, señala que no debe confundirse la necesidad con la utilidad del sistema, por lo que no debe optarse por el medio más práctico o ágil si es más invasivo para la intimidad de las personas trabajadoras (AEPD, PS/00170/2023). Por otra parte, remarca que no puede entenderse acreditado el carácter necesario cuando la empresa indirectamente demuestra que podía aplicar otro sistema menos intrusivo; dado que, por ejemplo, durante la tramitación del expediente, retira

¹⁸ Asimismo, este principio de proporcionalidad es un principio general de la legislación de la Unión Europea (Muñoz Ruiz, 2023, p. 34), por cuanto se encuentra recogido en el artículo 52.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que indica que, respecto a los derechos y libertades de la carta: «Solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

¹⁹ En este sentido, se pronuncia igualmente el GT29, en su Dictamen 3/2012 (p. 8).

el sistema de reconocimiento facial e implementa un sistema de tarjetas eficaz para el cumplimiento de la misma obligación (AEPD, PS/00361/2023). Por último, la AEPD no considera que sea suficiente acreditar o argumentar que el sistema de biometría no guarda la imagen del rostro o de la huella dactilar en sí. En ocasiones, la tecnología empleada crea una plantilla biométrica, a partir de unos patrones extraídos del rasgo personal, guardando exclusivamente unos puntos de este y no almacenando la imagen completa (Muñoz Ruiz, 2023, p. 27). La AEPD entiende, a este respecto, que, si bien se trata de una medida de seguridad, no determina que el sistema no suponga un riesgo para la protección de los datos de las personas afectadas, por cuanto, la plantilla o *hash* permite identificar inequívocamente a la persona trabajadora (de lo contrario, no cumpliría su función) (entre otras, PS/00361/2023).

4.3. El levantamiento de la prohibición vía artículo 9.2 a) del RGPD: consentimiento

Quedando descartada la posibilidad de levantar la prohibición vía artículo 9.2 b) del RGPD –a criterio de la autoridad española–, cabe analizar si pudiera alzarse mediante el consentimiento de las personas trabajadoras afectadas por la instalación de un sistema de registro biométrico (art. 9.2 a) RGPD). Para dar respuesta a este planteamiento, se debe tener en cuenta la naturaleza de las relaciones laborales (Todolí Signes, 2022). El desequilibrio contractual existente entre las partes se contagia a cualquier tratamiento de datos personales que pueda ocurrir en el lugar de trabajo (Cruz Villalón, 2020). Esta circunstancia dificulta que pueda entenderse cumplido uno de los requisitos que exige el RGPD para interpretar que el consentimiento ha sido válidamente prestado: que el mismo sea libre²⁰ (art. 4.11 y considerando 43²¹).

Sobre esta materia, se pronunció el GT29 en sus Directrices sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento 2016/679, señalando que, atendiendo a la dependencia que caracteriza la relación entre la parte empleadora y la parte empleada, difícilmente podía interpretarse que la persona trabajadora tenía la capacidad de negar el consentimiento «sin experimentar temor o riesgo real de que su negativa produzca efectos perjudiciales» (p. 7). A este respecto, el TS, en su Sentencia de 21 de septiembre de 2015 (rec. 259/2014), consideró que el consentimiento no podía ser libre y voluntario por completo cuando la cláusula que autorizaba a la empresa a tratar los datos personales se encontraba incluida en el pro-

²⁰ No puede calificarse como libre un consentimiento prestado por una persona que no se encuentra en una «situación real de poder elegir» (Del Castillo Vázquez, 2021, p. 952).

²¹ El considerando 43 puntualiza que:

Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento [...].

pio contrato de trabajo inicial. Y ello debido a que, en estos supuestos, existe el temor de la persona trabajadora a no ser contratada si muestra su desacuerdo (Todolí Signes, 2021a).

No obstante, las dificultades que plantea la naturaleza de las relaciones laborales no impiden que el consentimiento pueda entenderse libremente prestado, siempre y cuando, como indica el GT29 en las Directrices sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento 2016/679, la empresa así lo demuestre (p. 7). En este sentido, el EDPB, en sus *Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679* (adoptada el 4 de mayo de 2020) (EDPB, 2020)²², plantea una opción para revertir ese desequilibrio que se genera entre las partes. Así, se contempla la posibilidad de que el consentimiento sea libre si la persona trabajadora dispone de una forma alternativa para dar cumplimiento a la obligación de registro que no implique la prestación del consentimiento –por cuanto no se requiera el empleo de datos sensibles–, y a condición de que la elección efectuada no tenga consecuencias adversas y se trate de servicios equivalentes (en interpretación de los apdos. 22 y 37). De esta forma, el consentimiento para el tratamiento de datos biométricos con fines de control horario podría ser válido si la persona trabajadora tuviera la opción de cumplir el deber de fichar el inicio y el fin de la jornada, en las mismas condiciones (idéntico momento y lugar), con un sistema que no exigiese su consentimiento como podría serlo el empleo de una clave PIN.

En este sentido, la AEPD (2023) entiende que si existe una alternativa que no implica el tratamiento de datos sensibles significa que la tecnología de biometría no sería estrictamente necesaria. Por lo que, nuevamente, en términos generales –salvo que la empresa acreditase que el consentimiento es libre–, quedaría impedido el levantamiento de la prohibición, en este caso, vía consentimiento en relación con la preceptiva observancia del principio de necesidad.

4.4. La obligación de efectuar una EIPD

Por último, el RGPD, en el artículo 35.1, establece que es obligatoria la realización de una EIPD²³ cuando sea probable que el tratamiento «entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas». Con el fin de concretar los tratamientos que implican un alto riesgo, la norma europea reconoce a las autoridades de control la facultad de elaborar y publicar una lista de los tipos de operaciones de tratamiento que requieran de una evaluación de impacto (apdo. cuarto). A este respecto, la AEPD elaboró la Listas de

²² https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_es.pdf

²³ A este respecto, la AEPD publicó en junio de 2021 una Guía sobre la gestión del riesgo y evaluación de impacto en tratamientos de datos personales (<https://www.aepd.es/guias/gestion-riesgo-y-evaluacion-impacto-en-tratamientos-datos-personales.pdf>) en la que se detallan las instrucciones necesarias para la elaboración de la EIPD.

tipos de tratamiento de datos que requieren evaluación de impacto relativa a protección de datos (art. 35.4) (publicada el 6 de mayo de 2019), en la que incluyó expresamente los tratamientos que impliquen el uso de datos biométricos con el propósito de identificar de manera única a una persona física.

Dicho esto, es relevante matizar que el deber de realizar una evaluación de impacto se enmarca en la obligación general de la persona responsable de gestionar adecuadamente los riesgos derivados del tratamiento (art. 24.1 RGPD); es decir, forma parte de las medidas de responsabilidad proactiva (Muñoz Ruiz, 2023, p. 77)²⁴. Así es indicado por el GT29, en sus Directrices sobre la EIPD y para determinar si el tratamiento «entraña probablemente un alto riesgo» a efectos del Reglamento (UE) 2016/679, cuando reconoce que la EIPD es un «proceso concebido para describir el tratamiento, evaluar su necesidad y proporcionalidad y ayudar a gestionar los riesgos para los derechos y libertades de las personas físicas derivados del tratamiento de datos personales evaluándolos y determinando las medidas para abordarlos» (p. 4).

De esta forma, en la EIPD, aparte de demostrar que el sistema supera el triple juicio de proporcionalidad, se deberá incluir necesariamente un análisis de los riesgos (incluida la tasa de falsa aceptación²⁵) y una descripción de las medidas técnicas, organizativas y de seguridad implementadas (AEPD, PS/00170/2023, PS/00074/2024), tales como: la codificación de la plantilla o el no almacenamiento de esta en internet (AEPD, PS/00361/2023). Además, se trata de una obligación que debe completarse, en todo caso, en un momento anterior a la instalación del sistema e incluso previa decisión de su implantación²⁶. Por ello, se descarta que pueda elaborarse cuando la decisión ya estaba avanzada (AEPD, PS/00419/2024).

²⁴ Las consecuencias negativas en los derechos y libertades de las personas trabajadoras que pueden surgir de no haber mitigado correctamente los riesgos «pueden suponer la comisión de diversas infracciones (por ejemplo: incumplimiento de obligaciones o principios, o bien no atender adecuadamente a derechos de las personas afectadas)» e incluso «pueden llegar a producir daños y perjuicios materiales o morales, algunos irreparables» (Miralles López, 2021, p. 2155). En todo caso, no realizar la EIPD cuando es obligatoria puede ser sancionado con hasta 10.000.000 euros o hasta una cuantía equivalente al 2 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior (art. 83.4 a) RGPD).

²⁵ Respecto a este punto, es relevante señalar que el reconocimiento biométrico no es una tecnología infalible. Por ello, se debe hacer un estudio de la probabilidad de que el sistema rechace a un individuo registrado o acepte a otro que no lo está. Como remarca Escajedo San Epifanio (2017), se debe tener en cuenta la tasa de aceptación errónea y la tasa de falso rechazo.

²⁶ El GT29, en las Directrices sobre la EIPD (adoptadas el 4 de abril de 2017), aparte de mencionar que «la EIPD debe iniciarse tan pronto como sea viable en el diseño de la operación de tratamiento incluso aunque algunas de las operaciones de tratamiento no se conozcan aún», remarca que se trata de un proceso continuo que debe actualizarse cuando se producen cambios (p. 16).

En términos generales, la AEPD concibe la EIPD como un verdadero juicio que debe superarse (PS/00170/2023), y no, según señala en la Guía sobre gestión del riesgo y evaluación de impacto en tratamientos de datos personales, como un mero trámite formal «plasmado en un documento sobre el que se puedan realizar cambios mínimos para adaptarlo a cualquier tratamiento» (p. 25). Igualmente, resulta de interés remarcar que, aunque pueda servir para demostrar la observancia de las exigencias del RGPD (p. ej., si se plasma en la evaluación cuál es la base legitimadora del tratamiento)²⁷, la verificación del cumplimiento normativo es un requisito previo a su ejecución. Así, la AEPD –en el documento titulado: Lista de verificación para determinar la adecuación formal de una EIPD y la presentación de consulta previa²⁸– entiende que «la ausencia de una base jurídica constituiría un requisito no subsanable mediante otras medidas de cumplimiento» (p. 10).

En atención a las particularidades de la evaluación de impacto, las resoluciones de la AEPD suelen sancionar a las personas responsables por incumplir con el deber del artículo 35 del RGPD; principalmente debido a la ausencia de elaboración de este proceso (AEPD, PS/00074/2024, PS/00361/2023) y a la no superación del principio de proporcionalidad (AEPD, PS/00419/2024, PS/00170/2023).

Por todo lo expuesto, se puede concluir que, en definitiva, el criterio de la AEPD descarta cualquier posibilidad de interpretar que el tratamiento de datos biométricos con fines de registro horario –a la vista del art. 34.9 ET– se adecúa a la normativa de protección de datos. No obstante, esta posición garantista del derecho a la protección de datos que ostenta la AEPD entra en contraposición con la línea jurisprudencial sostenida en la materia hasta la fecha.

5. Mayor permisibilidad del tratamiento de datos biométricos por la jurisprudencia antes de la aprobación del RGPD

En 2007, el TS se pronunció sobre la licitud del empleo de un sistema de control de horario –instaurado por el Gobierno de Cantabria– que funcionaba a través de la lectura biométrica de la mano de las personas trabajadoras. En su Sentencia de 2 de julio de 2007 (Sala de lo Contencioso-administrativo, rec. 5017/2003), reconoció que el uso de esta tecnología no suponía una vulneración del artículo 18 de la Constitución española (CE), sino que respondía a una finalidad «plenamente legítima» (FJ 7). En referencia al mismo sistema de registro, el TC, en el Auto 57/2007, de 26 de febrero, inadmitió un recurso de amparo

²⁷ Esta facultad es detallada por el GT29, en las Directrices sobre la evaluación de impacto (p. 4).

²⁸ Se trata de uno de los documentos elaborados por la AEPD para ayudar a las personas responsables del tratamiento a elaborar la EIPD: <https://www.aepd.es/documento/lista-verificacion-eipd-consulta-previa.docx>

por carecer de contenido constitucional, al entender que la tecnología implantada por la Administración cántabra no lesionaba el derecho a la intimidad, pues había sido adoptada en atención a la normativa en materia de protección de datos (FJ 6).

Con parejo razonamiento se dictó, previamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 10 de enero de 2003 (rec. 517/2002). En ella el TSJ reconoció la validez y eficacia de este tipo de tecnologías, señalando el «carácter imperfecto de los sistemas de control más comúnmente usados, tanto el sistema de firma, por su posible manipulación, como el sistema de reloj y ficha, por no impedir la sustituibilidad en su cumplimiento» (FJ 9). Con posterioridad, el TSJ de la Región de Murcia, Sala de lo Social, en su Sentencia 47/2010, de 25 de enero, consideró que el sistema electrónico de captación de huella digital que la empresa aplicaba no revestía «caracteres de intromisión ilegítima en la esfera de la intimidad».

Más adelante, la AN, en su Sentencia de 19 de septiembre de 2019 (rec. 774/2018), aun refiriéndose a un tratamiento de datos biométricos en un contexto ajeno al laboral (acceso de la clientela a un gimnasio vía escáner de huella dactilar), revocó la sanción impuesta por la AEPD a la empresa, reconociendo que la medida superaba el principio de proporcionalidad. La AN argumentó que el sistema de acceso aparte de idóneo era necesario, debido a que evitaba el intercambio de tarjetas –y, por tanto, el intrusismo y el fraude–, y proporcional en sentido estricto, dado que la empresa había incorporado garantías en el tratamiento, consistentes en no almacenar la huella en el sistema (sino el algoritmo) y en no emplear los datos con un fin distinto (FJ 5).

Si bien estas resoluciones consideraron apropiado el tratamiento de datos biométricos, debe ser señalado que fueron promulgadas a la luz de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal –normativa derogada–, que no incluía los datos biométricos dentro de la categoría de datos especialmente protegidos (art. 7).

En este sentido, cabe remarcar que el poder legislativo europeo en el RGPD vierte una prohibición de tratamiento y, por tanto, una reforzada protección sobre determinadas tipologías de datos porque considera que, por su naturaleza, el uso de estos datos «podría entrañar importantes riesgos para los derechos y las libertades fundamentales» (considerando 51)²⁹. Esta naturaleza a la que se alude hace referencia a la estrecha vinculación de los datos sensibles con las características más delicadas o íntimas de las personas, ligadas directamente con su dignidad (Rebollo Delgado, 2021, p. 1016). Es por esta razón por la que la posterior introducción de los datos biométricos en la categoría de datos sen-

²⁹ Aunque también se encontraba esta prohibición de tratamiento en el artículo 8.1 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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; provisión que, no obstante, no incluía los datos biométricos.

sibles y el reconocimiento legal de su carácter especialmente vulnerable podría conducir a un cambio en el criterio sostenido por los tribunales. Así, aunque no constituye jurisprudencia, la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Alicante, 190/2023, de 15 de septiembre, avanza en esta línea; al haber estimado la vulneración del derecho a la intimidad de un trabajador, cuya imagen había sido captada, para cumplir con la obligación de registro, sin su consentimiento expreso, sin el ofrecimiento de un sistema alternativo y sin haber efectuado la previa EIPD³⁰.

Sin embargo, cabe señalar que tampoco puede asegurarse firmemente que esta variación en el juicio vaya a trasladarse a la jurisprudencia y doctrinal judicial, al menos de manera uniforme. Y ello principalmente debido al hecho de que la jurisprudencia de los últimos años tiende a considerar la observancia de la legislación en materia de protección de datos como una cuestión de legalidad ordinaria en algunas materias (Todolí Signes, 2022, p. 238). Además, equipara la exigencia de acreditar la «necesidad» del tratamiento (plasmada tanto en el principio de proporcionalidad como en el propio art. 9.2 b) RGPD) con la conveniencia de la medida empresarial (Todolí Signes, 2022, p. 242). De esta forma, a diferencia del criterio empleado por la AEPD, quien sí que exige que se acredite que el sistema es insustituible por otro menos intrusivo, los tribunales, como realizó la AN en la Sentencia de 19 de septiembre de 2019, se focalizan, más bien, en la eficacia e idoneidad de la tecnología.

Así, el hecho de que la jurisprudencia y la AEPD mantengan posiciones interpretativas –hasta la fecha– dispares genera inseguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras que pueden ver lesionados sus derechos fundamentales, como para las empresas que se plantean implantar los sistemas de control biométrico (Rodríguez-Piñero Royo, 2019, p. 104).

En atención a lo expuesto, es importante analizar las implicaciones que tendrá la reforma del artículo 34.9 del ET planteada por 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. Si bien esta reforma podría ser empleada para reforzar la protección de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras y zanjar el debate sobre la posibilidad de emplear datos biométricos (p. ej., prohibiendo definitivamente las tecnologías biométricas de registro horario), el texto que se propone, en mi opinión, no contribuye sino a mantener la disparidad de criterios y a reforzar incluso la idea de que el tratamiento de datos biométricos, en estos supuestos, es idóneo, necesario y proporcional.

³⁰ Además, se encuentra la Sentencia del TS de 15 de enero de 2025 (Sala de lo Social, rec. 136/2023) que, si bien se refiere a los datos relativos al registro salarial, consideró que la empresa no estaba obligada a proporcionar información que permitiese identificar de forma inequívoca la retribución individualizada de una persona trabajadora porque no había norma con rango de ley que lo previese.

6. Las implicaciones de la reforma del registro de jornada planteada por 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

El 4 de febrero de 2025, el Consejo de Ministros, con tramitación por vía de urgencia, aprobó el anteproyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión. Posteriormente, el anteproyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Ministros, en su segunda vuelta, el 6 de mayo de 2025; iniciando así la propuesta normativa su tramitación parlamentaria. Es por ello por lo que el 16 de mayo de 2025 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales 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.

Se trata de un proyecto de ley que, si bien todavía debe superar los pertinentes trámites parlamentarios, plantea una reforma del ET, en diversos ámbitos, siendo uno de ellos el registro de la jornada diaria.

Así, el proyecto de ley decide suprimir el contenido del apartado noveno del artículo 34 del ET y crear un nuevo precepto bajo la denominación de artículo 34 bis. Por una parte, el articulado propuesto –si se mantiene en idénticos términos– recoge, en su apartado primero, que: «La empresa mantendrá un registro diario de jornada, realizado por medios digitales, que garantice el cumplimiento efectivo de los requisitos previstos en este artículo. [...]». De esta forma, la obligación legal de efectuar un registro diario de jornada se ve complementada con el deber empresarial de ejecutarlo a través de medios digitales.

Por otra parte, continuando con las modificaciones propuestas, el apartado segundo, introduce el deber de garantizar «la objetividad, la fiabilidad y la accesibilidad del registro de jornada». Y para el cumplimiento de estas garantías, establece cinco premisas concretas, siendo las dos primeras de interés para el presente estudio:

- a) Las personas trabajadoras practicarán los asientos de forma personal y directa, inmediatamente al inicio y finalización de cada jornada, de forma que la empresa no pueda condicionar su contenido [...] [, y]
- b) Para garantizar la autenticidad y la trazabilidad de los datos reflejados en el registro, este deberá permitir identificar inequívocamente a la persona trabajadora que lo realiza, así como las eventuales modificaciones de los asientos efectuados.

Por último, debe ser señalado que se remite a la negociación colectiva y al desarrollo reglamentario para la concreción de las especificidades relativas al registro (apdos. 5 y 6).

En este punto, cabe plantearse si los cambios introducidos en el precepto podrían conllevar un cambio en el criterio sostenido por la AEPD. En otras palabras, cabe analizar si la obligación de registro horario en los términos propuestos podría ser suficiente para levantar la prohibición de tratamiento de datos biométricos, sobre la base del artículo 9.2 b) del RGPD. La respuesta a esta pregunta requiere, en primer lugar, considerar si la forma en la que ha sido configurado el deber de registro es lo suficientemente concreta para entender que habilita al tratamiento de datos biométricos, y, en segundo lugar, si, de acuerdo con la redacción propuesta, las tecnologías de biometría superarían el principio de proporcionalidad.

6.1. La concreción de la obligación de registro

Respecto a la primera cuestión planteada, es de interés traer a colación de nuevo la jurisprudencia del TC. En la Sentencia 76/2019, de 22 de mayo, el TC reconoce que las limitaciones de un derecho fundamental establecidas por una ley «pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación»; y añade que la falta de precisión supone que «la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla» (FJ 5). En similar sentido se pronuncia también la jurisprudencia del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), indicando que una norma que posibilite una injerencia en los derechos fundamentales de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (derecho al respeto de la vida privada y familiar y derecho a la protección de datos de carácter personal):

[...] debe contener reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de una medida e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos personales resulten afectados dispongan de garantías suficientes que permitan proteger eficazmente sus datos personales contra los riesgos de abuso [...] (FJ 91 STJUE de 6 de octubre de 2015, asunto C-362/14; FJ 52 STEDH de 4 de julio de 2023, demanda n.º 11519/20)³¹.

³¹ Así, el TEDH en la Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (actualizada el 31 de agosto de 2024), donde aborda extensamente las implicaciones del derecho fundamental al respeto a la vida privada y familiar recogido en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, indica que:

The national law must be clear, foreseeable, and adequately accessible [...] It must be sufficiently foreseeable to enable individuals to act in accordance with the law» (p. 11). Además, respecto a la incorporación de garantías en la norma, establece que: «Lawfulness» also requires that there be adequate safeguards to ensure that an individual's Article 8 rights are respected. Domestic law must provide adequate safeguards to offer the individual adequate protection against arbitrary interference (p. 12).

En este sentido, siendo que la utilización de datos biométricos puede implicar una injerencia en el derecho a la intimidad y/o en el derecho a la protección de datos –teniendo en cuenta además que pertenecen a la categoría de datos especialmente protegidos³², la ley que habilite su tratamiento debería ser clara y expresa al respecto. En este contexto, las disposiciones introducidas por el proyecto de ley, de igual forma que el artículo 34.9 del ET, carecen de cualquier tipo de referencia al empleo de tecnologías de biometría y al derecho a la protección de datos de las personas trabajadoras.

Además, aunque podría ser razonado que las concreciones que incorpora el proyecto de ley, es decir, el deber de emplear sistemas digitales y de garantizar inequívocamente la identidad de la persona trabajadora, implican indirectamente una habilitación al tratamiento de datos biométricos, cabe realizar dos matices al respecto. Por una parte, que, de nuevo, estos requisitos no equivalen a un pronunciamiento conciso sobre el uso de esta tipología de datos, y, por otra, que no introducen cambios sustanciales en consideración a la normativa vigente y la jurisprudencia promulgada sobre la materia. Y ello sobre la base de los siguientes argumentos:

1. La obligación de utilizar medios digitales no reduce las posibilidades al empleo de sistemas de reconocimiento facial o de escaneo de huella dactilar. Esta especificación parece responder, más bien, a la necesidad de garantizar el inmediato acceso al registro por parte de las personas trabajadoras, sus representantes legales y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como a la necesidad de establecer herramientas que permitan poner a disposición la información en un formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado (art. 34 bis apdos. 2 c) y 2 d). A este respecto, si bien el artículo 34.9 del ET no contempla el deber de emplear sistemas digitales, las exigencias que de él derivan indirectamente postulaban las herramientas digitales como los sistemas idóneos para el cumplimiento de estas. En este sentido, se pronunció la AN, en su Sentencia 22/2022, de 15 de febrero, en la que declaró que el sistema de registro empleado por la empresa, consistente en la firma de la persona trabajadora en un papel no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 34.9 del ET. La AN, aparte de razonar que no se trataba de un sistema fiable que acreditase la jornada diaria, entendió que imponía trabas a una posible puesta a disposición de la información a la persona trabajadora, la representación legal de las personas trabajadoras y la Inspección de Trabajo (FJ 4). De esta forma, la conducción del registro horario mediante medios digitales podría considerarse una concreción efectuada a la luz de la doctrina judicial previa.

³² En este sentido, el EDPB (2023, p. 5) expone que:

Las medidas legislativas que sirven de base jurídica para el tratamiento de datos personales interfieren directamente en los derechos garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta. El tratamiento de datos biométricos constituye en sí mismo una grave injerencia en cualquier circunstancia y con independencia del resultado.

2. Las letras a) y b) del apartado segundo, aun cuando mencionan que el asiento debe ser practicado de forma personal y asegurando la identificación inequívoca de la persona trabajadora, suponen realmente una precisión de las garantías de objetividad, fiabilidad y accesibilidad. Como es indicado en el propio preámbulo del borrador del anteproyecto³³, la observancia de estos tres principios o requisitos ya era previamente requerida para dar cumplimiento a la Directiva 2003/88/CE, de acuerdo con la interpretación efectuada por el TJUE en su Sentencia de 14 de mayo de 2019, y plasmada en el Criterio Técnico 101/2019 de la Inspección de Trabajo (Gómez-Millán Herencia, 2020, p. 243).

Se puede concluir, por todo ello, que el criterio sostenido por la AEPD no tendría por qué variar sobre este punto. En mi opinión, la ausencia de un pronunciamiento preciso sobre el empleo de tecnologías de biometría –y de modificaciones relevantes– impide entender que la normativa alza la prohibición de tratamiento.

6.2. La superación del principio de proporcionalidad

Por otra parte, aunque se alcanzase la conclusión de que sí que puede ser aplicada la excepción del artículo 9.2 b) del RGPD, la persona responsable del tratamiento, es decir, la empresa, debería, en todo caso, demostrar que el sistema biométrico de registro horario es idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto.

Así, no puede negarse que la medida es plenamente idónea para el cumplimiento del fin previsto, por cuanto permite no solamente controlar la jornada de las personas trabajadoras, sino también mitigar el fraude en el fichaje (por traspaso de tarjetas o comunicación del PIN de acceso, entre otros) y el robo de las credenciales (Muñoz Ruiz, 2023, p. 36)³⁴. Sin embargo, es esta misma característica de los sistemas biométricos la que ocasiona que los juicios de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto presenten una mayor controversia.

Como ha sido anteriormente indicado, la necesidad del tratamiento implica demostrar que no existen otras medidas menos intrusivas que sean eficaces para el cumplimiento del

³³ Véase el borrador publicado inicialmente en el siguiente enlace: <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/58e3800b-9e2c-4ff1-9dd2-316d5792d396>

³⁴ La *European Data Protection Board* también indica, en las Directrices 3/2019 sobre el tratamiento de datos personales mediante dispositivos de vídeo (adoptadas el 29 de enero de 2020), que las tecnologías de biometría pueden ser percibidas como particularmente eficaces. No obstante, expone que ello no excluye que deba ser evaluado su impacto en los derechos y libertades fundamentales y deban ser considerados otros medios menos intrusivos para lograr el fin legítimo del tratamiento (apdo. 73). https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_es.pdf

deber de registro³⁵. En este sentido, un factor que asiduamente es empleado por la empresa, en los procedimientos ante la AEPD, para justificar la necesidad de la instalación de sistemas de biometría es su fiabilidad en la identificación de las personas trabajadoras (p. ej., AEPD, PS/00218/2021, PS/00419/2024, PS/00170/2023). Con la introducción de las modificaciones planteadas por el proyecto de ley podría entenderse que la necesidad se encuentra aún más justificada por el deber expreso de la norma de que el sistema identifique inequívocamente a la persona trabajadora y acredite que los asientos sean practicados de forma personal y directa. Ahora bien, la fiabilidad exigida no puede equipararse con una ausencia absoluta de errores o posibilidades de fraude, por cuanto se produciría la paradoja de que ni tan siquiera los sistemas de reconocimiento facial o de escaneo de huella dactilar serían válidos para la observancia de la obligación de registro³⁶. Esta tecnología está basada en probabilidades que no garantizan un 100 % de precisión y que, además, podrían permitir una suplantación de la identidad; p. ej., empleando una simulación en silicona del dedo de la persona trabajadora con su huella dactilar (Escajedo San Epifanio, 2017).

Es por ello por lo que para valorar si existen medidas eficaces menos intrusivas resulta recomendable basarse en si los sistemas presentan «niveles adecuados de calidad» (AEPD, 2023, p. 18). Así, el hecho de que una tecnología pueda dar lugar al fraude no tiene por qué ser incompatible con un estándar apropiado de calidad, teniendo en cuenta, en todo caso, que las posibles irregularidades podrían ser mitigadas mediante el uso de medidas disciplinarias (AEPD, PS/00218/2021). A la luz de estas consideraciones, cabe señalar que, en mi opinión, deviene complejo superar el principio de necesidad, atendiendo al criterio sostenido por la AEPD en sus resoluciones –que ya ponderaban el factor de la fiabilidad–, por cuanto, generalmente existirán otros mecanismos digitales de registro adecuados que no impliquen el tratamiento de datos biométricos³⁷.

³⁵ Véase el *Manual para la evaluación de la necesidad de las medidas que limiten el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*, elaborado y publicado el 11 de abril de 2017 por el *European Data Protection Supervisor*. <https://www.aepd.es/documento/guia-evaluar-necesidad-tratamientos-en-politicas-y-medidas-legislativas.pdf>

³⁶ Muñoz Ruiz (2023, p. 27) recalca que la huella digitalizada tiene una correspondencia al 96 % con un individuo, «lo que significa que existe una determinada tasa de falsos positivos (da por buena una suplantación) y falsos negativos (rechaza a un individuo autorizado)».

³⁷ A este respecto, resulta interesante traer a colación la normativa de otros países. En este sentido, Escajedo San Epifanio (2015, p. 178) indica que:

Noruega, en su normativa de protección de datos, ha establecido con claridad que los números de identidad nacional y otros medios «claramente identificativos», como considera su Inspector Nacional de protección de datos que lo son algunos tipos de datos biométricos, solo deben emplearse cuando existe una «necesidad objetiva de identificación» y sobre esta base prohibió algunos usos, como el control horario de los empleados.

Una conclusión pareja se obtiene del juicio de proporcionalidad en sentido estricto³⁸. Un incremento de la eficacia del sistema no compensa aparentemente la injerencia en el derecho a la protección de datos y en el derecho a la intimidad; a causa de las consecuencias de una hipotética brecha de seguridad³⁹, y a la posibilidad de afectar a otros derechos fundamentales, debido a la facultad de las tecnologías de biometría de obtener información personal adicional –como datos relativos a la salud de la persona trabajadora– (Muñoz Ruiz, 2023, p. 31)⁴⁰.

Por todo lo expuesto, desde mi punto de vista, las modificaciones planteadas por el proyecto de ley no deberían conducir *a priori* a un cambio del criterio de la AEPD ni, por tanto, a un levantamiento de la prohibición de tratamiento de datos biométricos del artículo 9.2 b) del RGPD.

No obstante, sí que cabe contemplar que podría, por el contrario, respaldar la línea jurisprudencial tendente a reforzar la legitimidad de las facultades empresariales de control. El hecho de que el articulado propuesto prevea expresamente que se debe garantizar inequívocamente la identidad de la persona trabajadora, puede derivar en que la jurisprudencia considere que los sistemas de biometría son necesarios para el fin de control horario; especialmente si se tiene en cuenta que –como ha sido remarcado con anterioridad– los tribunales emplean, más bien, un criterio de conveniencia de la medida adoptada (Todolí Signes, 2022).

En consecuencia, para evitar de nuevo una disparidad de criterios y adoptar una posición garantista de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, en mi opinión, la reforma propuesta podría haber sido empleada para incluir: directamente una prohibición al tratamiento de datos biométricos con fines de control horario, o al menos unas reglas claras para que, vía negociación colectiva, se habilite su tratamiento exclusivamente en aquellos supuestos en los que sea necesario su uso por las circunstancias de la actividad⁴¹. Y, en todo caso, con unas garantías concretas de carácter técnico que podrían consistir o partir de: que el sistema no guarde el dato biométrico, que el mismo no sea almacenado en in-

³⁸ Véanse las *Directrices del SEPD para la evaluación de la proporcionalidad de las medidas que limitan los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales*, elaboradas y publicadas el 19 de diciembre de 2019 por el *European Data Protection Supervisor* (SEPD, 2019). https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-12/19_12_19_edps_proportionality_guidelines_es.pdf

³⁹ Además, sobre este punto se ha pronunciado el Comité Económico y Social en el Dictamen 1/2025 (sobre el anteproyecto de ley) indicando que: «debieran contemplarse cuantas medidas y salvaguardas sean necesarias en materia de ciberseguridad para minimizar el elevado riesgo de ataques informáticos que *a priori* comporta la interoperabilidad del registro y la accesibilidad remota desde diferentes organizaciones y servidores informáticos» (p. 15).

⁴⁰ Por ejemplo, la Magistratura laboral austriaca considera que este uso de los datos biométricos supone un control de alta intensidad para un objetivo relativamente «trivial» (Escajedo San Epifanio, 2015, p. 231).

⁴¹ En este sentido, se entiende que es especialmente eficaz para aquellas empresas cuya actividad se desarrolle con horarios flexibles, jornadas irregulares o teletrabajo (Poquet Catalá, 2020).

ternet, que se conserven los datos de manera cifrada y que se implementen medidas técnicas para impedir el uso de las plantillas biométricas con un fin distinto (Fernández Orrico, 2020; AEPD, 2023, p. 28). No obstante, dado que la norma no se pronuncia al respecto, cabe acudir a la negociación colectiva.

7. El papel de la negociación colectiva

En este contexto, ante la ausencia de pronunciamiento por parte de la normativa laboral –tanto en lo referente a la habilitación de tratamiento de los datos biométricos como a la inclusión de garantías–, la negociación colectiva es dispuesta como la herramienta para completar estas lagunas; por cuanto el articulado se remite a ella. No obstante, no parece proporcionado, o es al menos cuestionable, que la norma delegue en la negociación colectiva la misión de corregir la «desregulación» existente en la materia (Todolí Signes, 2022, p. 247). Esta remisión, desprovista de cualquier indicación, en ocasiones, puede resultar asimismo perjudicial para los derechos fundamentales de las personas trabajadoras (Cruz Villalón, 2020)⁴².

En principio, el RGPD contempla la negociación colectiva como un mecanismo a través del cual los Estados miembros pueden introducir «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» (art. 88.1 RGPD y Considerando 155). Así, la normativa europea reconoce a los convenios colectivos la capacidad de legislar garantías adicionales para la tutela del derecho a la protección de datos (Garrigues Giménez, 2022). Por ejemplo, el Convenio colectivo del Sector Comercio del Mueble 2022-2026 (Resolución 4 de agosto de 2023⁴³), en su artículo 71, recoge que:

La instalación de elementos de controles biométricos en el centro o puesto de trabajo requerirá la aceptación del trabajador y deberá ser consultado a la representación de los trabajadores. En todo caso, en el tratamiento de datos la empresa se regirá por el principio de intervención mínima y proporcionalidad al fin pretendido, así como por las disposiciones comunes contenidas en este título, debiendo llevar a cabo, antes del mismo, una evaluación de impacto [...].

⁴² Así, Cruz Villalón (2020) indica que:

A estos efectos, la intervención del legislador estatal ha podido presentarse igualmente como contradictoria: de un lado, con una lógica de fomento de la intervención de actuación complementaria por parte del convenio colectivo enriquecedora de las potencialidades de este como instrumento de profundización del disfrute de los derechos fundamentales; de otro lado, siendo el legislador estatal el que ofrece las posibilidades, incluso las propicia, de que el convenio colectivo se convierta en instrumento lesivo de los derechos fundamentales en lo laboral.

⁴³ Publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 23 de agosto de 2023.

Se trata, pues, de una disposición que añade el deber de consulta a los órganos de representación de las personas trabajadoras.

Sin embargo, adicionalmente a esta habilidad de la negociación colectiva, el RGPD, en el artículo 9.2 b), prevé expresamente que la obligación que permite levantar la prohibición de tratamiento de datos biométricos pueda estar contemplada en un convenio colectivo (Mercader Uguina, 2023, p. 40). A este respecto, es relevante señalar que el propio RGPD reconoce a los Estados miembros un «margen de maniobra» para especificar las normas que versan sobre el tratamiento de datos sensibles –en él incluidas– (considerando 10). Trasladada esta facultad al ámbito laboral, el considerando 52 recuerda igualmente que cuando así lo establezcan los Estados miembros se podrán autorizar «excepciones a la prohibición de tratar categorías especiales de datos personales». De una primera lectura del preámbulo del reglamento, se puede razonar, por tanto, que la legislación europea otorga cierta capacidad de creación normativa a los Estados miembros, la cual puede ser extendida en el ámbito laboral a la negociación colectiva –por cuanto así también lo reconoce el art. 9.2 b) al mencionar los convenios colectivos–^{44,45}.

En relación con esta capacidad, no resulta extraño, no obstante, encontrar que la misma es empleada de nuevo contraviniendo la normativa en materia de protección de datos⁴⁶. En este sentido, el propio artículo 9.2 b) del RGPD establece dos requisitos concretos para observar: la aportación de garantías y la justificación de la necesidad del tratamiento (Garrigues Giménez, 2022).

7.1. El deber de recoger garantías adecuadas

El artículo 9.2 b) del RGPD recuerda que el convenio colectivo –o derecho de los Estados miembros– que autorice el tratamiento de datos biométricos debe establecer «garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado» (Sierra Hernáiz, 2021).

⁴⁴ Afirmativamente se pronuncia también la Autoridad Catalana de Protección de Datos en su Dictamen CNS 2/2022: https://apdcat.gencat.cat/web/.content/Resolucio/Resolucions_Cercador/Dictamens/2022/Documents/es_cns_2022_002.pdf

⁴⁵ Además, Rodríguez-Piñero Royo (2019) recuerda que la regulación sobre el empleo de tecnologías biométricas entraría dentro del ámbito material de los convenios colectivos de acuerdo con el artículo 85.1 del ET; por cuanto respondería al cumplimiento de la obligación legal de registro, tratándose esta de una materia de índole laboral.

⁴⁶ A este respecto, cabe señalar que la autorización al tratamiento de datos biométricos podrá estar incluida, en todo caso, en convenios colectivos estatutarios, regulados en el título III del ET (Mercader Uguina, 2023, p. 41).

Este deber de aportar garantías adecuadas se plasma, en primer lugar, en el considerando 52 del RGPD. En él se recoge una exigencia: los Estados miembros ostentan la facultad de configurar excepciones a la prohibición de tratar datos sensibles, siempre que «se den las garantías apropiadas, a fin de proteger datos personales y otros derechos fundamentales». El «deber» de asegurar la protección de los derechos de las personas interesadas a través de la introducción de garantías adicionales no es exclusivo del apartado b) del artículo 9.2 del RGPD, sino que se reitera a lo largo de dicho precepto. Así, se puede observar que en los apartados g), i) y j) se recoge una similar exigencia empleando, no obstante, una expresión distinta: «establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado».

En este contexto, es imprescindible traer a colación la Sentencia del TC 76/2019, de 22 de mayo, que, aun refiriéndose a otra tipología especial de datos personales –datos relativos a las opiniones políticas–⁴⁷, crea un importante precedente en cuanto a la configuración legal de las garantías exigidas a lo largo del artículo 9 del RGPD. El TC se centra en el apartado g) del artículo 9.2 del RGPD, no obstante, los razonamientos que aporta podrían ser aplicables al artículo 9.2 b) del RGPD, por cuanto ambos preceptos se refieren a la necesidad de aportar garantías adecuadas.

En primer lugar, el TC aclara que el «margen de maniobra» que se reconoce a los Estados miembros en el considerando 10 no solamente se extiende a la configuración de la causa habilitante que excepciona la prohibición de tratamiento de datos especialmente sensibles, sino que igualmente se refiere al establecimiento de las garantías adecuadas (FJ 4). Se razona que estas son mencionadas en el reglamento como una «obligación concreta de los Estados miembros»; es decir, como un condicionante a la habilitación normativa (FJ 4), que puede entenderse cumplido cuando la norma interna prevé las garantías adecuadas de manera expresa y no cuando «se remite implícitamente a las garantías generales contenidas en el Reglamento general de protección de datos» (FJ 8).

A mayor abundamiento, el TC especifica que la exigencia de incluir dichas garantías no viene únicamente impuesta por la normativa europea, sino, asimismo, por su jurisprudencia. Una norma potencialmente intrusiva de derechos fundamentales –en este caso del derecho a la protección de datos del art. 18.4 CE– debe incluir «garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad

⁴⁷ La Sentencia 76/2019 declaró inconstitucional el artículo 58.1 bis de la Ley orgánica del régimen electoral general por considerar que vulneraba los artículos 18.4 y 53.1 de la CE. La norma que se pretendía incluir abría la puerta a que los partidos políticos pudiesen emplear datos relativos a las opiniones políticas de las personas, bajo el pretexto de la existencia de un «interés público» (reflejado en el considerando 56 y en el art. 9.2 g) RGPD). No obstante, el precepto no preveía las garantías adicionales que el artículo 9.2 g) y la jurisprudencia constitucional anterior exigían al respecto (previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas, y cumplimiento del principio de proporcionalidad).

y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental» (FJ 6). Además, dichas garantías han de estar previstas en la propia ley o convenio colectivo, por cuanto no pueden «deferirse a un momento posterior a la regulación legal del tratamiento de datos personales de que se trate» (FJ 8). La inclusión en el convenio colectivo de garantías adecuadas para la salvaguarda del derecho fundamental a la protección de datos se configura, así, como una exigencia constitucional y legal.

En adición, el TC recalca que las garantías deben adaptarse al tipo de tratamiento, la naturaleza de los datos y «la probabilidad y gravedad de los riesgos de abuso»; siendo su finalidad ulterior proteger el contenido esencial del derecho fundamental (FJ 6). En este punto, es importante recordar que el contenido esencial del derecho a la protección de datos se desgrana en el poder de disposición sobre los datos personales, y, en concreto, en: el derecho de la persona interesada a consentir sobre la recogida de sus datos personales y el derecho a ser informada de la persona responsable y finalidad del tratamiento (FJ 7 Sentencia TC 292/2000). No obstante, como indica el TC, las garantías deben adecuarse al tipo de tratamiento, y considerando la naturaleza de las relaciones laborales⁴⁸, deviene insuficiente, en mi opinión, asegurar exclusivamente el contenido esencial del derecho fundamental. Por una parte, el consentimiento rara vez es libre en el ámbito laboral (Cruz Villalón, 2020) y, por otra parte, el deber de información individual –así como los principios de tratamiento: minimización, licitud, etc.– viene exigido por la normativa europea. Cabría, por tanto, centrarse en garantías de carácter técnico y de reconocimiento del ejercicio de derechos colectivos –como la exigencia de un consentimiento colectivo–⁴⁹.

7.2. La observancia del criterio de necesidad

En segundo lugar, el artículo 9.2 b) del RGPD reconoce que se alzará la prohibición cuando el tratamiento sea «necesario para el cumplimiento de obligaciones [...]».

⁴⁸ En este sentido, cabe señalar que la digitalización aumenta aún más el desequilibrio de poderes entre el empresario y el trabajador, por cuanto otorga más herramientas de poder a la empresa (Pérez del Prado, 2023, pp. 116-117).

⁴⁹ A este respecto, se debe resaltar que la adecuación del RGPD al ámbito laboral es cuestionable. Todolí Signes (2024, p. 231) apunta que:

El RGPD (y el Reglamento de Inteligencia artificial) no es una normativa laboral y no está pensada ni adaptada a los principios de funcionamiento de las relaciones industriales. Así, la regulación en materia de protección de datos funciona en una lógica de garantías decididas unilateralmente por el responsable del tratamiento; de relevancia determinante del consentimiento; de derechos de ejercicio individual, etc. Reglas de funcionamiento muy alejadas de los principios básicos del ordenamiento laboral, cimentado en limitaciones a la autonomía de la voluntad; reconocimiento de la autonomía colectiva; intervenciones legislativas con garantías de derechos claras; normas de derecho mínimo necesario, etc.

A este respecto, se ha pronunciado recientemente el TJUE en su Sentencia de 19 de diciembre de 2024 (asunto C-65/23), en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el *Bundesarbeitsgericht* (TS de lo Laboral alemán)⁵⁰. El tribunal alemán se cuestionaba si un órgano judicial nacional podía entrar a revisar el «carácter necesario» que el convenio colectivo había determinado en virtud de los artículos 5, 6 y 9.

En respuesta a esta cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia argumentó que cabe entender que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la facultad de controlar lo dispuesto en el convenio colectivo y de valorar si efectivamente «las justificaciones alegadas por las partes en dicho convenio acreditan el carácter necesario del tratamiento de datos personales que se deriva de él» (FJ 58).

Este razonamiento, en mi opinión, matiza una cuestión relevante: el momento de justificación de la «necesidad», mencionada tanto en el artículo 6.1 b) como en el artículo 9.2 b) del RGPD. El deber de justificación no solamente vendría impuesto a las empresas a la hora de efectuar la EIPD, sino que se exigiría igualmente a los agentes sociales en el momento de la negociación. Por tanto, se entiende que aquellas disposiciones de convenios colectivos que carezcan de una explicación razonable de la necesidad del tratamiento de datos biométricos podrán ser objeto de examen por los órganos jurisdiccionales; lo que podría tener como consecuencia que los tribunales declarasen que el articulado pactado es ineficaz.

En este sentido, un ejemplo –si bien controvertido⁵¹– en el que se refleja la facultad de juicio sobre las disposiciones de los convenios colectivos, ejercida por los tribunales del orden jurisdiccional laboral, es el supuesto enjuiciado en la Sentencia del TSJ de Aragón 379/2016, de 27 de mayo⁵². Se trata de una resolución que parte de los siguientes hechos.

El demandante y posterior recurrente, que trabajaba como asesor comercial para una empresa de atención telefónica a la clientela, fue despedido por proceder reiteradamente

⁵⁰ El *Bundesarbeitsgericht* planteó una segunda cuestión prejudicial: si el artículo 88 del RGPD exigía el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 5, 6, apartado 1 y 9, apartados 1 y 2. Ante este planteamiento, el Tribunal de Justicia respondió afirmativamente, entendiendo que las normas adoptadas en virtud de dicho artículo no pueden «tener por objeto o como efecto eludir las obligaciones del responsable o del encargado del tratamiento que resultan de otras disposiciones de dicho Reglamento» (FJ 42).

⁵¹ Véase el comentario realizado por Todolí Signes (2021b).

⁵² Frente a esta sentencia se presentó recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue inadmitido mediante Auto de la Sala de lo Social del TS de 18 de mayo de 2017. Y, posteriormente, frente al Auto del TS fue presentado recurso de amparo ante el TC, quien resolvió, en la Sentencia 160/2021, de 4 de octubre, que no había habido vulneración del derecho a la protección de datos y que la determinación de la cuestión correspondía a los órganos judiciales (FJ 4). Consideró, por tanto, que se trataba de una cuestión de legalidad ordinaria. Para profundizar en las implicaciones jurídicas de esta Sentencia del TC, es interesante acudir al análisis crítico que efectúa Molina Navarrete (2021).

de manera incorrecta en el ejercicio de sus funciones. Como medio de prueba de los incumplimientos, la empresa aportó grabaciones de las conversaciones telefónicas que había mantenido el trabajador con las personas usuarias; grabaciones de las que si bien el trabajador tenía constancia de que eran efectuadas, fueron empleadas contraviniendo un compromiso alcanzado con la representación de las personas trabajadoras. Así, previo despido, la empresa y la representación de las personas trabajadoras habían firmado un documento de desarrollo de compromisos en el que la dirección asumió el compromiso de que la monitorización de las llamadas no tendría en ningún caso como objetivo su utilización como mecanismo disciplinario. Atendiendo a dicho acuerdo, el trabajador alegó vulneración del artículo 18.4 de la CE y solicitó la nulidad del despido.

El supuesto es interesante porque, tanto en instancia como en suplicación, se declaró que no había lesión del derecho fundamental –ni nulidad de la prueba–, aunque se hubiera contravenido el pacto colectivo. El TSJ argumentó que de cumplirse lo acordado, se estaría permitiendo «la inmunidad de los asesores frente al control empresarial de la actividad laboral que desempeñan» (FJ 4). De esta forma, el tribunal realizó un examen del acuerdo colectivo adoptado, declarándolo, en cierta manera, ineficaz, bajo el pretexto de que el poder disciplinario es irrenunciable (Todolí Signes, 2021b).

De todo lo expuesto se deduce que, si se recoge, vía convenio colectivo, el tratamiento de datos biométricos para el registro horario, deberán ser tenidas en cuenta las especificidades técnicas del artículo 9.2 b) del RGPD: previsión de garantías adecuadas y determinación del carácter necesario del tratamiento.

Dicho esto, si bien la normativa europea pretende ser garantista aun cuando se trata de excepcionar la prohibición que versa sobre el tratamiento de datos biométricos, es común hallar convenios colectivos cuya articulación no se adecúa a las exigencias plasmadas.

7.3. La inobservancia de la normativa en los convenios colectivos

En ocasiones, la negociación colectiva se limita a la reiteración de las provisiones ya previstas en las normas de protección de datos, absteniéndose de regular garantías adicionales. Así, por ejemplo, el Convenio colectivo de la industria del calzado (Resolución de 24 de marzo de 2023⁵³) y el Convenio colectivo estatal para las industrias de curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería (Resolución de 9 de marzo de 2023⁵⁴) prevén en sus artículos 73 y 85, respectivamente, que: «El tratamiento de datos biométricos

⁵³ Publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 10 de abril de 2023.

⁵⁴ Publicado en el BOE el 22 de marzo de 2023.

dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona requerirá el consentimiento de esta, salvo que ese tratamiento sea necesario para cumplir con la obligación del control diario de jornada». Estas provisiones aplican la excepción del artículo 9.2 b) del RGPD y la concretan en la obligación de registro horario del artículo 34.9 del ET. Sin embargo, su redacción obvia la justificación del «carácter necesario» y la configuración de garantías para la protección de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras afectadas.

En esta línea, el III Convenio colectivo de residencias para personas con problemas de salud mental, cuya titularidad y gestión se lleven a cabo de forma privada (Resolución de 2 de febrero de 2024⁵⁵), contempla, que:

Las empresas podrán establecer un sistema de control de asistencia sin que el tiempo reflejado en el registro de asistencia signifique, por sí solo, horas efectivas de trabajo. A tales efectos, se permite el uso de sistemas de control de asistencia que impliquen el tratamiento de datos biométricos siempre que se garantice su seudonimización (art. 12).

Se trata de un supuesto en el que se observa igualmente una carencia en el razonamiento de la necesidad de la medida. Además, si bien se aporta una garantía adicional –la seudonimización– esta puede devenir insuficiente, por cuanto el sistema de registro en sí mismo exige que se pueda identificar al sujeto, de lo contrario pierde su utilidad. Podría ser una garantía más adecuada para este fin la exigencia de emplear tecnologías que no almacenen los datos biométricos directamente (Garrigues Giménez, 2022).

De la lectura de algunos convenios colectivos, se puede observar que el empleo de estos para alzar la prohibición de tratamiento inobservando el RGPD provoca que la negociación colectiva se distancie de su «tradicional» propósito: tener como principal objeto mejorar lo establecido en la normativa y no agravar la intromisión a los derechos fundamentales de las personas trabajadoras (Muñoz Ruiz, 2022, p. 398). Esta problemática refleja, en cierta manera, la carencia de conocimiento de los órganos de representación de las personas trabajadoras de los retos digitales que se plantean y la normativa en materia de protección de datos (Rodríguez-Piñero Royo, 2019, p. 102). Y viene provocada, asimismo, desde mi punto de vista, por la ausencia de directrices en la normativa laboral⁵⁶.

⁵⁵ Publicado en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana el 5 de marzo de 2024.

⁵⁶ La ley, en un contexto en el que la negociación colectiva permite un mayor grado de adecuación a las circunstancias concretas de la actividad empresarial, tiene «la responsabilidad de garantizar unos resultados mínimos, así como de estructurar las posibilidades de actuación de los sujetos, reequilibrando las relaciones de poder y facilitando la autorregulación» (Álvarez del Cuvillo, 2023, p. 389).

8. Conclusiones

Las empresas que instalan sistemas de control horario que implican el tratamiento de datos biométricos deben observar asimismo la normativa en materia de protección de datos. En este sentido, la AEPD sostiene que, atendiendo a lo dispuesto en el RGPD, la obligación legal de registro del artículo 34.9 del ET no es lo suficientemente expresa para levantar la prohibición de tratamiento que recae sobre esta categoría especial de datos personales. No obstante, esta interpretación se contrapone, en cierta manera, con la jurisprudencia y doctrina judicial dictada al respecto; que, a falta de un pronunciamiento a la luz de la vigente normativa, valida el empleo de sistemas de biometría con fines de registro horario. Así, la disparidad de criterios y la inseguridad jurídica que los acompaña se debe, en parte, a la ausencia de concreción en la normativa laboral, cuya redacción encarga la elección del sistema de registro a la negociación colectiva y/o a la decisión empresarial.

En este contexto, el proyecto de ley, careciendo de cualquier pronunciamiento sobre la materia, mantendrá posiblemente la incertidumbre jurídica. El articulado propuesto, siguiendo el criterio de la AEPD, no es lo suficientemente expreso para entender levantada la prohibición de tratamiento del artículo 9.2 b) del RGPD. No obstante, las concreciones que incorpora –deber de emplear sistemas digitales y de garantizar la identificación inequívoca de la persona trabajadora– podrían reforzar la idea jurisprudencial de que las tecnologías biométricas de registro son necesarias.

Además, la reforma planteada delega de nuevo en la negociación colectiva la tarea de concretar la forma del registro y, por tanto, de tutelar la privacidad de las personas trabajadoras. Sin embargo, la «naturaleza» garantista de la negociación colectiva puede verse afectada cuando la norma configura la remisión, absteniéndose de proveer una regulación subsidiaria aplicable en ausencia del ejercicio de la autonomía colectiva⁵⁷.

Consecuentemente, en mi opinión, debería plantearse la opción de incluir en la normativa laboral una prohibición definitiva del tratamiento de datos biométricos con fines de registro horario, o, alternatively, una posible habilitación de su tratamiento vía negociación colectiva, reservada, no obstante, al cumplimiento del carácter necesario recogido en el RGPD. Si bien esta segunda opción permitiría emplear los sistemas de biometría cuando las circunstancias de la actividad lo requiriesen, cabría plantearse igualmente si solucionaría el conflicto. En qué medida existe un supuesto en el que la instalación de un sistema de reconocimiento facial o de huella dactilar no pueda ser sustituido por otro que reporte una menor injerencia en los derechos fundamentales de las personas trabajadoras. Es por ello

⁵⁷ Como señala Todolí Signes (2020, p. 1502), esta circunstancia ocurre también en la normativa sobre el teletrabajo. Al no regular un plan B, se «corre el peligro de que en defecto de convenio colectivo lo que se imponga sea la voluntad individual empresarial».

por lo que, desde mi punto de vista, la forma más garantista sería impedir el tratamiento de datos biométricos para el control horario de forma expresa en la normativa laboral, y, en su ausencia, a través de la negociación colectiva.

Referencias bibliográficas

- AEPD. (2023). *Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos*. <https://www.aepd.es/guias/guia-control-presencia-biometrico.pdf>
- Alfonso Mellado, C. L. (2019). Problemas aplicativos concretos en el cumplimiento de la obligación de registro de jornada. En C. L. Alfonso Mellado y G. E. Rodríguez Pastor, *El registro de jornada* (pp. 57-108). Tirant lo Blanch.
- Álvarez del Cuvillo, A. (2023). El papel de la negociación colectiva en la regulación del uso de los dispositivos digitales puestos a disposición de los trabajadores. En J. R. Mercader Uguina y A. de la Puebla Pinila (Dirs.), *Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital* (pp. 383-408). Tirant lo Blanch.
- Castillo Vázquez, I. del. (2021). Requisitos del consentimiento utilizado como fundamento jurídico para el tratamiento de los datos de carácter personal (comentario al artículo 7 RGPD y al artículo 6 LOPDGSS). En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* (pp. 945-956). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Cristóbal Roncero, R. (2020). Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo. En E. Monreal Bringsvaerd, J. Thibault Aranda y A. Jurado Segovia (Coords.), *Derecho del trabajo y nuevas tecnologías: estudios en homenaje al profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)* (pp. 595-614). Tirant lo Blanch.
- Cruz Villalón, J. (2020). El impacto de la digitalización sobre los derechos fundamentales laborales. En M. Rodríguez-Piñero Royo y A. Todolí Signes (Coords.), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital* (pp. 35-67). Thomson Reuters Aranzadi.
- EDPB. (2020). *Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679*. https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_es.pdf
- EDPB. (2023). *Directrices 5/2022 sobre el uso de la tecnología de reconocimiento facial en el ámbito de la aplicación de la ley*. https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-05/edpb_guidelines_202304_frtlawenforcement_v2_es.pdf
- Escajedo San Epifanio, L. (2015). *Reconocimiento e Identificación de las personas mediante Biometría estáticas y dinámicas*. [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. <http://hdl.handle.net/10045/53043>
- Escajedo San Epifanio, L. (2017). *Tecnologías biométricas, identidad y derechos fundamentales*. Aranzadi.

- Fernández Orrico, F. J. (2020). Límites a la biometría como medio de identificación y control de los trabajadores: necesidad de su regulación. En M. Rodríguez-Piñero Royo y A. Todolí Signes (Coords.), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital* (pp. 301-326). Thomson Reuters Aranzadi.
- García Coca, O. (2020). El registro de la jornada laboral y la privacidad de los trabajadores. En M. Rodríguez-Piñero Royo y A. Todolí Signes (Coords.), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital* (pp. 327-352). Thomson Reuters Aranzadi.
- Garriga Domínguez, A. (2023). La especial posición de los datos biométricos en el RGPD: peculiaridades derivadas de su naturaleza y riesgos asociados a su tratamiento. En J. A. Viguri Cordero (Coord.), *La implementación del Reglamento general de protección de datos en España y el impacto de sus cláusulas abiertas* (pp. 115-144). Tirant lo Blanch.
- Garrigues Giménez, A. (2022). La respuesta negocial al uso de algoritmos en la relación de trabajo: bases, previsiones, presencias y ausencias. En P. Rivas Vallejo, P. (Dir.), *Discriminación algorítmica en el ámbito laboral: perspectiva de género e intervención* (pp. 635-668). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gómez-Millán Herencia, M. J. (2020). Registro de jornada y control horario. En S. González Ortega (Coord.), *El nuevo escenario en materia de tiempo de trabajo, XXXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (pp. 215-260). Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Gómez Sánchez, Y. (2021). Categorías especiales de datos personales: los datos de origen étnico o racial, los datos genéticos, los datos biométricos, los datos relativos a la salud, los datos relativos a la vida sexual y la orientación sexual (comentario al artículo 9.1 RGPD). En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales* (pp. 1041-1065). Thomson Reuters-Aranzadi.
- González Moreno, M. (2019). RGPD: uso de huella dactilar biométrica en el ámbito laboral. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 951, 7.
- Mercader Uguina, J. R. (2023). Disrupción digital y sistema de fuentes: una visión general. En J. R. Mercader Uguina, y A. de la Puebla Pinilla (Dir.), *Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: ley y convenio colectivo ante la disrupción digital* (pp. 23-44). Tirant lo Blanch.
- Miralles López, R. (2021). La evaluación de impacto relativa a la protección de datos (comentario al artículo 35 RGPD). En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* (pp. 2137-2162). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Molina Navarrete, C. (2021). Eficacia de gestión versus protección de datos: ¿reactividad jurisdiccional a la «inflación de derechos humanos» (en el trabajo)? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/2021, de 4 de octubre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 465, 109-122. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2564>
- Montesdeoca Suárez, A. (2022). La imprescindible compatibilidad entre los sistemas de registro horario laboral y el derecho a la protección de datos del trabajador. *Iuslabor*, 1, 168-212. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2022.i01.07>

- Muñoz Ruiz, A. B. (2022). La integración del pacto colectivo en el contenido del derecho fundamental de protección de datos de carácter personal: comentario a la STC 160/2021, de 4 de octubre. En *Liber amicorum en homenaje a Aurelio Desdentado Bonete* (pp. 393-412). Tirant lo Blanch.
- Muñoz Ruiz, A. B. (2023). *Biometría y sistemas automatizados de reconocimiento de emociones: implicaciones jurídico-laborales*. Tirant lo Blanch.
- Pérez del Prado, D. (2023). Los tradicionales conceptos de trabajador y empresario en un mundo digital. En J. R. Mercader Uguina y A. de la Puebla Pinilla (Dirs.), *Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: ley y convenio colectivo ante la disrupción digital* (pp. 91-123). Tirant lo Blanch.
- Poquet Catalá, R. (2020). *El teletrabajo: análisis del nuevo marco jurídico*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Rebollo Delgado, L. (2021). Las condiciones de tratamiento de categorías especiales de datos (comentario al artículo 9 RGPD y artículo 9 LOPDGD). En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* (pp. 1013-1039). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez Martín-Retortillo, R. M. (2022). El registro obligatorio de la jornada diaria de trabajo: impacto, efectos y estado de la cuestión tras tres años de vigencia. *Revista española de derecho del trabajo*, 257, 61-92.
- Rodríguez Pastor, G. E. (2019). El registro diario de jornada: la normativa y su interpretación. En C. L. Alfonso Mellado y G. E. Rodríguez Pastor, *El registro de jornada* (pp. 11-56). Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (2019). El registro diario de jornada: la normativa y su interpretación. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 150, 91-109.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (2020). Registro de jornada mediante controles biométricos: un caso de incoherencia en el Derecho del Trabajo Digital. En M. Rodríguez-Piñero Royo y A. Todolí Signes (Coords.), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital* (pp. 273-300). Thomson Reuters Aranzadi.
- Selma Penalva, A. (2010). El control de accesos por medio de huella dactilar y sus repercusiones prácticas sobre el derecho a la intimidad. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 3(3), 27-36.
- SEPD. (2019). *Directrices del SEPD para la evaluación de la proporcionalidad de las medidas que limitan los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales*. https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-12/19_12_19_edps_proportionality_guidelines_es.pdf
- Sierra Hernáiz, E. (2021). *Las categorías especiales de datos del trabajador: estudio de los límites y garantías legales para su tratamiento en la relación laboral*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Todolí Signes, A. (2020). La regulación del trabajo a distancia. *Derecho de las relaciones laborales*, 11, 1493-1504.

- Todolí Signes, A. (2021a). Derecho a la intimidad y a la desconexión digital en el teletrabajo. En M. Rodríguez-Piñero Royo y A. Todolí Signes (Coords.), *Trabajo a distancia y teletrabajo: análisis del marco normativo vigente* (pp. 229-245). Thomson Reuters Aranzadi.
- Todolí Signes, A. (11 de noviembre de 2021 –2021b–). Los Tribunales niegan la eficacia de la negociación colectiva en materia de Protección de Datos. Comentario a la STC de 160/2021, de 4 de octubre. *Argumentos en Derecho Laboral*. <https://adriantodoli.com/2021/11/11/los-tribunales-niegan-la-eficacia-de-la-negociacion-colectiva-en-materia-de-proteccion-de-datos-comentario-a-la-stc-de-160-2021-de-4-de-octubre/>
- Todolí Signes, A. (2022). Control tecnológico: una propuesta de aplicación del triple juicio de proporcionalidad conforme a la normativa europea de protección de datos. En *Digitalización, recuperación y reformas laborales. XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ponencias*. Alicante, 26 y 27 de mayo de 2022 (pp. 223-252). Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones.
- 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 de Trabajo, Laborum*. N.º Extra 2, 229-250.
- Troncoso Reigada, A. (2021). Los principios relativos al tratamiento (comentario al artículo 5 RGPD y al artículo 4 LOPDGDD). En A. Troncoso Reigad (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* (pp. 847-907). Thomson Reuters-Aranzadi.

Alba Navalón Arnal. Personal investigador no doctor del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universitat de València. <https://orcid.org/0009-0004-6582-5326>

El papel del derecho del trabajo en la transición española: entre la política y el establecimiento de un (nuevo) pacto social para la democracia

Ángel Guillén Pajuelo

Profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Valencia (España)

angel.guillen@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-0226-1661>

Extracto

El derecho del trabajo y la regulación de las relaciones laborales juegan un papel fundamental en las sociedades democráticas, avanzadas y desarrolladas, en tanto que, para generar prosperidad económica y riqueza, las actividades laborales son fundamentales. La ordenación del trabajo, los derechos y obligaciones de empresas y personas trabajadoras han sido históricamente objeto de controversia entre los distintos actores políticos y económicos: gobiernos, partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.

Especialmente en periodos históricos tan relevantes como la transición española, el establecimiento de un marco constitucional y legal de relaciones laborales supone un auténtico punto de inflexión para asentar las bases de un ordenamiento jurídico-laboral democrático. Este marco legal del trabajo permite realizar una actividad laboral con condiciones dignas y suficientes en términos de salario, jornada, descansos y protección social. En la transición a la España democrática, la legislación social y de trabajo tuvo una relevancia central que será objeto de estudio en este trabajo.

Palabras clave: transición; democracia; relaciones laborales; Constitución; derecho; trabajo; marco legal.

Recibido: 09-05-2025 / Aceptado: 26-05-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Guillén Pajuelo, Á. (2025). El papel del derecho del trabajo en la transición española: entre la política y el establecimiento de un (nuevo) pacto social para la democracia. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 53-77. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24495>

The role of labor law in the Spanish transition: between politics and the establishment of a (new) social pact for democracy

Ángel Guillén Pajuelo

Lecturer in Labor Law and Social Security.

University of Valencia (Spain)

angel.guillen@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-0226-1661>

Abstract

Labor law and the regulation of labor relations play a fundamental role in democratic, advanced, and developed societies, as work activities are essential for generating economic prosperity and wealth. The organization of labor, and the rights and obligations of companies and workers, have historically been the subject of controversy among various political and economic actors: governments, political parties, unions, and business organizations.

Especially in historical periods as significant as the Spanish Transition, the establishment of a constitutional and legal framework for labor relations represents a true turning point in laying the foundations for a democratic labor legal system. This labor legal framework allows for work to be carried out with decent and sufficient conditions in terms of wages, working hours, rest periods, and social protection. During the transition to democratic Spain, social and labor legislation played a central role, which will be the subject of study in this paper.

Keywords: transition; democracy; labor relations; Constitution; law; work; legal framework.

Received: 09-05-2025 / Accepted: 26-05-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Guillén Pajuelo, Á. (2025). The role of labor law in the Spanish transition: between politics and the establishment of a (new) social pact for democracy. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 53-77. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24495>



Sumario

- 1. Introducción y contexto
 - 2. El punto de partida: la legislación laboral durante el franquismo
 - 3. La transición desde un derecho del trabajo franquista al de una España democrática
 - 4. El resultado final: la Constitución de 1978 y un nuevo marco legal para las relaciones laborales
 - 5. Reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

1. Introducción y contexto

Durante los años de dictadura franquista, España se vio desplazada en términos de relaciones internacionales y también sufrió un importante retraso en cuanto a la ordenación de las relaciones laborales y su mercado de trabajo. Las relaciones laborales en cualquier régimen autoritario obedecen, fundamentalmente, al ideario político de dicho régimen sin que se reconozcan los derechos de los actores que intervienen en el ámbito laboral.

Para conocer la importancia, primero, de la transición española en la configuración del actual derecho del trabajo, es pertinente estudiar cuál fue su papel durante ese periodo tan decisivo para nuestro país; segundo, viceversa, el conocimiento de cómo influyó nuestra historia reciente y los años de dictadura para que la España democrática ofreciera una nueva regulación de las relaciones laborales y de la protección social a la ciudadanía se erige en un aspecto fundamental e interesante.

La transición española, comprendida aproximadamente entre 1975 y 1982, fue un periodo decisivo en la historia contemporánea de España. Tras la muerte del dictador Francisco Franco, el país emprendió un complejo camino hacia la democracia. Este proceso no solo afectó a las instituciones políticas, sino que transformó profundamente la sociedad, la economía y el mundo del trabajo. La transición fue, por tanto, mucho más que una reforma del sistema político: fue también una transformación estructural de la vida cotidiana de una parte importante de la ciudadanía.

Desde el punto de vista social, España pasó de ser una sociedad autoritaria y fuertemente controlada por el Estado a otra más abierta, participativa y plural. El control ideológico y la represión que caracterizaron el franquismo dejaron paso a una efervescencia cultural, una recuperación de libertades y una reactivación de los movimientos sociales. La ciudadanía comenzó a organizarse en asociaciones vecinales, culturales y sindicales, con una fuerte voluntad de participar en la construcción del nuevo orden democrático. La recuperación de derechos fundamentales como la libertad de expresión, de reunión o de asociación supuso un cambio radical en la vida pública del país.

Así, es indudable la interrelación que tiene el mundo de la política con el ámbito laboral. También en la actualidad y en los años de democracia precedentes, la regulación del contrato de trabajo, la gestión del sistema público de la Seguridad Social, la jornada máxima legal de trabajo o la indemnización por despido han sido cuestiones harto controvertidas a nivel social. Las partes que influyen y que se encargan de ordenar las relaciones laborales, a menudo, defienden y representan intereses contrapuestos. Los sindicatos, como representantes de las personas trabajadoras; las organizaciones empresariales encargadas de

velar por los intereses del empresariado, y el gobierno, como garante del diálogo social, así como el poder legislativo que emana del pueblo español y representado por distintos grupos políticos, conforman una estructura política de notable importancia para el derecho del trabajo a nivel nacional.

Con ello se evidencia la especificidad de un ordenamiento jurídico como es el laboral, donde, por ejemplo, el diálogo social y la negociación colectiva son instituciones enraizadas en el proceso de ordenación de las relaciones laborales en cualquier país democrático y desarrollado. La relevancia con la que cuenta el empleo, las relaciones laborales y, en general, el mercado de trabajo para los actores políticos, en especial, para los distintos gobiernos democráticos es nuclear, pues en gran medida la popularidad de un ejecutivo depende de los niveles de empleo que alcance el país bajo su mandato.

Los avances sociales en términos de protección laboral, asunción de nuevos derechos por parte del colectivo de personas trabajadoras o medidas en favor de la contratación laboral son elementos que están muy presentes en el día a día de la política sociolaboral de los países. La regulación de las condiciones de trabajo no suele darse de forma unilateral, sino que sigue un proceso de negociación arduo donde las partes implicadas plantean sus propuestas y, en algunos casos, llegan a un acuerdo.

La representación de interés en el panorama político-laboral en España ha permitido que la fuerza de trabajo, el empresariado y el gobierno tengan voz en los asuntos sociales y de trabajo, con la finalidad de exponer las necesidades de los propios colectivos. Esta configuración carece de discusión o debate alguno en democracia; sin embargo, en regímenes dictatoriales, la arquitectura institucional diseñada para afrontar la ordenación de un ámbito tan sensible como el laboral no agrupa a los diferentes intereses contrapuestos y, por tanto, no puede afirmarse que se pongan encima de la mesa todas las visiones y perspectivas.

Cuando se realiza una aproximación a los sistemas de relaciones laborales democráticos y de países desarrollados, la mayoría de ellos cuentan con una estructura que da cabida a todos los colectivos e intereses, demostrándose, esta, la mejor manera para construir y conseguir una paz social estable y duradera que permita a un país desarrollarse y generar riqueza y bienestar a sus trabajadores, empresas y autónomos. En la España posfranquista, pero todavía preconstitucional, la tarea de transitar de un ordenamiento laboral nacional-sindicalista a uno democrático revestía una enorme dificultad. No solo la propia concurrencia de intereses contrapuestos, que ya sí pueden ser libremente expuestos, era un reto que tenían por delante legislativo y ejecutivo durante la transición, también a ello se sumaba la complicada coyuntura económica, social y de empleo que venía arrastrando nuestro país desde la crisis del petróleo.

En el plano económico, la transición coincidió con una profunda crisis internacional. La crisis del petróleo de 1973 había afectado duramente a las economías occidentales, y España, aún con una estructura productiva poco competitiva y muy dependiente del petró-

leo, sufrió con especial intensidad. El crecimiento económico se desaceleró, la inflación se disparó y el desempleo creció de forma alarmante. A mediados de los años setenta, España afrontaba por primera vez desde la posguerra una recesión de gran calado, que obligó al nuevo régimen democrático a aplicar medidas impopulares, como planes de ajuste y reconversión industrial.

En este contexto, el ámbito laboral se convirtió en uno de los espacios más conflictivos y al mismo tiempo más activos de la transición. La transición coincidió temporalmente con un periodo de crisis económica global, derivada de las crisis energéticas de 1973 y 1979. La economía española, que arrastraba importantes desequilibrios estructurales desde el desarrollismo de los años sesenta, acusó con especial intensidad los efectos de la recesión internacional. El crecimiento económico se ralentizó drásticamente, mientras que la inflación alcanzó tasas superiores al 20 % y el desempleo se incrementó de manera sostenida, superando el 10 % a finales de la década. A ello se sumó un proceso de reconversión industrial, promovido para modernizar sectores productivos ineficientes, pero que acarreo importantes costes sociales y pérdidas de empleo.

Por ello, la política económica tuvo que articularse en torno a pactos sociales como los Pactos de la Moncloa en 1977, que trataron de estabilizar la economía mediante acuerdos entre el Gobierno, los partidos políticos, los sindicatos y la empresa. Un proceso de reconversión industrial latente, unos datos de desempleo preocupantes que mostraban el escaso desarrollo económico de España durante esa época, amén del contexto de crisis económica ya mencionado, fueron los ingredientes que desembocaron en la conflictividad social como germen de la nueva ordenación laboral del Estado democrático.

Durante la dictadura franquista, el sindicalismo había sido prohibido y las relaciones laborales estaban controladas por el sindicato vertical, una organización única y oficial. Sin embargo, con el inicio del proceso democrático, se legalizaron los sindicatos libres, que jugaron un papel clave en la movilización obrera y en la defensa de los derechos laborales. Se vivió una auténtica explosión de conflictividad social: miles de huelgas, manifestaciones y protestas se sucedieron por todo el país, reclamando mejoras salariales, condiciones dignas de trabajo y libertad sindical. Una muestra del papel de los sindicatos durante la transición es su posterior reconocimiento constitucional, del mismo modo que sucede con las organizaciones empresariales pues, ambos, son los pilares en los que se sustenta el diálogo social. Fruto de dicho diálogo, entre otros, pudo dotarse al país en una situación económica y social delicada de unos acuerdos, los Pactos de la Moncloa, que permitieron sentar las bases para la génesis de lo que sería la protección social y laboral de las personas trabajadoras en el futuro Estado del bienestar español, por fin homologable al resto de los países europeos de nuestro entorno.

En definitiva, la transición española no solo supuso el paso de una dictadura a una democracia, sino también una transformación integral del tejido social, económico y laboral del país. En medio de un contexto de crisis económica, la ciudadanía española demostró

una notable capacidad de organización, movilización y resistencia. La recuperación de derechos laborales, la consolidación de los sindicatos y la aprobación de nuevas leyes laborales reflejan el carácter profundamente social de esta etapa. Así, la transición no puede entenderse únicamente desde las élites políticas, sino también desde las luchas y aspiraciones del pueblo trabajador, que contribuyó activamente a la construcción de una nueva España democrática.

2. El punto de partida: la legislación laboral durante el franquismo

Por todos conocida es la frase acuñada por uno de los artífices¹ de la transición: «De la ley a la ley pasando por la ley». No es más que un breve relato de la tarea legislativa e institucional que había por delante, máxime cuando desde hace más de treinta y cinco años la iniciativa legal correspondía a las Cortes Generales y a un ejecutivo bajo un régimen nacionalsindicalista. La dictadura franquista dotaba de una gran importancia al ámbito social y laboral dentro de su denominado autoritarismo (Monereo Pérez, 1996) en términos sociales. Desde los inicios del régimen, la legislación laboral ocupa un espacio central en la configuración del derecho del trabajo del nuevo Estado franquista, así como la protección social y la construcción del sistema de Seguridad Social², imprescindible en el nacionalsindicalismo de mediados del siglo XX.

La arquitectura sociolaboral del régimen franquista se fundamenta en el intervencionismo estatal en materia de relaciones laborales y trabajo. El Estado es el verdadero protagonista, atendiendo a la inexistencia de sindicatos y organizaciones empresariales que pudieran articular una negociación colectiva en términos comunes. La institución no democrática de la regulación laboral franquista descansa sobre la exclusión de la libertad sindical y la falta de legitimación de las fuerzas sindicales para participar del diálogo y la concertación social. A todo ello se unía el escaso desarrollo industrial y económico del país, lo que no ayudaba a menguar el papel de protagonista único que asumía el Estado en el ámbito social.

La configuración del sistema laboral franquista se fundamentaba ideológicamente en dos pilares (Palomeque López, 1997) básicos: el primero de ellos es una concepción armonizadora y comunitaria de las relaciones entre el capital y el trabajo y el segundo de esos pilares es una actitud contraria y negativa a cualquier tipo de conflicto social. En cuanto al conflicto social se refiere, el régimen rechazaba de plano cualquier tipo de sindicalismo y

¹ Frase acuñada por Torcuato Fernández Miranda (Fernández Miranda, 2015).

² La normativa laboral franquista va muy vinculada a la creación de un sistema de Seguridad Social, así cabe mencionar la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963 y la Ley de Seguridad Social de 1966.

de conflicto social, cosa que mantiene cierta coherencia³ con la prohibición del derecho de reunión y manifestación. Desde el legislativo se establecen regulaciones para prohibir las conductas en defensa de los derechos de los trabajadores y el principal instrumento que se desarrolla por parte de las instituciones del régimen es el sindicato único⁴ vertical⁵ auspiciado por el movimiento gobernante al servicio de este.

El Estado contaba con el monopolio de la regulación de las condiciones de trabajo como una muestra de ese exacerbado intervencionismo estatal. A través de un conjunto de normativas de toda índole, entre las que destacan las leyes, decretos y órdenes, incide en el comportamiento y funcionamiento del tejido empresarial español, desdeñando esa libertad de empresa y de organización de la que goza el sector privado en economías de mercado. Dichas normas, pues, limitan la autonomía de las compañías y es la Administración pública, extensión y manifestación del Estado, la encargada de velar por el cumplimiento de las condiciones de trabajo establecidas, así como supervisar cualesquiera modificaciones que pudieran darse.

Si bien el conjunto de la dictadura franquista se puede dividir en cinco etapas (Operé Santillana y Valle Aparicio, 2018) tales como la posguerra, la autarquía, el aperturismo y el desarrollismo⁶ hasta la crisis final que terminó con la misma. Sin embargo, cuando nos referimos a la prolífica⁷ legislación franquista en materia laboral, podría decirse que son dos las principales etapas que caracterizan la regulación del ordenamiento jurídico laboral.

³ Desde un análisis de la ideología del régimen franquista y la prohibición del derecho fundamental de manifestación y reunión que se llevó a cabo a través del Fuero del Trabajo (1938) y la Ley de Clasificación de Sindicatos (1941) que fue una de las primeras leyes fundamentales del régimen y estableció un sindicato vertical, único y obligatorio, con el objetivo de controlar la política económica y social.

⁴ «A través del sindicato único, de afiliación generalizada y obligatoria para obreros y empresarios, el régimen franquista trataba de integrar (encuadrar, controlar y reprimir) al mundo del trabajo y de la empresa» (Sánchez Recio, 2002).

⁵ Conocido como Organización Sindical Española (OSE) y, en su etapa inicial, como Central Nacional Sindicalista.

⁶ De especial interés en términos laborales:

Desde un punto de vista laboral, el recorrido de estos casi dos decenios parte de la aprobación de la Ley de convenios colectivos sindicales de 1958, que marcó el comienzo de un giro en las relaciones laborales, y llega hasta 1976, en el que se aprueba la Ley de Relaciones Laborales, que pretendía actualizar instituciones y recoger aspiraciones y reivindicaciones del mundo laboral, ya a las puertas de la transición a la democracia de la mano de la que sería la Ley para la Reforma Política, sometida a referéndum en diciembre de ese año y que formalmente fue la última incorporación a las Leyes Fundamentales franquistas (Torrents Margalef, 2020).

⁷ Sobre la legislación laboral franquista y, en particular, el retroceso en derechos que sufrieron las mujeres sirva de referencia Velo i Fabregat (2019).

La primera tuvo un carácter eminentemente intervencionista y autoritario, también en consonancia con los primeros años de represión franquista en España. El Fuero del Trabajo, texto⁸ que fue aprobado el 9 de marzo de 1938 en plena guerra civil en Burgos sienta las bases⁹ sobre las cuales se debe sustentar la legislación social del régimen franquista. Basado en la concepción ideológica falangista y con la influencia de la *Magna Carta del Lavoro* de Mussolini. Su principal objetivo es armar su particular revolución militar, religiosa y nacionalsindicalista, manifestando su lucha contra el materialismo marxista y el capitalismo liberal. Se destaca la subordinación de la economía a la política y asimila la creación de la riqueza del pueblo español a la riqueza de la nación.

Dicha legislación define el trabajo como un deber del individuo impuesto por Dios, contraponiendo el trabajo mercantil¹⁰ propio de un sistema más liberal, es decir, capitalista, al trabajo como derecho proporcionado por el Estado, cuya función es intervencionista y de protección laboral. De este modo se establece una relación jerárquica directa de deberes y protecciones poniendo el foco en la importancia de la nación, de la parte social del trabajo y, en definitiva, del intervencionismo estatal como centro gravitatorio de las relaciones jurídico-laborales.

El Estado sostiene como raíz en el Fuero, y después en posteriores leyes, disposiciones restrictivas en el trabajo con un claro carácter paternalista. Un conjunto de protecciones: la estatal, la empresarial y la marital o familiar. La primera protege y obliga a respetar tradiciones y ceremonias religiosas y prohíbe el trabajo nocturno de mujeres y el trabajo de mujeres casadas; la segunda protege y obliga a los trabajadores a la productividad y al respeto de la jerarquía empresarial, y, por último, la tercera detalla una serie de obligaciones para la mujer.

⁸ En la hemeroteca del diario *La Vanguardia* puede encontrarse el texto íntegro del Fuero del Trabajo de 1938 bajo el título «La legislación social de la España de Franco». <https://hemeroteca-paginas.lavanguardia.com/LVE07/HEM/1939/03/10/LVG19390310-003.pdf>

⁹ Puede observarse tal objetivo en el preámbulo de la propia norma:

Renovando la tradición católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra Legislación del Imperio, el Estado Nacional, en cuanto es instrumento totalitario al servicio da la integridad patria, y Sindicalista, en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprenda la tarea de realizar –con aire militar, constructivo y gravemente religioso– la Revolución que España tiene pendiente y que ha de devolver a los españoles de una vez para siempre la Patria, el Pan y la Justicia.

Para conseguirlo –atendiendo por otra parte a cumplir las consignas de Unidad, Libertad y Grandeza de España– acude al plano de lo social con la voluntad do poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política [...]

El Estado Español recién establecido formula, fielmente, con estas declaraciones que inspiran su política social y económica, el deseo y la exigencia de cuantos combaten en las trincheras y forman, por el honor, el valor y el trabajo, la más adelantada aristocracia de esta Era Nacional.

¹⁰ «El trabajo mercantil solo puede darse cuando existe la remuneración a cambio del trabajo» (Recio Andreu, 1997).

Así, las primeras normas que se aprueban desarrollando el Fuero del Trabajo son las Leyes de 26 de enero y 6 de diciembre de 1940 de unidad y organización sindical y la Ley de 17 de octubre de 1940 seguidas del Decreto de 11 de julio de 1941 que crean las Magistraturas del Trabajo y el Tribunal Central del Trabajo, respectivamente. La principal herramienta de control de las relaciones laborales es la Ley de 16 de octubre de 1942, de reglamentaciones laborales, que supone una clara muestra de ese intervencionismo estatal tan recurrente durante el régimen franquista. No solo se configura el derecho del trabajo con la aprobación de nuevas leyes, también se realiza a través de la supresión de la legislación laboral anterior. Esto es, la eliminación en 1944 de las fuentes del convenio colectivo siendo sustituido por referencias a las reglamentaciones de trabajo.

El segundo capítulo de la regulación laboral franquista está imbuido de la etapa de apertura y desarrollo que vive el conjunto del país a inicios de la década de los años sesenta. Esa coyuntura económico-social requería de reglamentaciones jurídico-laborales más flexibles y modernas que reconociesen un pequeño margen de autonomía colectiva entre las partes implicadas en las relaciones laborales, es decir, empresas y personas trabajadoras. La Ley de convenios colectivos de 1958¹¹ se encarga, de algún modo, de evidenciar ese nuevo espacio¹² de armonía laboral¹³.

Estas reglamentaciones de trabajo, leyes estatales en materia laboral, compartían la ordenación de las relaciones laborales con el convenio colectivo sindical¹⁴ que sostiene el modelo nacionalsindicalista de sindicato único controlado, orgánica y funcionalmente, por el Estado franquista. Por tanto, el modelo sindical del régimen sigue estando sumamente alejado de los posteriores principios constitucionales de la libre sindicación. La base la constituye la OSE como sindicato único y vertical claramente controlado por la Administración pública. Ilustra, de esta manera, la implantación de un régimen nacionalsindicalista donde el sindicato único es la organización exclusiva que aglutina la manifestación del asociacionismo obrero, es decir, la única organización sindical permitida durante los años de dictadura.

La OSE persigue uno de los fines del Estado nacionalsindicalista y es utilizado como un instrumento, de carácter social, por parte de las autoridades del régimen para evitar cualquier tipo de lucha obrera o de clases. La conflictividad laboral era uno de los tabúes para

¹¹ «Se ha considerado que inició un nuevo tiempo por representar un respaldo legal a la negociación entre trabajadores y empresarios, abriendo la puerta a una concertación de las condiciones de trabajo, frente al rígido dirigismo que suponían las reglamentaciones y ordenanzas impuestas hasta entonces por el Ministerio de Trabajo» (Argüelles Blanco, 2019).

¹² Se trataba, pues, de una mixtificación, ya que no hay dos partes sociales libres, sino un sindicalismo vertical obligatorio.

¹³ Término utilizado para la justificación de la creación de los Jurados de Empresa en 1947 (Jordà Fernández y Purcalla Bonilla, 2007).

¹⁴ Ley de 24 de abril de 1958 sobre Convenios Colectivos Sindicales (BOE núm. 99 de 1958).

las autoridades franquistas no permitiendo ningún tipo de reivindicación de carácter social o laboral, lo que provoca que la organización sindical pierda toda su virtualidad. No responde, pues, el sindicato único franquista a la concepción de un grupo autónomo de trabajadores que se forma en defensa de sus derechos e intereses, más bien al contrario, se erige en una muleta más del Estado al servicio del régimen franquista.

En este sentido, el nacionalsindicalismo sigue apuntalándose a través de distintas normas que se ocupan de perseguir las hipotéticas manifestaciones de libertad o pluralidad sindical, máxime cuando dichas normas conminan al conjunto de los trabajadores a la sindicación obligatoria. Dicha obligatoriedad de unirse al sindicato único vertical suponía una condición *sine qua non* para acceder a algunas profesiones y, por supuesto, a puestos de trabajo dentro de la Administración pública ya fuere central o periférica. Todo ello con arreglo a los principios de unidad, totalidad y jerarquía (Sempere Navarro, 2000) subsumidos en la concepción nacionalsindicalista bajo la que las autoridades franquistas concibieron la defensa y la asociación de los trabajadores en nuestro país.

No solo los sindicatos fueron objeto de control por parte del franquismo, también las empresas y las propias organizaciones empresariales obedecían a una concepción comunitaria (Martín Valverde, 1977) al servicio del Estado social que se pretendía construir. Con una jerarquía respetada y basada en el poder de dirección y organización de la empresa, ambos, trabajadores y empresarios, debían actuar en beneficio de la actividad empresarial sin ningún resquicio al antagonismo en cuanto a la defensa de sus intereses. Del mismo modo, la normativa franquista impuso al empresariado lo que pudiera denominarse el germen de la protección social, en tanto que el Instituto Nacional de Previsión gestionaba un plus del salario de los trabajadores como salario familiar para ayudar a sufragar los gastos derivados de las cargas familiares.

En definitiva, cuarenta años de una etapa de dictadura dejan consecuencias en todos los ámbitos de un país: desde el económico hasta el industrial, jurídico y político. El retraso evidente en comparación con los países europeos de nuestro entorno en cuanto a la implementación de un sistema político democrático; la falta de libertades y represión que padeció la sociedad española durante el régimen; y, en términos sociolaborales, el diseño de un sistema intervencionista de relaciones laborales. Son estos, pues, algunos de los elementos que ayudan a entender cómo se vertebró el derecho del trabajo y de la Seguridad Social en nuestro país antes de la transición a la democracia.

3. La transición desde un derecho del trabajo franquista al de una España democrática

El conjunto de leyes, decretos y demás regulaciones franquistas, en todos los ámbitos, debían o bien suprimirse y ser sustituidas por normas democráticas; o bien ser modifica-

das para adaptar la legislación del país a los nuevos tiempos que empezaban a atisbarse en España. No puede entenderse la etapa de la transición española sin antes escudriñar el contexto social, económico y político que se vivió en nuestro país desde noviembre de 1975 en adelante. Mediante la Ley de 22 de julio de 1969¹⁵ se nombró a Juan Carlos de Borbón como sucesor en la Jefatura del Estado cuando el dictador, Francisco Franco, falleciese o estuviese incapacitado para ejercer tal magistratura. Pues, con la asunción de la máxima responsabilidad de Juan Carlos I, ya investido como jefe del Estado, se pone en marcha el difícil –y, a veces, tortuoso– proceso de democratización de España.

Sin embargo, no es hasta el verano de 1976 cuando arranca la verdadera transición pues, hasta entonces, el Gobierno liderado por Carlos Arias Navarro frena cualquier amago de reforma democrática. Adolfo Suárez, a partir del mes de julio del año 1976, asume la presidencia del Gobierno de España¹⁶ nombrado directamente por el rey Juan Carlos I y a partir de ahí da comienzo un auténtico proceso de reformas tanto en el ámbito político como social, jurídico y, por supuesto, laboral. Todo ello con la finalidad de conectar a España con el conjunto de países europeos democráticos y modernos y de paliar o, al menos intentarlo, el retraso en el desarrollo de nuestro país debido a los cuarenta años de dictadura nacionalsindicalista.

Como se ha mencionado con anterioridad, toda etapa política y, especialmente, la que supone una profunda reforma, debe tener en cuenta el contexto social, económico y político. La crisis política del final del franquismo es coetánea con una crisis económica importante a nivel internacional, denominada como la crisis del petróleo, cuya principal consecuencia es un aumento significativo de los precios que deriva en una inflación galopante tanto para las materias primas como para los productos finales a disposición de los consumidores.

Como pudiera intuirse, el ambiente político durante la transición no era precisamente de calma y tranquilidad, antes, al contrario, la inestabilidad social, las reivindicaciones políticas y de estudiantes se unían a los problemas del terrorismo y el descontento de la parte más conservadora del ejército ligada al franquismo. El desempleo en España es galopante, del mismo modo que sucede a nivel comunitario también, debiendo, los distintos gobiernos, arbitrar medidas que ayuden a paliar la destrucción de empleo como consecuencia de la recesión mundial provocada por la crisis del petróleo.

¹⁵ Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado (BOE de 23 de julio de 1969). <https://www.boe.es/eli/es/l/1969/07/22/62>

¹⁶ No exento de polémica. Así lo demuestra la portada del diario El País, del 8 de julio de 1976, firmada por Ricardo de la Cierva que llevaba por título: «¡Qué error, qué inmenso error!» en referencia a dicho nombramiento (De la Cierva, 1976). https://elpais.com/diario/1976/07/08/espana/205624843_850215.html

En particular, en España, la elevada inflación es la principal dificultad del primer Gobierno de Adolfo Suárez y los instrumentos con los que contaba el Ejecutivo español para hacer frente a una crisis de tal magnitud eran, en comparación con los otros países europeos democráticos, muy limitados. Todas las consecuencias de la crisis del petróleo se ven acrecentadas por la permanencia de las estructuras franquistas basadas en una economía proteccionista que incrementa, aún más, el déficit exterior del país.

Mientras en Europa los países tratan de solventar la crisis a través de procesos de reestructuración y modernización del tejido productivo, en España era imposible debido a la legislación franquista todavía vigente. Así, por ejemplo, el reconocimiento de la defensa de los intereses contrapuestos de empresarios y trabajadores, así como la libertad sindical era inexistente. No solo eso, aún los sindicatos estaban prohibidos y la asociación sindical libre era un delito recogido en el Código Penal encontrándose, todavía, la mayoría de los líderes sindicales o encarcelados o fuera del país, en el exilio. Por tanto, diseñar una solución legal siguiendo la máxima mencionada en las primeras páginas de este estudio «de la ley a la ley pasando por la ley» era urgente y perentoria. De ese modo, el presidente Suárez encargó al presidente de las Cortes Generales, Torcuato Fernández Miranda, la redacción de una norma que permitiese a España transitar legalmente a un sistema democrático a través de la celebración de unas elecciones libres, democráticas y pacíficas. Una empresa prácticamente inimaginable unos pocos meses atrás, aunque no exenta de riesgos.

A la ardua tarea de la redacción de la ley que abra camino a la transición, se le unen las reformas que, de algún modo, no por accesorias dejan de ser relevantes como, por ejemplo, la legalización de los partidos políticos, el reconocimiento de los sindicatos o el sufragio universal. Esa norma sobre la que pivota la transición es la Ley para la reforma política¹⁷, que se encarga de diseñar esa transformación¹⁸ del Estado. Lo hace a través de una serie de reformas, entre las cuales destacan las siguientes: por un lado, la creación de unas Cortes Generales bicamerales formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, sede del poder legislativo, que representarán la soberanía del pueblo español y serán elegidas mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, y, en segundo término, la convocatoria de las primeras elecciones generales democráticas para el 15 de junio de 1977.

¹⁷ Ley 1/1977, de 4 enero, para la reforma política (BOE de 5 de enero de 1977). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>

¹⁸ Lo hace a través de, únicamente, cinco artículos y sin necesitar ningún tipo de preámbulo o exposición de motivos. Una técnica legislativa directa y sin ambages. Por ejemplo:

La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado. [...] Las Cortes se componen del Congreso de los Diputados y del Senado. Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

Coincide en el tiempo que las primeras elecciones democráticas, amén de los primeros gobiernos surgidos de las mismas, deben hacer frente a un panorama internacional de crisis económica que hace tambalear los cimientos del derecho del trabajo de los países europeos. Propios de esa época son los continuos vaivenes que sufre el ordenamiento laboral, pues la legislación que afecta tanto al mercado de trabajo como al sistema de relaciones laborales adolece de uniformidad y continuidad. En ocasiones, el reconocimiento del derecho del trabajo y de la protección social de las personas trabajadoras es sacrificado por medidas específicas que pretenden paliar los efectos de la coyuntura económica como, por otra parte, sucede en la mayoría de las crisis.

Durante la transición democrática se asume una concepción del derecho del trabajo amplia: desde la regulación del mercado de trabajo y la puesta en marcha de políticas públicas en pro de la creación de empleo, hasta las condiciones de trabajo pasando por la flexibilidad y las distintas herramientas al servicio de las empresas para la gestión de la mano de obra. De esta manera, el prisma económico vence (Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, 1999) y da paso a la ordenación de las relaciones laborales de un país democrático y desarrollado.

Ahora bien, para, verdaderamente, dar el paso y desprenderse de la configuración que había adoptado, mantenido y reforzado el régimen franquista, es pertinente mencionar las distintas normas que ordenaban el ámbito laboral en la transición española. Básicamente, la norma que regulaba las relaciones de trabajo era la Ley de relaciones laborales¹⁹ que se centraba en actuar de *plataforma mínima*²⁰ de las condiciones de trabajo para, posteriormente, unificar y dotar de mayor coherencia al ordenamiento jurídico laboral. Regulaba la propia relación laboral objeto del contrato y lo hacía, en su artículo primero, en los siguientes términos: «todas las actividades laborales retribuidas que se realicen por cuenta y dependencia ajenas, salvo las excluidas expresamente en el artículo segundo, se considerarán incluidas en la presente Ley y demás normas reguladoras de las relaciones de trabajo».

Ya establecía una serie de trabajos que quedaban excluidos del ámbito laboral, y otros que se detallaban como relaciones laborales especiales, con gran semejanza a los actuales artículos 1.3 y 2 del Estatuto de los Trabajadores²¹ (ET). Del mismo modo, promovía la con-

¹⁹ Ley 16/1976, de 8 de abril, de relaciones laborales (BOE de 21 de abril de 1976). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-8373>

²⁰ Así lo señalaba el preámbulo de la norma:

La Ley sobre Relaciones Laborales constituye un propósito de actualización y perfeccionamiento de aspectos fundamentales de la normativa del trabajo, introduciendo normas nuevas o actualizando otras que se consideran superadas por la realidad [...] Tiene, pues, esta Ley, el carácter de plataforma mínima sobre la que construir toda la regulación de las relaciones laborales. Las Ordenanzas laborales, los convenios colectivos sindicales y los contratos individuales o de grupo como cauce de la dinámica de las relaciones de trabajo completarán y mejorarán esta normativa básica.

²¹ 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 de 24 de octubre de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con>

tratación indefinida como regla general, si bien, es cierto, introducía como una alternativa a situaciones puntuales de necesidad el contrato de duración determinada.

Otro de los elementos normativos en el ámbito laboral durante la transición, también en la actualidad, es el Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo²² que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional²³ (STC) 11/1981, de 8 de abril, y su actualización y revisión (Pérez de los Cobos Orihuel y Monreal Bringsvaerd, 2014) sigue vigente. Ordena aspectos tan sumamente importantes como es uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía española recogido en la Constitución²⁴ española de 1978 (CE): el derecho a la huelga²⁵. También el procedimiento del cierre patronal, es decir, lo equivalente al derecho a la huelga por parte del empresariado y los conflictos colectivos.

Resulta curioso, por tanto, que la regulación, tanto en la etapa de la transición como ya bien consolidada la democracia española, de un derecho fundamental –con gran incidencia en el colectivo de trabajadores y en las relaciones laborales– como la huelga, siga en manos de una norma preconstitucional²⁶ hoy día. No habiéndose aprobado la ley que indica el último inciso del apartado segundo del artículo 28 de la CE, la única norma que regula el ejercicio de este derecho en el ordenamiento español sigue siendo el Real Decreto-ley 17/1977. Ni esta norma, ni ninguna otra recogen una definición legal de la huelga. Para establecer el concepto hay que acudir a la doctrina o a los criterios sentados por la jurisprudencia al interpretar el precepto constitucional y el citado real decreto-ley, como se señala con anterioridad.

²² Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (BOE de 9 de marzo de 1977). <https://www.boe.es/eli/es/rd/1977/03/04/17/con>

²³ En este sentido, el profesor Valdés Dal-Ré sostiene que «el derecho de huelga no padece una situación de anomía en nuestro sistema de relaciones laborales, especialmente por la prolija doctrina del Tribunal Constitucional» (Valdés Dal-Ré, 1996).

²⁴ Artículo 28.2 de la CE:

Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

²⁵ Cabe mencionar que en 1992 fue aprobado por el Consejo de Ministros un proyecto de ley orgánica de huelga y de medidas de conflicto colectivo. Pero, cuando el proyecto de ley, modificado tras el pacto entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.) había sido ya aprobado por el pleno del Senado y faltaban pocos días para su votación en el Congreso de los Diputados, se disolvieron las Cortes Generales y se convocaron nuevas elecciones, no llegando el mismo a aprobarse. Para entender la definición del concepto de huelga, debemos remitirnos a la STC 11/1981, la cual indica que una primera aproximación al concepto de huelga podría hacerse a partir del significado que a la palabra se le atribuye en el lenguaje usual. La RAE define la huelga como «espacio de tiempo sin trabajar» o «cesación o paro del trabajo del personal empleado en el mismo oficio».

²⁶ En referencia a la –necesaria– regulación del derecho de huelga, de especial interés las reflexiones del profesor Rodrigo Sanbartolomé (2024).

En particular, sobre la ordenación del derecho de huelga en nuestro país, la actitud de la sociedad, de los poderes públicos y, en definitiva, de la ley, ante la huelga, ha variado con el tiempo y según las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada país y de cada época. Puede, no obstante, reconocerse un esquema de evolución al que generalmente ha respondido. De acuerdo con este esquema, en una primera etapa, la huelga fue considerada como delito e incluida como tal en los códigos penales. A esta, siguió una etapa de tolerancia sin reconocimiento legal, en plena transición, alcanzando posteriormente dicho reconocimiento, para ser finalmente incorporada a las constituciones como un derecho fundamental de las personas trabajadoras.

En el asunto del reconocimiento sindical, es la ley de asociación sindical²⁷ la que legaliza la constitución de las organizaciones sindicales²⁸ que, hasta el momento, desarrollaban su labor en una situación de clandestinidad consentida al no contar con un reconocimiento legal, pero sí con la consideración de las instituciones. Debe tenerse en cuenta que el papel de los sindicatos en la transición²⁹ es fundamental³⁰ ya que su ámbito de actuación e influencia no solo se circunscribe al ámbito laboral, sino que puede (y debe) considerarse como un actor clave en políticas sociolaborales.

Como sucede en muchas cuestiones durante la transición, en un periodo relativamente breve de tiempo se producen cambios significativos que cambian radicalmente la posición de los sindicatos. Es decir, su situación legal pasa de la persecución al pleno reconocimiento y consideración por parte de los poderes públicos permitiendo así que los sindicatos se conviertan en organizaciones con una masa social importante. Más allá de su reconocimiento legal, la visión social e institucional de los sindicatos también cambia: de la concepción de desorden y protestas sociales de principios de los años setenta pasan a ser aliados de las instituciones para facilitar y apoyar la transición en las postrimerías de la década de los setenta.

²⁷ Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical (BOE de 4 de abril de 1977). <https://www.boe.es/eli/es/l/1977/04/01/19>

²⁸ Tanto en el preámbulo como en el artículo primero de la norma se hace referencia a la capacidad de constitución de asociaciones para la defensa de los intereses tanto de trabajadores como de empresarios:

Esta reforma habrá de orientarse a la protección legal de la libertad de asociación sindical de los trabajadores y empresarios para la defensa de sus intereses peculiares, sin otros límites funcionales que los inherentes a la naturaleza profesional de sus fines estatutarios [...] Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos.

²⁹ A todo ello, se une la disolución de la OSE (sindicato único vertical) a través del Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, sobre creación, organización y funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (BOE de 27 de octubre de 1976). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-21260>

³⁰ «Incluso en los primeros momentos de la transición se llegó a afirmar que los sindicatos estaban jugando un papel político más importante que el que les correspondía en función de su capacidad organizativa» (Bilbao Sentís, 1992).

Sin embargo, las organizaciones sindicales también se enfrentan a decisiones difíciles, incluso contradictorias en algunos casos. La modernización y el desarrollo económico en el seno de Europa y de occidente hace que la racionalidad económica impuesta por el capitalismo dominante que surge después de la II Guerra Mundial impera y va a seguir haciéndolo en España. Durante y después de la transición española la flexibilidad es el principal caballo de batalla para los sindicatos en cuanto al mercado laboral se refiere, pues, según el criterio de las organizaciones sindicales choca frontalmente con la mejora de las condiciones de trabajo de los propios trabajadores.

Especialmente se agudiza en la discusión y posterior negociación para la aprobación del primer ET³¹ de la democracia. En ese proceso, se divide incluso la posición de los sindicatos con una orientación más comunista por parte del Partido Comunista de España (PCE) apoyado por CC. OO. y, otra posición más abierta a las nuevas formas de organización del mercado de trabajo que defienden UGT junto con los partidos políticos de Unión de Centro Democrático (UCD) y el PSOE. La adaptación de la legislación laboral al nuevo marco democrático del país supuso un antes y un después en el proceso de diálogo social que, hoy en día, está plenamente instaurado y consolidado en España. Es cierto que, como se ha mencionado con anterioridad, los sindicatos se encuadran como actores económico-sociales y políticos casi del mismo modo.

El claro ejemplo de ello y que ilustra perfectamente la integración de los sindicatos en la negociación política institucional son el Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y el Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, los conocidos como Pactos de la Moncloa³² que firmaron los principales partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados apoyados por las asociaciones empresariales y por los sindicatos UGT, CC. OO. y la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). El 25 de octubre de 1977, en plena transición y una vez celebradas las primeras elecciones generales democráticas en junio de 1977 e investido Adolfo Suárez de la UCD como presidente del Gobierno, se plasma el primer gran consenso³³ nacional³⁴ de ámbito socioeconómico de la democracia.

³¹ Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 14 de marzo de 1980). <https://www.boe.es/eli/es/l/1980/03/10/8>

³² Puede consultarse el contenido íntegro de dichos acuerdos en la página web de la Fundación Transición Española: <http://www.transicion.org/60hitos/TextoIntegroPactosMoncloa.pdf>

³³ Así lo señala la profesora Cabrera Calvo-Sotelo cuando sostiene que

las primeras elecciones democráticas dieron al gobierno de Adolfo Suárez la legitimidad necesaria para afrontar la crisis económica que se arrastraba desde cuatro años atrás [y que] la profundidad de la crisis y los resultados de esas mismas elecciones le obligaron, sin embargo, a poner en marcha una política de acuerdo y consenso (Cabrera Calvo-Sotelo, 2011).

³⁴ *Vid.* Los Pactos de la Moncloa, el acuerdo que cambió España hace 40 años (Noceda, 2017). https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508514039_177535.html

El mercado de trabajo, en particular, ocupa una posición nuclear en los Pactos de la Moncloa, especialmente en el primer acuerdo relativo al programa de saneamiento y reforma de la economía. También la protección social mediante la reforma y desarrollo del sistema público de la Seguridad Social. La creación de puestos de trabajo junto a la protección por desempleo son dos ejes que de forma recurrente aparecen en los artículos de los pactos.

Fundamentalmente, se centra en la inversión y en el tratamiento prioritario de «las modalidades de creación de puestos de trabajo, atendiendo especialmente al empleo juvenil, contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos y a las áreas geográficas de mayor índice de desempleo». Entre otras medidas, se modera, a tal efecto, el incremento de los costes sociales de los trabajadores por parte de las empresas, al menos, en el corto plazo, con el objetivo de facilitar la contratación. Con especial incidencia en el sempiterno problema del desempleo juvenil³⁵ que ha venido lastrando los datos de empleo de nuestro país históricamente, se arbitran medidas específicas³⁶ para paliar las dificultades de la juventud en el acceso al empleo.

Culmina, pues, la función del derecho del trabajo y del ámbito sociolaboral desde una perspectiva amplia su papel en la transición con, probablemente, un gran éxito. Se lleva a cabo en un espacio de tiempo corto una mejora sustancial de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras y se consigue, de forma pacífica, la legalización e incorporación a la vida institucional de las organizaciones sindicales. Con la aprobación de la CE se reconocen plenamente el derecho a la libre sindicación y el de huelga como derechos fundamentales y el derecho y el deber al trabajo, así como la tarea de aprobar un ET que regule las relaciones laborales en el conjunto del articulado constitucional.

Por tanto, una vez que todas las partes implicadas en el sistema de relaciones laborales son reconocidas e integradas en el diálogo social, queda por delante la ardua tarea de establecer un nuevo marco legal y jurídico para las relaciones laborales: la CE y el ET de 1980 son los instrumentos utilizados a tal fin.

³⁵ Sobre tal cuestión, *vid.* Moscoso Sarabia (2013).

³⁶ Por ejemplo:

Al objeto de fomentar el empleo juvenil se autoriza, dentro de un programa experimental que se concretará, la contratación temporal por un plazo máximo de dos años para los empleos derivados de los nuevos puestos de trabajo que se creen a partir del 1 de noviembre de 1977, siempre que los mismos se cubran con personas que desempeñen por vez primera un trabajo. Para estos empleos el Estado –con cargo a los recursos de la Seguridad Social– satisfará el 50 por 100 de las cotizaciones que se devenguen.

4. El resultado final: la Constitución de 1978 y un nuevo marco legal para las relaciones laborales

Siguiendo la estela del título de este epígrafe, la CE es la norma que se encarga, valga la redundancia, de *constitucionalizar* el derecho del trabajo en lo más amplio de su concepción, es decir, derechos de los trabajadores, libertad sindical, entre otros. Por otro lado, también insta a los poderes públicos a aprobar un ET que regule las relaciones laborales. Así se hará, definitivamente, el 10 de marzo de 1980 con la publicación en el Boletín Oficial del Estado del primer ET democrático.

Prácticamente, podría decirse que las primeras palabras del texto constitucional español van dedicadas al ámbito de lo social, pues el primer inciso del artículo 1.1 de la CE establece que España «se constituye en un Estado social y democrático de Derecho». Por consiguiente, el constitucionalismo *patrio* es considerado como un constitucionalismo social (Montoya Melgar, 2003) en tanto la norma suprema de nuestro país incluye numerosos y relevantes principios y derechos de corte sociolaboral. Esta configuración, a medio camino entre una economía liberal de mercado y un cierto grado de socialización (Garrorena Morales, 1980) supone la base del compromiso de la CE con el bienestar social de la ciudadanía.

En referencia al contenido constitucional, en lo que atañe al derecho laboral, la relevancia que le atribuye la Carta Magna es significativa. En los artículos sexto al octavo de la CE se hace referencia a tres instituciones básicas en las cuales se sostiene el Estado: los partidos políticos, como expresión del pluralismo político; las fuerzas armadas, como garantes de la soberanía y de la integridad territorial, y, en particular, en el artículo séptimo³⁷, los sindicatos y a las asociaciones empresariales. Junto al reconocimiento de los sindicatos como una de las organizaciones o instituciones fundamentales del Estado social y democrático de derecho en el que se constituye España, viene la integración dentro de la sección primera del capítulo segundo del título primero, relativo a los derechos fundamentales y libertades públicas, de los derechos de libertad sindical y de huelga consagrados en el artículo 28 de la CE. Los derechos y libertades encuadrados en la sección antedicha son los que gozan de una protección especial ante tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y también, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Muestra, sin duda, de la suma importancia de ambos derechos sociolaborales.

³⁷ Artículo 7 de la CE:

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.

Siguiendo con el análisis constitucional del contenido laboral, ya en la sección segunda del capítulo segundo del título primero, que ordena los derechos y deberes de la ciudadanía se mencionan una serie tanto de derechos como de deberes entre los que destacan los siguientes: el deber de trabajar, el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, el derecho a la negociación colectiva o el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo.

Son pues, ciertamente, deberes y derechos de carácter genérico que pretenden configurar el marco jurídico laboral del país y que, con posterioridad, deberán ser desarrollados y regulados por normas eminentemente laborales que profundicen en detalle su protección. Precisamente en esa dirección, y dentro de la misma sección segunda del capítulo segundo del título primero, el artículo 35.2 manifiesta la siguiente previsión constitucional: «la ley regulará un estatuto de los trabajadores».

Ya en el capítulo tercero del título primero, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, señala varios cometidos que deben seguir los poderes públicos en materia laboral. Están recogidos en los artículos 40, 41 y 42 de la CE que recogen la orientación al pleno empleo de la política, la garantía de la formación, de la seguridad e higiene en el trabajo, así como el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social.

Por último, ya en el título séptimo sobre la economía y la hacienda española contiene un artículo de significación laboral como es el artículo 129 con el siguiente redactado:

La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social [...] Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa [y, además,] también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Como se ha detallado en páginas precedentes, en marzo de 1980 se cumple la previsión constitucional del artículo 35 y se publica el primer ET de la recién estrenada época democrática. El ET, aprobado por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, constituyó un hito normativo en el ordenamiento jurídico laboral español al establecer por primera vez un marco sistemático y orgánico para regular las relaciones laborales en el contexto democrático de la CE. Esta norma se diseñó como una ley de bases, desarrollable mediante convenios colectivos y normas complementarias, y respondía a la necesidad de adaptar la legislación laboral a los principios constitucionales de libertad sindical, negociación colectiva, participación de los trabajadores y protección social.

El Estatuto se articula en torno a una concepción bilateral de la relación laboral, reconociendo derechos y deberes tanto a las personas trabajadoras como a empresas. Desde sus disposiciones iniciales, delimita el ámbito de aplicación personal, excluyendo ciertas

relaciones, como las de carácter funcionarial o aquellas de carácter civil o mercantil carentes de dependencia o ajenidad. Entre sus elementos esenciales, destaca el reconocimiento de los derechos básicos del colectivo trabajador, incluyendo el derecho al trabajo y a su libre elección, la no discriminación, la integridad física, el respeto a la intimidad, la formación profesional, la promoción en el trabajo, la percepción puntual del salario pactado y el ejercicio individual de las acciones derivadas del contrato de trabajo.

El ET consagra las condiciones mínimas que deben regir las relaciones laborales, así como realiza una primera aproximación (todavía incipiente) a la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar y laboral. Regula también con detalle los contratos de trabajo, sus modalidades, duración, contenido y causas de suspensión o extinción. A este respecto, establece garantías procesales y sustantivas en los despidos, diferenciando entre procedente, improcedente y nulo, y crea mecanismos de tutela judicial efectiva. Otro de sus pilares fundamentales es el reconocimiento de la negociación colectiva como instrumento vertebrador del derecho laboral, asignando a los convenios colectivos una función normativa dentro de su ámbito funcional y temporal. Asimismo, desarrolla la participación de los trabajadores en la empresa a través de órganos representativos, como los comités de empresa y los delegados de personal, y regula el ejercicio del derecho de huelga y otras medidas de conflicto colectivo, en consonancia con los límites y garantías establecidos por la CE.

Entrando en el detalle de algunos de sus preceptos, en el primer artículo que versa sobre el ámbito de aplicación señala ya con claridad las notas de laboralidad: voluntariedad, retribución, ajenidad y dependencia. En consecuencia, este primer ET de 1980 surtirá efectos a «los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario».

La norma laboral cuenta con 92 artículos divididos en tres títulos: de la relación individual del trabajo, de los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa y de la negociación y de los convenios colectivos. De este modo, se lleva a cabo una regulación exhaustiva e integral de las relaciones laborales tratando los aspectos más importantes de las mismas como son, por ejemplo, la capacidad de contratar, las relaciones laborales especiales, las condiciones de trabajo, jornada, descansos, vacaciones, extinción del contrato, eficacia de los convenios colectivos o el procedimiento de elección de la representación de los trabajadores en las empresas.

Desde su aprobación, el Estatuto ha sido objeto de múltiples reformas, adaptándose a las transformaciones del mercado de trabajo, las exigencias del derecho de la Unión Europea y los cambios económicos y sociales. No obstante, la ley de 1980 sentó las bases estructurales de un modelo de relaciones laborales que buscaba conjugar flexibilidad empresarial con estabilidad y derechos laborales, en un entorno jurídico que aspiraba a consolidar el Estado social y democrático de derecho.

La transición, efectivamente, ha terminado en términos del ordenamiento jurídico-laboral, y de ese momento en adelante la principal función de los actores implicados en la ordenación del sistema democrático de las relaciones laborales es mantener, proteger, desarrollar y mejorar las condiciones de empleo, trabajo, conciliación y, en definitiva, de vida de los trabajadores y empresarios del país.

5. Reflexiones finales

La transición española constituyó un proceso de transformación política de enorme calado, mediante el cual se sustituyó el régimen autoritario del franquismo por un Estado democrático y social de derecho. En ese contexto, el derecho del trabajo desempeñó un papel fundamental no solo como técnica reguladora del mercado laboral y de los distintos asuntos de carácter social y del sistema de relaciones laborales, sino también como factor de legitimación del nuevo orden constitucional. Esta contribución no se limitó a la restitución de derechos laborales previamente suprimidos, también supuso una reconfiguración profunda de las relaciones laborales ya, por fin, en clave democrática.

A renglón seguido, terminamos con algunas valoraciones a modo de conclusión sobre el papel del derecho del trabajo en el proceso de transición a la democracia de nuestro país:

- De un derecho subordinado a un derecho garantista. Durante el franquismo, el derecho del trabajo estuvo impregnado de una lógica autoritaria y corporativa. El ordenamiento jurídico-laboral estaba diseñado para controlar al movimiento obrero, integrar verticalmente los conflictos y suprimir cualquier atisbo de pluralismo sindical o acción colectiva de protesta. La inexistencia de libertad sindical, la ilegalidad de la huelga y la dependencia de la negociación colectiva respecto del aparato estatal eran rasgos definitorios de ese modelo. La transición exigió una ruptura jurídica con este legado. La CE, y en particular su título I, consagró derechos fundamentales en el ámbito laboral como la libertad sindical, el derecho de huelga o el derecho a la negociación colectiva, e instauró la igualdad y la participación como principios vertebradores. El derecho del trabajo debía ahora alinearse con el principio del Estado social (art. 1.1 CE), lo que implicaba una función garantista y promotora de derechos sociales, más allá de su carácter meramente contractual o mercantil.
- Herramientas jurídicas de la transición en el ámbito laboral. El proceso de reforma de las relaciones laborales fue progresivo pero intenso. Uno de los hitos más relevantes fue la aprobación del ET en 1980, que dio forma jurídica a un nuevo marco de relaciones laborales basado en la autonomía colectiva y el respeto a los derechos de las personas trabajadoras. Paralelamente, la ratificación de los

convenios internacionales, en particular, de la Organización Internacional del Trabajo, así como la reforma de las jurisdicciones sociales y la recuperación de la negociación colectiva, consolidaron la verdadera transición hacia un sistema laboral pluralista y democrático. Este proceso no estuvo exento de tensiones. La conflictividad laboral de la época reflejaba tanto la presión del movimiento obrero organizado como la resistencia de ciertos sectores empresariales a aceptar el nuevo equilibrio de poder. No obstante, el derecho del trabajo actuó como cauce normativo de institucionalización del conflicto, garantizando la seguridad jurídica en un entorno de cambio.

- La contribución del derecho del trabajo a la democratización en España. La importancia del derecho del trabajo en la transición no debe medirse únicamente por su capacidad para regular las relaciones laborales, sino también por su función estructurante en la consolidación democrática. Al establecer mecanismos legales para la representación de los trabajadores, reconocer la libertad de asociación y ofrecer alternativas para la resolución de conflictos, el ordenamiento laboral contribuyó a construir una cultura jurídica democrática en el ámbito productivo. Además, el nuevo derecho del trabajo reforzó la legitimidad del Estado democrático, al materializar los compromisos constitucionales con la justicia social. En un momento de crisis económica y reestructuración industrial, la legislación laboral permitió articular demandas sociales a través de cauces institucionales, evitando una fractura entre el nuevo régimen y el mundo del trabajo.

El derecho del trabajo fue, en la España de la transición, mucho más que una rama técnica del ordenamiento jurídico. Constituyó un instrumento decisivo de vertebración del pluralismo, de canalización de los conflictos sociales y de realización de los principios constitucionales. Su evolución en ese periodo dejó una impronta profunda en el modelo laboral español y constituye un ejemplo paradigmático del potencial transformador del derecho en contextos de cambio político.

Referencias bibliográficas

- Argüelles Blanco, A. R. (2019). Recepción en España y dificultades de aplicación de los convenios fundamentales de la OIT: en particular, sobre los convenios núm. 87 y núm. 98. *Documentación laboral*, 116 (2), 17-26.
- Bilbao Sentís, A. (1992). La transición política y los sindicatos. *Cuadernos de relaciones laborales*, 1, 105-120.
- Cabrera Calvo-Sotelo, M. (2011). Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 26, 81-110.

- Cierva, R. de la. (8 de julio de 1976). ¡Qué error, qué inmenso error! *El País*. https://elpais.com/diario/1976/07/08/espana/205624843_850215.html
- Fernández Miranda, J. (2015). *El guionista de la Transición. Torcuato Fernández-Miranda, el profesor del Rey*. Plaza y Janés.
- Garrorena Morales, A. (1980). *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Universidad de Murcia. <https://doi.org/10.24965/da.vi188.4507>
- Jordà i Fernández, A. y Purcalla Bonilla, M. A. (2007). *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*. Dykinson.
- Martín Valverde, A. (1977). Ideologías jurídicas y contrato de trabajo. En *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo* (pp. 81-85). Universidad de Sevilla.
- Monereo Pérez, J. L. (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Consejo Económico y Social.
- Montoya Melgar, A. (2003). El trabajo en la Constitución: la experiencia española en el marco iberoamericano. En *El trabajo y la Constitución*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Moscoso Sarabia, L. (2013). El desempleo estructural de los jóvenes en España: La historia interminable. *Crítica*, 983, 24-29.
- Noceda, M. A. (21 de octubre de 2017). Los Pactos de la Moncloa, el acuerdo que cambió España hace 40 años. *El País*. https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508514039_177535.html
- Operé Santillana, F. y Valle Aparicio, J. E. (2017). *España y las luchas por la modernidad*. Calambur.
- Palomeque López, M. C. (1997). La intervención normativa del Estado en la «cuestión social» en la España del siglo XIX. *Ayer*, 25, 103-126.
- Pérez de los Cobos Orihuel, F. y Monreal Bringsvaerd, E. (2014). *Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (Régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo)*. La Ley.
- Recio Andreu, A. (1997). *Trabajo, personas, mercado: manual de economía laboral*. Icaria.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (1999). Informe español. En AA. VV., *Dialéctica empleo-desempleo y Derecho Social*. Bosch.
- Rodrigo Sanbartolomé, F. A. (2024). Análisis y reflexiones sobre la inédita Ley orgánica de huelga: la gran asignatura pendiente del legislador laboral. *Revista Justicia & Trabajo*, 4, 157-180. <https://doi.org/10.69592/2952-1955-N4-JUNIO-2024-ART-6>
- Sánchez Recio, G. (2002). El sindicato vertical como instrumento político y económico del régimen franquista. *Revista Pasado y memoria*, 1, 19-32. <https://doi.org/10.14198/PASADO2002.1.01>
- Sempere Navarro, A. V. (2000). Bases ideológicas de las normas laborales en la primera etapa nacionalsindicalista. En A. Galán García (Coord.), *Intervención pública en las relaciones laborales* (pp. 39-46). Tecnos.

- Torrents Margalef, J. (2020). *El Ministerio de Trabajo, 1958-1976. Etapa de transformaciones: del desarrollismo económico franquista al inicio de la transición*. En S. Castillo (Dir.), *Centenario del Ministerio de Trabajo 1920-2020* (pp. 161-197). Ministerio de Trabajo.
- Valdés Dal-Ré, F. (1996). El sistema español de relaciones laborales: una aproximación. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 1, 117-154.
- Velo i Fabregat, E. (2019). El Permiso de lactancia en la legislación social franquista. Análisis de normas sectoriales y de empresa. *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, 1, 355-373. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2019.i01.13>

Ángel Guillén Pajuelo. Profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia y profesor colaborador de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Es doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-0226-1661>

Evolución de las políticas de conciliación e igualdad en España: trayectoria histórica y desafíos

Sergio González García

Profesor titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Rey Juan Carlos (España)

sergio.gonzalez@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0003-2491-4993>

Extracto

El presente artículo tiene como finalidad analizar la evolución de las políticas de conciliación e igualdad en España desde una perspectiva laboral. Para ello, en primer lugar, se examina cuál era la situación de la mujer durante el periodo de la dictadura y, posteriormente, durante la transición y los últimos años del siglo XX. En segundo término, se exponen algunos de los principales avances que se han producido durante el siglo XXI. Finalmente, se valora el impacto de las políticas de conciliación en la actualidad.

Palabras clave: conciliación laboral y familiar; igualdad de género; políticas públicas; brecha salarial; segregación ocupacional; estereotipos de género; corresponsabilidad.

Recibido: 12-05-2025 / Aceptado: 28-05-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: González García, S. (2025). Evolución de las políticas de conciliación e igualdad en España: trayectoria histórica y desafíos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 78-103. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24503>

Evolution of Work-Life Balance and Gender Equality Policies in Spain: Historical Trajectory and Challenges

Sergio González García

Senior Lecturer in Labour and Social Security Law.

Rey Juan Carlos University (Spain)

sergio.gonzalez@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0003-2491-4993>

Abstract

This article analyzes the evolution of work-life balance and gender equality policies in Spain from a labor perspective. To this end, it examines the situation of women during the dictatorship period and later during the transition and the final years of the 20th century. Secondly, it outlines some of the main advances that have taken place during the 21st century. Finally, it assesses the current impact of work-life balance policies.

Keywords: work-life balance; gender equality; public policies; pay gap; occupational segregation; gender stereotypes; co-responsibility.

Received: 12-05-2025 / Accepted: 28-05-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: González García, S. (2025). Evolution of Work-Life Balance and Gender Equality Policies in Spain: Historical Trajectory and Challenges. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 78-103. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24503>

Sumario

1. Introducción
 2. El enfoque laboral: igualdad, conciliación y corresponsabilidad
 3. De la dictadura a la transición: antecedentes históricos (1939-2000)
 - 3.1. La mujer durante el régimen franquista: entre la tutela y la exclusión laboral (1939-1975)
 - 3.2. Transición democrática y reformas de finales de siglo (1975-1999)
 4. Avances en el siglo XXI: igualdad efectiva y corresponsabilidad (2000-2023)
 - 4.1. LO 3/2007: un marco integral para la igualdad y la conciliación
 - 4.2. RDL 6/2019: equiparación de los permisos de maternidad y paternidad
 - 4.3. El RDL 5/2023: conciliación y cumplimiento de la normativa de la UE
 - 4.4. RDL 2/2024: revisión y complemento
 5. Impacto y desafíos de las políticas de conciliación
 - 5.1. Diferencias entre sector público y privado
 - 5.2. Perspectivas de flexibilidad laboral y productividad empresarial
 - 5.3. Brechas de género y grupos vulnerables: uso desigual de los derechos de conciliación
 - 5.4. Comparativa internacional: España en el contexto de la UE
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

La conciliación de la vida laboral, familiar y personal ha estado tradicionalmente vinculada a la mejora de las condiciones laborales de las mujeres para que pudiesen hacerse cargo de las responsabilidades familiares (Molero Marañón, 2019, p. 173). Sin embargo, con el paso de los años el derecho a conciliar se ha convertido en un derecho autónomo.

España se ha alineado con el enfoque que han adoptado la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en materia de conciliación y corresponsabilidad –o distribución equilibrada de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres– con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo y remover las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad de género. En consonancia con el derecho de la UE, la normativa proteccionista de la maternidad característica de la dictadura franquista ha dado paso a un enfoque basado en la garantía de los derechos y la corresponsabilidad.

En este artículo se analiza la evolución de las políticas de igualdad y conciliación en España desde la dictadura hasta nuestros días. En particular, se examina la influencia que han tenido las políticas de la UE sobre las políticas y la normativa nacional, destacando la importancia de normas emblemáticas como la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; la Ley orgánica (LO) 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el Real Decreto-Ley (RDL) 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; o el RDL 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 estudio de la conciliación de la vida laboral y la igualdad de género en el contexto europeo y español se lleva a cabo en este caso adoptando un enfoque jurídico y socioeconómico. Por un lado, desde una perspectiva jurídica, se examina cómo se ha configurado el derecho a la conciliación en el ámbito normativo (García Testal, 2024, pp. 152-154; De la Flor Fernández, 2023, pp. 38-41). Y, por otro, adoptando un enfoque socioeconómico, se valora el impacto de las políticas que se han adoptado en el ámbito laboral desde una perspectiva de género (Parra Moreno *et al.*, 2022, pp. 164-165).

El objetivo es ofrecer una visión integral de la evolución y del estado de la cuestión desde una óptica laboral y con una perspectiva histórica, destacando tanto los avances como las dificultades que se encuentran detrás de la aspiración de lograr una igualdad real entre hombres y mujeres.

2. El enfoque laboral: igualdad, conciliación y corresponsabilidad

La Constitución española (CE) de 1978 consagra en su artículo 14 el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2 CE). Asimismo, en su artículo 39 la CE encomienda a los poderes públicos la protección social, económica y jurídica de la familia. Estos preceptos constituyen el punto de partida de las políticas que se han adoptado a lo largo de las últimas décadas en materia de igualdad, conciliación y corresponsabilidad.

Desde una perspectiva laboral, la conciliación suele estar ligada a la protección de la maternidad. En este sentido, en el ámbito internacional, el Convenio n.º 3 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919 sobre protección de la maternidad introdujo derechos como la baja maternal remunerada. En España, durante buena parte del siglo XX, las medidas laborales relativas a las mujeres se justificaron en términos de protección biológica de la madre y el niño o la niña, más que de igualdad (por ejemplo, la reserva del empleo tras el parto y el acceso a prestaciones de Seguridad Social por maternidad); y la mujer trabajadora era una excepción a la norma social de dedicación al hogar.

La conciliación es un derecho de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares íntimamente ligado al principio de igualdad de trato. El Convenio n.º 156 de la OIT de 1981 –ratificado por España en 1985– fue pionero al reconocer la necesidad de igualdad de oportunidades entre personas trabajadoras de ambos sexos con responsabilidades familiares, instando a los Estados a adoptar medidas para compatibilizar empleo y familia. La UE acogió este enfoque y lo desarrolló. En este sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01) proclama la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, incluido el laboral (art. 23), y hay varias directivas que han desarrollado este principio. En particular, la normativa comunitaria ha establecido estándares mínimos con respecto al permiso de maternidad (Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia), el permiso parental (Directiva 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, y su posterior actualización en 2010), así como en igualdad de trato en el empleo (Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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). La Directiva 2019/1158 confirma esta evolución, reconociendo la conciliación como un derecho propio y desplegando mecanismos para fomentar la corresponsabilidad (permiso de paternidad, parental, de personas cuidadoras, trabajo flexible, protección antidiscriminatoria) (Cristóbal Roncero, 2024; Asquerino Lamparero, 2024).

Desde un punto de vista teórico, hay dos enfoques que parecen inspirar la acción legislativa: 1) el igualitarista, que busca eliminar la discriminación de género directa e indirecta asociada a las responsabilidades familiares (por ejemplo, prohibiendo el despido de una mujer por embarazo o garantizando su igual retribución); y 2) el de corresponsabilidad y acción positiva, que reconoce que la igualdad real exige redistribuir las cargas de cuidado (a través de permisos de paternidad intransferibles, horarios flexibles, etc.). La lucha contra la discriminación indirecta ha adquirido un papel protagonista de un tiempo a esta parte, entendiéndose que la falta de medidas de conciliación perjudica desproporcionadamente a las mujeres por su rol tradicional de cuidadoras (Cristóbal Roncero, 2024).

Las políticas de conciliación en España parten de la confluencia de los derechos de igualdad de género y de protección social. El derecho del trabajo ofrece las herramientas (permisos, reducciones de jornada, garantías antidespido, etc.), mientras que la Seguridad Social financia gran parte de los costes (prestaciones por nacimiento, adopción, riesgo durante el embarazo, etc.), todo ello con el objetivo último de remover obstáculos que impiden a las personas trabajadoras –y especialmente a las mujeres– participar en igualdad de condiciones en el empleo remunerado a la vez que se atienden las necesidades de cuidado de menores, dependientes y familia.

A continuación, se examina cómo estos principios se han plasmado (o no) en la legislación española desde la dictadura hasta la actualidad.

3. De la dictadura a la transición: antecedentes históricos (1939-2000)

3.1. La mujer durante el régimen franquista: entre la tutela y la exclusión laboral (1939-1975)

La dictadura franquista en España (1939-1975) supuso un paso atrás en cuanto al reconocimiento de los derechos laborales y sociales de las mujeres e institucionalizó un modelo que exaltaba la figura de la mujer como esposa y madre. El Fuero del Trabajo de 1938 proclamaba la misión estatal de «liberar a la mujer casada del taller y de la fábrica», justificando así la expulsión de las mujeres casadas del mercado laboral; y, posteriormente, al amparo de la Ley de 16 de octubre de 1942 por la que se establecen normas para la elaboración de las reglamentaciones de trabajo, se atribuyó a muchas trabajadoras la obligación de abandonar su empleo al contraer matrimonio, salvo en caso de necesidad económica demostrada (Alcañiz, 2024, pp. 21-22). Este fenómeno –conocido como la prohibición de trabajo de las casadas– reflejaba la expectativa social de que el hombre proveería el sustento (salario) y la mujer se dedicaría al hogar.

En paralelo, el Código Civil (CC) vigente –apenas modificado desde el siglo XIX– consagraba la situación de incapacidad jurídica de la mujer casada. El marido era el «cabeza de familia» con autoridad sobre la esposa, pudiendo incluso impedirle legalmente trabajar. De hecho, el Decreto de 26 de enero de 1944 por el que se aprueba el texto refundido del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo requería la autorización marital para que la mujer pudiera ser contratada (arts. 11 y 12), y permitía que el esposo gestionara su salario (art. 58). Estas disposiciones consolidaron la dependencia económica de la mujer y su subordinación jurídica dentro del matrimonio (el llamado «permiso marital»).

A finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, ante la necesidad de mano de obra y buscando una cierta apertura empezaron a introducirse tímidas reformas. La Ley de 24 de abril de 1958, por la que se modifican determinados artículos del CC, reconoció el derecho de las mujeres solteras y viudas a trabajar sin requerir permiso, aunque mantuvo la subordinación de las casadas al marido («existe una potestad de dirección que la naturaleza, la Religión y la Historia atribuyen al marido»). Más adelante, la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos profesionales y de trabajo de la mujer, mejoró la situación y eliminó restricciones de carácter formal, pero sin romper el principio de autoridad del esposo sobre la mujer. Hubo que esperar hasta la agonía del régimen para que, en 1975, poco antes de la muerte de Franco, se reformase el CC y se aboliese la obediencia obligatoria de la esposa y el permiso marital (Alcañiz, 2024, pp. 23-24).

Durante el franquismo no existió, por tanto, una conciliación corresponsable. La sociedad asumía que la mujer no tenía que conciliar empleo y familia, puesto que su labor era ocuparse de la casa. Las políticas laborales reflejaban una visión paternalista y asistencialista. Por ejemplo, se protegía la maternidad (algunas normas otorgaban subsidios de maternidad o descansos breves tras el parto), pero no la carrera profesional las mujeres; y no se contemplaban permisos parentales para los hombres ni reducciones de jornada para el cuidado de hijos. La única «conciliación» era la que se daba dentro del hogar, mediante la dedicación exclusiva de la mujer a las tareas domésticas. El ordenamiento franquista consolidó un modelo familiar tradicional en el que el varón obtenía los ingresos y la mujer cuidaba del hogar, con el Estado otorgando beneficios fiscales o salarios familiares al cabeza de familia masculino, pero excluyendo a las mujeres de derechos laborales básicos como la estabilidad en el empleo después de contraer matrimonio.

3.2. Transición democrática y reformas de finales de siglo (1975-1999)

La muerte de Franco (1975) trajo consigo un periodo de modernización y reconocimiento de derechos de la mujer que contó con el aval de la CE de 1978: el artículo 14 establece que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación por razón

de [...] sexo», reconociéndose así la igualdad de género como un derecho fundamental; y el artículo 9.2 impone a los poderes públicos la obligación de

promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social,

legitimando la adopción de políticas activas y acciones positivas.

A finales de los setenta y durante los ochenta, se llevaron a cabo reformas de gran calado. Ya en 1975 –aún en dictadura, pero bajo el espíritu aperturista pos-Franco– la Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del CC y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges, suprimió la obediencia conyugal y el permiso marital, dando a la mujer casada plena capacidad jurídica. Unos años después, la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el CC y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, introdujo el divorcio en España, transformando la concepción tradicional de la familia y reconociendo derechos individuales de las esposas en caso de ruptura. También en 1981 se reformó el CC en materia de régimen económico matrimonial, estableciendo la igualdad de ambos cónyuges en la gestión de bienes y la patria potestad de los hijos. Dos años después, la Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer en 1983, supuso la configuración de un organismo autónomo dedicado a promover políticas públicas de igualdad. El Instituto de la Mujer impulsó el I Plan de Igualdad de Oportunidades (1988-1990), para coordinar medidas en educación, empleo y legislación a favor de las mujeres. Aunque en sus inicios contó con recursos limitados, marcó el comienzo de la institucionalización de las políticas de igualdad de género en España.

En el ámbito laboral, la normativa en materia de conciliación tardó algo más en aparecer. La Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, incluyó algunos derechos básicos: reconoció la excedencia por cuidado de hijos e hijas (periodo de reserva del puesto de trabajo para atender a un hijo o una hija, inicialmente de duración limitada) y la posibilidad de reducción de jornada por guarda legal para cuidado de menores. Estas figuras trataban de facilitar que las mujeres pudieran ausentarse temporalmente del trabajo o trabajar menos horas mientras tenían hijas o hijos pequeños, sin perder su empleo. Además, durante los ochenta y noventa España incorporó al ordenamiento interno las directivas de la UE sobre igualdad de trato: por ejemplo, se consagró la nulidad del despido por embarazo o maternidad en 1980 (considerándolo discriminatorio y, por tanto, inválido), y se equipararon progresivamente los derechos laborales básicos de mujeres y hombres en normas de Seguridad Social, sindicatos, etc. En 1989, España ratificó también la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 (Resolución 34/180 de la Asamblea General de la ONU), comprometiéndose –internacionalmente– a poner fin a la discriminación contra las mujeres.

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, fue la primera iniciativa legislativa integral. El legislador reformó varios artículos del Estatuto de los Trabajadores para ampliar los derechos de las personas con responsabilidades familiares (Cristóbal Roncero, 2024; Castro Conte, 2021, p. 309) e incluyó, entre otras medidas, las siguientes:

- La reducción de jornada por motivos familiares: se amplió su alcance y los supuestos para facilitar que las personas trabajadoras con hijas o hijos pequeños o familiares dependientes pudieran reducir su jornada laboral diaria, con la correspondiente reducción proporcional de salario, protegiendo su puesto.
- Excedencias por cuidado familiar: se mejoró el régimen de excedencia (suspensión del contrato con reserva del puesto) para el cuidado de hijos e hijas, aumentando su duración máxima y previendo la reserva del puesto de trabajo al reincorporarse dentro de ciertos plazos; y se extendió la excedencia a cuidados de familiares dependientes (padres/madres, ancianos/ancianas, etc.).
- Protección contra el despido: se declaró expresamente como despido nulo aquel que viniese motivado por el embarazo, la solicitud de permisos de maternidad/paternidad o de reducción de jornada por cuidado de hijos e hijas (si una mujer era despedida estando embarazada o al reincorporarse de una baja maternal, se presumía que se había producido una discriminación por razón de género y el despido debía dejarse sin efecto, con readmisión obligatoria).

Aunque en la exposición de motivos de la Ley 39/1999 se indica que la norma «completa la transposición a la legislación española de las directrices marcadas por la normativa internacional y comunitaria» (por ejemplo, la Directiva 96/34/CE sobre permiso parental había instado a los Estados a establecer un mínimo de tres meses de permiso para cuidado de hijos/as, derecho que España satisfizo a su manera mediante excedencias más prolongadas), su impacto fue moderado. La corresponsabilidad no aumentó sustancialmente: las reducciones de jornada y las excedencias siguieron siendo cosa de mujeres; y muchas empresas se opusieron a la aplicación de estas medidas (Cristóbal Roncero, 2024). La falta de mecanismos de seguimiento y sanción, así como la ausencia de incentivos para fomentar que los hombres usaran los nuevos derechos, lastraron la aplicación de la norma.

4. Avances en el siglo XXI: igualdad efectiva y corresponsabilidad (2000-2023)

4.1. LO 3/2007: un marco integral para la igualdad y la conciliación

El comienzo del siglo XXI vino acompañado de un importante impulso legislativo en materia de igualdad. La LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y

hombres, puso de manifiesto la insuficiencia del reconocimiento de la igualdad formal ante la ley y abordó el problema de forma transversal, obligando a todos los poderes públicos y empresas a adoptar un papel activo en la lucha contra la discriminación. La norma incorporó la definición de igualdad de trato, discriminación directa e indirecta, etc., e introdujo medidas específicas de conciliación.

Entre las medidas más relevantes, cabe citar las siguientes:

- Planes de igualdad en la empresa. Se estableció la obligación para las empresas de más de 250 personas trabajadoras de negociar y poner en marcha planes de igualdad, que debían incluir objetivos y medidas en materia de selección, promoción profesional, formación, igualdad salarial y también conciliación de la vida laboral y familiar (arts. 45-49 LO 3/2007). Aunque inicialmente solo afectaba a grandes empresas, fue la primera vez que la conciliación entró a formar parte de las estrategias corporativas supervisadas por ley.
- Mejoras en permisos parentales. La ley dispuso mejoras en los permisos de maternidad y paternidad. Por un lado, fomentó la ampliación del permiso de paternidad creando una nueva figura de permiso de paternidad independiente (hasta entonces el padre solo tenía derecho a dos días por nacimiento y podía usar parte de la baja maternal de la madre si esta se la cedía). La LO 3/2007 preveía un permiso de paternidad de 13 días remunerado con prestación de Seguridad Social, acumulable al de la madre, como derecho propio del padre –este cambio, aunque estaba contemplado en la referida norma, se implementó efectivamente mediante la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción y acogida y las subsiguientes de presupuestos generales del Estado–. Asimismo, la ley amplió la protección de la maternidad: por ejemplo, garantizó que la ausencia por maternidad computara como cotización efectiva a efectos de prestaciones (evitando penalizaciones en pensiones) y mejoró el permiso de lactancia, haciéndolo transferible al padre e incluso acumulable en jornadas completas.
- Incentivos y acciones positivas. Se introdujeron incentivos a la contratación de mujeres en sectores tradicionalmente masculinos y viceversa. También se estableció la obligación de evaluar el impacto de género de las disposiciones normativas (siguiendo la estela de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno).

La LO 3/2007 situó a España en la línea de los países que cuentan con una legislación integral sobre igualdad de género. Sin embargo, la falta de recursos por parte de las autoridades laborales dificultó su aplicación. Durante los primeros años, muchas empresas incumplieron la obligación de elaborar y aplicar planes de igualdad. La ausencia de sanciones

claras por no tener plan de igualdad (subsana en reformas posteriores) y cierta resistencia cultural en el sector empresarial ralentizaron su implantación. Aunque se creó el permiso de paternidad, este tenía una duración muy breve (dos semanas) y su uso era limitado en comparación con las bajas maternales.

4.2. RDL 6/2019: equiparación de los permisos de maternidad y paternidad

La siguiente gran reforma en materia de conciliación se produjo una década después. El RDL 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, supuso un hito al establecer la equiparación progresiva de los permisos de paternidad y maternidad en España.

Las madres disfrutaban de dieciséis semanas de baja remunerada tras el nacimiento de un hijo o de una hija, mientras que los padres tenían derecho a un permiso de paternidad mucho menor (ampliado gradualmente de dos semanas en 2007 a cinco semanas en 2018), lo que reforzaba el estereotipo de la madre cuidadora (García Testal, 2024, pp. 151-155).

El RDL 6/2019 abordó esta situación mediante las siguientes medidas:

- Fijó un calendario de ampliación para igualar el permiso de paternidad al de maternidad. Inicialmente, desde abril de 2019 los padres pasaron a tener ocho semanas; desde enero de 2020, doce semanas; y a partir de enero de 2021, dieciséis semanas para cada progenitor (exactamente las mismas que para las madres).
- Determinó que, de las dieciséis semanas, seis semanas debían tomarse obligatoriamente tras el nacimiento (para madre y padre, por igual), en periodo ininterrumpido y simultáneo, asegurando el cuidado de la persona recién nacida por ambos al inicio. Las diez semanas restantes en cada caso pueden distribuirse más flexiblemente dentro de los primeros doce meses de vida del bebé, bien en tramos consecutivos o separados, incluso a tiempo parcial, previo acuerdo con la persona empleadora.
- Eliminó cualquier posibilidad de que un progenitor «ceda» semanas al otro. Cada permiso es un derecho personal. Ello responde al objetivo de corresponsabilidad: que los padres se vean motivados a usar plenamente su permiso y no deleguen todo el tiempo de cuidado en la madre, algo que era posible cuando la madre podía ceder semanas de su baja al padre.

Con estas medidas, España alineó su legislación con los estándares más avanzados de la UE (Gala Durán, 2019, p. 20). De hecho, la Directiva 2019/1158 –que verá la luz unos meses después– únicamente exige a los Estados miembros asegurar 10 días de permiso

de paternidad y dos meses de permiso parental intransferible para cada progenitor. España fue más allá al conceder dieciséis semanas retribuidas a los padres. La equiparación de permisos ha contribuido mejorar la conciliación en España y se considera que, a largo plazo, puede ayudar a reducir la brecha de género en el empleo (García Testal, 2024, pp. 151-154).

El RDL 6/2019 también incluyó medidas complementarias en materia de igualdad, como, por ejemplo, la reducción en el umbral de personas trabajadoras de las empresas obligadas a tener plan de igualdad (de 250 a 50, escalonadamente hasta 2022) y la garantía de la igualdad retributiva mediante el principio de trabajo de igual valor.

4.3. El RDL 5/2023: conciliación y cumplimiento de la normativa de la UE

La Directiva 2019/1158 ha consolidado a nivel comunitario muchas de las tendencias que se acaban de indicar: por un lado, garantiza permisos parentales mínimos para ambos progenitores y, por otro, introduce el permiso para personas cuidadoras y la posibilidad de solicitar modalidades flexibles de trabajo (Cristóbal Roncero, 2024). Se trata de una norma que mantiene el discurso que relaciona la conciliación con la igualdad de género, como ya hicieran las Directivas sobre permiso parental de 1996 y 2010 (Lasaosa Irigoyen, 2022, p. 29), pero que incorpora fórmulas aparentemente más efectivas para incentivar la participación de los hombres en los cuidados familiares (De la Corte Rodríguez, 2020, p. 74).

La Directiva 2019/1158 obligaba a España –y demás Estados miembros– a adaptar su legislación antes de agosto de 2022 en aspectos como:

- Permiso parental individual: asegurar al menos cuatro meses de permiso parental por progenitor, de los cuales dos no pueden transferirse al otro (esto España ya lo cumplía con las excedencias largas, aunque no remuneradas, y tras el RDL 6/2019, con los permisos iguales).
- Permiso para personas cuidadoras: introducir un derecho a ausentarse del trabajo un mínimo de cinco días al año para atender a familiares cercanos por motivos de enfermedad grave o dependencia.
- Permisos por fuerza mayor familiar: breves ausencias en caso de urgencias familiares (por ejemplo, enfermedad o accidente repentino de familiar), que ya existían en la legislación española (los tradicionales permisos retribuidos de dos días por enfermedad grave de parientes).
- Derecho a solicitar flexibilización de la jornada, horario o trabajo a distancia para quienes tengan hijas o hijos pequeños o familiares a cargo.
- Protección frente a despido o trato desfavorable por ejercer estos derechos.

España transpuso la Directiva 2019/1158 mediante el RDL 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del derecho de la Unión Europea, introduciendo importantes novedades en el 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) (*vid.* Cano Galán, 2023).

Entre las disposiciones más relevantes de esta reforma, destacan:

- Creación del permiso parental de ocho semanas. Se estableció un nuevo tipo de permiso, distinto del de maternidad/paternidad, consistente en hasta ocho semanas de permiso parental para el cuidado de hijos o hijas menores de ocho años, disfrutable de manera flexible (continuo o discontinuo, a tiempo completo o parcial). Este permiso es individual de cada progenitor, intransferible y –a diferencia del de maternidad/paternidad– no remunerado por la Seguridad Social salvo mejora por convenio (art. 48 bis ET). Viene a ser un instrumento pensado para facilitar la conciliación más allá de los primeros meses de vida del menor, permitiendo a padres o madres tomarse unas semanas adicionales (por ejemplo, en periodos de adaptación escolar, o para prolongar la crianza tras agotar las dieciséis semanas).
- Permiso de personas cuidadoras. Se reconoció por primera vez en España un permiso retribuido de cinco días al año para atender a un familiar hasta segundo grado que por accidente o enfermedad requiera cuidado urgente o presencia inaplazable (Cristóbal Roncero, 2024). Este permiso cubre situaciones puntuales (por ejemplo, hospitalización de un hijo, cuidado de un padre enfermo unos días) y complementa los tradicionales dos días por enfermedad grave, ampliando su duración y supuestos (art. 37.3 b) ET).
- Flexibilidad laboral. Se reforzó el derecho de las personas trabajadoras con hijos/as menores de doce años (ampliado ahora a menores de ocho años con el nuevo permiso parental) o familiares dependientes a solicitar adaptaciones de jornada, horario o teletrabajo para conciliar (Cristóbal Roncero, 2024). Las empresas deben estudiarlo y solo pueden negarlo o proponer una alternativa por razones organizativas justificadas. Este derecho ya estaba reconocido desde 2019 (art. 34.8 ET), pero el RDL 5/2023 lo consolida.
- Protección del ejercicio de derechos de conciliación: se especificó que cualquier trato adverso o despido motivado por el ejercicio de derechos de conciliación (solicitar permisos, reducciones de jornada, etc.) constituye discriminación por razón de sexo y conlleva la nulidad del despido (arts. 53.4 y 55.5 ET).

Cabe señalar que, durante estos años, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia –cuya adopción vino motivada en gran medida por la pandemia de COVID-19– también influyó en la conciliación, al regular el teletrabajo. La norma buscó facilitar modalidades mixtas de trabajo presencial-remoto que beneficiasen la compatibilidad de la vida personal y familiar.

4.4. RDL 2/2024: revisión y complemento

El RDL 2/2024 completa la transposición de la Directiva 2019/1158 y representa un avance significativo en la normativa española sobre conciliación de la vida familiar y laboral y protección por desempleo. La norma tiene como finalidad la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Tal y como se indica expresamente en su parte expositiva, la directiva europea que transpone «tiene por fundamento la igualdad entre mujeres y hombres» y persigue «contrarrestar la desventajosa situación de las mujeres en el mercado de trabajo, así como los efectos nocivos derivados de la perpetuación de los roles de cuidado».

Para lograr los anteriores objetivos, se considera que deben cumplirse tres condiciones:

- Promover efectivamente la participación de las mujeres en el mercado laboral y el mantenimiento de sus carreras profesionales.
- Establecer garantías reales para el ejercicio corresponsable de las tareas de cuidado, evitando la perpetuación de roles tradicionales.
- Atender al coste económico asociado a los permisos de cuidado.

El RDL 2/2024 introdujo un nuevo permiso parental para la atención de hijos e hijas –de titularidad exclusiva e intransferible para cada progenitor– que incluye una prestación compensatoria del salario y permite su disfrute de manera flexible, según las necesidades de la persona trabajadora, facilitando su adaptación a diferentes circunstancias familiares y profesionales. Además, afectó al permiso de lactancia, ampliando su accesibilidad y flexibilidad: se establece la posibilidad de acumular las horas retribuidas de ausencia por lactancia como un derecho universal de todas las personas trabajadoras (esta acumulación puede ejercerse directamente, sin necesidad de que esté recogida en convenio colectivo o en un acuerdo con la empresa) y se flexibiliza su régimen de disfrute.

Aunque no está directamente relacionada con las políticas de conciliación, la reforma del sistema de protección por desempleo que introduce el RDL 2/2024 también tiene implicaciones para la igualdad de género, dado que simplifica la regulación actual, elimina la deducción por trabajo a tiempo parcial (una medida que beneficia especialmente a las mujeres), reduce cargas administrativas y facilita los trámites para el reconocimiento de prestaciones y prioriza la incorporación de personas desempleadas de larga duración a programas

que faciliten su reincorporación laboral, con acceso garantizado a los servicios de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Como se ha puesto de manifiesto en la reciente LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, el legislador continúa introduciendo mejoras orientadas a reforzar los derechos de conciliación en el ámbito laboral. En este caso, la disposición final vigesimosexta de la norma modifica los artículos 53.4 b) y 55.5 b) del ET con el fin de ampliar el alcance de la nulidad objetiva del despido en los supuestos vinculados al ejercicio de estos derechos. En particular, se extiende el ámbito de protección a las personas que hayan solicitado o estén disfrutando del permiso previsto en el artículo 37.3 b) del ET (por accidente o enfermedad grave de familiares) o de las adaptaciones de jornada reguladas en el artículo 34.8 del mismo texto. Estos supuestos se suman a otros ya contemplados anteriormente, como la excedencia por cuidado de hijos (hijas) o familiares del artículo 46.3 del ET, que mantiene su vigencia.

5. Impacto y desafíos de las políticas de conciliación

El impacto de las políticas en materia de conciliación e igualdad en España viene condicionado por el sector –público o privado– y la respuesta de las empresas y de las personas trabajadoras. En este apartado se valora el impacto de las medidas que se han adoptado y se hace referencia a los desafíos pendientes.

5.1. Diferencias entre sector público y privado

En el sector público suelen incorporarse medidas de conciliación, mientras que en el sector privado se han venido observando mayores resistencias.

En las Administraciones públicas españolas, los derechos de conciliación suelen regularse a través de normas internas y convenios que facilitan su ejercicio sin que se vea afectada la carrera de las personas trabajadoras. Es frecuente la incorporación de fórmulas de flexibilidad horaria y teletrabajo, lo que permite a muchas empleadas y empleados públicos compatibilizar sus responsabilidades personales y familiares con el trabajo.

En el sector privado, las grandes multinacionales y muchas empresas de sectores tecnológicos han incorporado políticas de conciliación como parte de su responsabilidad social, ofreciendo horarios flexibles, trabajo remoto, ampliación voluntaria de permisos de paternidad, guarderías de empresa, etc. Esto es, políticas que aumentan el compromiso de los empleados y contribuyen a mejorar la productividad y la retención del talento (Cristóbal Roncero, 2024). Sin embargo, son muchas las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas (pymes), que perciben la conciliación como una carga. Las ausencias prolongadas

(dieciséis semanas) y las reducciones de jornada por cuidado son vistas como una pérdida de productividad, lo que en ocasiones se traduce en reticencias a la hora de contratar mujeres jóvenes (por la expectativa de maternidad) o en un ambiente poco propicio para que los hombres hagan uso de sus permisos. Aunque legalmente la negativa a respetar estos derechos es sancionable, en la práctica en entornos poco sindicalizados o empresas pequeñas el trabajador puede autocensurarse por miedo a las consecuencias. De hecho, aún es común que muchas mujeres vean afectado su desarrollo profesional tras ser madres (estancamiento en ascensos o evaluaciones menos favorables después de usar permisos de maternidad o reducciones de jornada). Del lado de los hombres, aunque la legislación los ampara por igual, todavía tienen que hacer frente a barreras culturales y organizativas: o entornos muy masculinizados o tradicionales, un hombre que pida trabajar media jornada para cuidar a sus hijos/as puede encontrarse con la incompreensión o incluso las burlas de sus compañeros, lo que desincentiva que ejerza plenamente sus derechos.

Mientras que el sector público y las empresas punteras muestran un avance hacia la normalización de la conciliación, una parte importante del sector privado –en especial las pymes– aún no aplica las medidas previstas en la ley con la misma eficacia.

5.2. Perspectivas de flexibilidad laboral y productividad empresarial

La adopción de medidas de flexibilidad laboral –teletrabajo, horarios escalonados, jornadas comprimidas, etc.– es una de las soluciones que se han propuesto para compatibilizar el trabajo y la vida personal.

En algunos casos, este tipo de medidas arroja resultados positivos. Por ejemplo, la implantación de horarios flexibles de entrada/salida o teletrabajo parcial puede conducir a un aumento de la productividad y a reducir el absentismo; y, a su vez, evitar el presentismo (estar por estar en el trabajo) puede servir para optimizar los procesos y mejorar la gestión del tiempo de trabajo (Vallejo Peña y Giachi, 2020, p. 173). Sin embargo, las medidas de flexibilidad no pueden implantarse de igual manera y con la misma intensidad en todas las industrias. Hay sectores que requieren trabajo presencial (fabricación industrial, construcción, hostelería, comercio minorista, sanidad, etc.) y que, por tanto, tienen menos margen para implementar el teletrabajo o cambios de horarios sin afectar el servicio, lo que a su vez crea una cierta desigualdad entre el trabajo de «cuello blanco», que permite conciliar con cierta facilidad (teletrabajar con un bebé en casa), y el trabajo que requiere presencialidad (una enfermera, una dependienta) y que depende de otro tipo de medidas o de apoyos externos (guarderías, redes familiares) para conciliar.

La flexibilidad es una herramienta muy valiosa, pero no sustituye la necesidad de otras medidas, como, por ejemplo, la ampliación de la oferta de cuidados públicos para quienes

no pueden flexibilizar su horario. Además, el teletrabajo ha conducido a la aparición de nuevos riesgos, como la difuminación de la frontera entre el trabajo y el ocio, que, en muchos casos, aumenta la carga de las mujeres (teletrabajando, pero asumiendo simultáneamente el cuidado de los hijos e hijas, lo que puede resultar agotador). La clave estaría en un uso equilibrado de estas modalidades, evitando que la flexibilidad se convierta en «doble jornada» oculta para las mujeres (Parra Moreno *et al.*, 2022, p. 164).

Con carácter general, cabe afirmar que la implantación de políticas de flexibilidad y conciliación se está traduciendo más en beneficios que perjuicios. La pandemia ha supuesto, sin duda, un punto de inflexión. España ha pasado de ser un país con escasa tradición de teletrabajo a incorporar este modelo (Instituto Nacional de Estadística –INE–, 2023a; European Commission, 2024).

5.3. Brechas de género y grupos vulnerables: uso desigual de los derechos de conciliación

Las diferencias en cuanto al uso y disfrute de los derechos de conciliación entre hombres y mujeres siguen estando muy presentes (García Gil, 2024). Un ejemplo es la utilización de los permisos parentales por parte de los hombres. Aunque los padres tienen el mismo permiso de dieciséis semanas que las madres desde 2021, los datos muestran que los hombres siguen tomando menos tiempo de cuidado que las mujeres: prácticamente el 100 % de las madres trabajadoras disfrutan su baja maternal completa, pero en el caso de los padres hay un porcentaje que no consume la totalidad de sus dieciséis semanas (más allá de las seis obligatorias) o que acorta su permiso por motivos laborales. Ya sea por presiones laborales, o que perciban que su carrera se verá afectada o que la madre y el padre prefieran que él se reincorpore antes por cuestiones económicas, lo cierto es que las mujeres siguen asumiendo un mayor tiempo de cuidado directo de las hijas e hijos (Ministerio de Igualdad, 2022).

Estrechamente relacionado con lo anterior, las estadísticas relativas a la reducción de jornada y el trabajo a tiempo parcial reflejan que todavía persiste la desigualdad entre sexos: en 2023, aproximadamente tres de cada cuatro personas trabajadoras a tiempo parcial en España eran mujeres. En muchos casos, la reducción de la jornada de las mujeres se debe a motivos familiares. Hay cientos de miles de mujeres que reducen voluntariamente su horario (o aceptan empleos de jornada parcial) para poder atender a sus hijos/as o mayores, mientras que los hombres rara vez toman esta decisión. Si se examinan los datos del INE relativos a la participación de personas trabajadoras a tiempo parcial en España, se observa que en 2023 hubo un 6,6 % de hombres que prestaron sus servicios a tiempo parcial y un 21,1 % de mujeres. Aunque la participación laboral femenina ha aumentado en la última década, sigue habiendo un importante «coste de la maternidad» en términos de empleo: la tasa de empleo de las mujeres desciende notablemente cuando tienen hijas o hijos peque-

ños, cosa que apenas ocurre con los hombres. Esto indica que las mujeres continúan acomodando su vida profesional a las necesidades familiares más que los hombres, lo cual a su vez repercute en sus carreras (menos antigüedad, menor salario, menos ascensos, etc., produciéndose la conocida brecha salarial y de pensiones) (INE, 2023b).

Un caso aparte es el de las familias monoparentales –mayoritariamente encabezadas por mujeres–, donde las necesidades de conciliación se intensifican (Molero Maraón, 2019, p. 163). Este colectivo tenía complicado hacer uso de permisos largos porque ello implicaba la pérdida de ingresos (excedencias), todo ello sin contar con el apoyo económico del otro progenitor (Niño Bravo, 2024). Las últimas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo relativas al derecho de las familias monoparentales a disfrutar de un permiso por nacimiento y cuidado de hija/o de veintiséis semanas, sumando a las dieciséis semanas propias las diez que corresponderían al otro progenitor, han supuesto un punto de inflexión. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 140/2024, de 6 de noviembre, declaró inconstitucionales los artículos 48.4 del ET y 177 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 cuanto omiten esta posibilidad, considerando que generan una discriminación por razón de nacimiento contraria al artículo 14 de la CE; y, posteriormente, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 118/2025, de 19 de febrero, aplicó esta doctrina, reconociendo el derecho de la progenitora única a la acumulación de las diez semanas adicionales que hubieran correspondido al otro progenitor, en tanto el legislador no realice la reforma normativa correspondiente.

Las mujeres con empleos precarios o bajos ingresos también están en desventaja: una trabajadora temporal puede temer no ser renovada si se acoge a una reducción de jornada; una autónoma puede ver mermada su facturación si cesa su actividad; y en sectores feminizados de baja remuneración (limpieza, cuidados, etc.) donde la cultura de la conciliación está menos presente las trabajadoras con hijos suelen tener que buscar soluciones informales (reducciones de jornada a costa de salario o apoyo de familiares en el cuidado) para seguir generando ingresos. Todo ello dibuja un escenario en el que la conciliación efectiva es más difícil para quienes más la necesitan, perpetuándose las desigualdades socioeconómicas: las mujeres con menos recursos sufren más la tensión entre trabajar o cuidar.

Por otro lado, aunque generalmente se enfoca la conciliación como un problema de las mujeres, también afecta al sexo masculino. Hay hombres que desean implicarse más en la crianza o cuidado de familiares, pero que se encuentran con resistencias a la hora de hacerlo. La masculinidad tradicional les impone trabas: un padre que decide tomar una excedencia de un año para cuidar a su hija o hijo todavía es visto como algo excepcional en España. Hasta que culturalmente se normalice que el hombre también puede ser cuidador principal, costará cerrar del todo la brecha. Las políticas públicas empiezan a reconocer esto –por ejemplo, la campaña reciente de la Seguridad Social animando a los padres a disfrutar sus bajas paternales–, pero el cambio de mentalidad es gradual.

La brecha de género en las tasas de empleo (diferencia en puntos porcentuales entre hombres y mujeres) pasó de 11,7 puntos en 2018 a 10,1 puntos en 2023, lo que refleja una tendencia positiva (INE, 2023b). Sin embargo, la brecha de género en el uso de medidas de conciliación persiste: lo normal es que sean las mujeres quienes soliciten las reducciones de jornada, excedencias y adaptaciones. Además, la conciliación sigue siendo un desafío mayor para las mujeres con empleos precarios y sin apoyos.

5.4. Comparativa internacional: España en el contexto de la UE

A continuación, se compara el modelo español con el modelo de los países nórdicos (pioneros en corresponsabilidad) y con modelos mixtos como el alemán y el francés, poniendo de relieve las diferencias que existen en cuanto a la duración de los permisos, la cobertura de servicios de cuidado y la implicación de los hombres.

A. Modelos de conciliación en los países nórdicos

Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia han desarrollado modelos de conciliación que buscan proteger la maternidad, involucrar activamente a los padres en el cuidado y garantizar servicios públicos de apoyo a las familias.

Algunas características destacadas del modelo nórdico son:

- Permisos parentales largos y bien remunerados: Suecia, por ejemplo, ofrece a los progenitores un total de cuatrocientos ochenta días (unas sesenta y ocho semanas) de permiso parental retribuido por hijo o hija a distribuir entre ambos padres como deseen, de los cuales noventa días (tres meses) están reservados para cada progenitor de forma individual (Försäkringskassan, 2025). De este modo, se garantiza que tanto la madre como el padre puedan ausentarse durante periodos prolongados para cuidar a sus hijos e hijas. La existencia de cuotas reservadas para el padre ha logrado que en su mayoría se tomen al menos esos noventa días –y muchos opten por más– fomentando la corresponsabilidad.
- Amplia oferta de educación infantil: los países nórdicos cuentan con un sistema de guarderías públicas de calidad desde edades muy tempranas. Prácticamente todos los niños y niñas de entre uno y dos años tienen garantizada una plaza en centros de educación infantil subvencionados, lo que facilita la conciliación y la reincorporación de ambos progenitores al trabajo. En España, el problema se ha venido encontrando en la cobertura pública de guarderías para los niños y las niñas de cero a tres años. Según los últimos datos del INE relativos al curso 2021-2022, aunque la tasa de escolarización antes de los tres años es creciente, se sitúa en un 65,3 % a los dos años como punto más alto (INE, 2023b).

- Fomento de la corresponsabilidad: las cuotas de paternidad en los permisos, las campañas públicas y una cultura igualitaria han servido para que en países como Noruega o Islandia los hombres tomen una proporción significativa del total de días de permiso parental disponibles.

El modelo nórdico combina permisos generosos, bien pagados y compartidos, servicios de cuidado infantil universales y normas laborales flexibles, lo que redundará en altos niveles de igualdad en el empleo. Las mujeres nórdicas ven menos interrumpida su carrera y los hombres participan más en las labores domésticas y de cuidado. Esto se refleja también en indicadores como la brecha salarial, que es de las más bajas de Europa una vez ajustada por horas trabajadas.

Aunque en España se han producido avances con respecto a la equiparación de permisos, aún se observan importantes diferencias: los permisos totales aquí suman treinta y dos semanas entre ambos padres frente a las entre sesenta y setenta semanas de muchos países nórdicos; la participación masculina en el tiempo de permiso, aunque haya ido en aumento, sigue por debajo de la de países nórdicos; y la cobertura de guarderías es claramente inferior.

B. Alemania y Francia: modelos mixtos de conciliación

Alemania y Francia representan modelos intermedios que combinan generosas políticas de conciliación con enfoques tradicionales.

Alemania ha tenido históricamente un modelo conservador (*Ernährermodell*, con el hombre como proveedor y la mujer asumiendo las labores de cuidados), pero en los últimos quince años ha dado un giro importante hacia la conciliación y la corresponsabilidad. Actualmente, la legislación alemana prevé:

- Permisos parentales de hasta catorce meses en total, condicionados a la participación de ambos padres. La norma general son doce meses de *Elternzeit* remunerados (aproximadamente 65 % del salario, con tope) a disfrutar por uno de los progenitores, ampliables a catorce meses si cada progenitor toma al menos dos meses. Esto implica que, si el padre no toma al menos dos meses, la pareja pierde esos dos meses extra de prestación. Este incentivo ha funcionado: la mayoría de los padres alemanes ya toman al menos dos meses de baja por paternidad, algo que era impensable décadas atrás.
- *Elterngeld Plus* y flexibilidad. Alemania introdujo modalidades para permitir a los padres usar sus meses de permiso de forma parcial y alargar el periodo. Por ejemplo, trabajando media jornada se pueden doblar los meses de permiso (Familienportal, 2025).

- Derecho a jornada reducida. La normativa laboral alemana facilita que, tras la *Elternzeit*, los padres (o cualquier persona trabajadora) puedan solicitar reducción de jornada sin riesgo de despido.
- Incentivos para padres. Además del ya citado bonus de dos meses adicionales, Alemania ha invertido en campañas para animar a los padres («Neue Väter») a implicarse en el cuidado de los hijos e hijas.

Por su parte, Francia históricamente ha tenido una política familiar generosa en servicios, pero más limitada en permisos. Las características del modelo francés incluyen:

- La baja de maternidad estándar es de dieciséis semanas (seis antes del parto, diez después) y la de paternidad se amplió recientemente a veintiocho días (cuatro semanas), de las cuales una parte son obligatorias inmediatas. Estos permisos son más cortos que los españoles. Sin embargo, Francia tiene desde 2004 un «*congé parental*» que permite a cualquiera de los progenitores tomar hasta tres años de excedencia por hijo (no remunerada por la Seguridad Social, aunque con una modesta prestación de la Caja de Asignaciones Familiares). En la práctica, muchas mujeres francesas, tras agotar las dieciséis semanas, optan por este *congé parental* uno o dos años (sobre todo para segundos hijos/hijas), reduciendo temporalmente su participación en el mercado laboral. Esto mantiene algo rezagada la tasa de empleo femenina. Cabe señalar que en Francia se ha anunciado la creación de un nuevo «permiso por nacimiento» más corto (hasta seis meses en total, tres meses para cada progenitor) y mejor pagado (hasta el 50 % del salario previo con un tope de 1.900 € mensuales), con cargo íntegramente a la Seguridad Social, que, si todo marcha según lo previsto, sustituirá al actual permiso parental a finales de 2025 (Loiseau y Lampert, 2024).
- Los niños y niñas menores de tres años pueden acudir a guarderías públicas o privadas y, a partir de esa edad, hasta los cinco años, la *école maternelle* es gratuita. Además, hay ayudas por hijo (*allocations familiales*) para financiar el pago a personas cuidadoras o reducir las horas de trabajo (Chevalier *et al.*, 2023). Estas medidas pueden haber contribuido a que en 2023 Francia tuviese una tasa de empleo femenino en torno al 70,2 %, superior a la española, que se situó en el 60,5 % e inferior a la de los países nórdicos, que fue superior al 80 % (Eurostat, 2024).
- Corresponsabilidad moderada. El reparto de roles en el hogar ha cambiado de forma gradual. Los permisos para padres son cortos y, aunque cada vez hay más padres que se toman algunos días libres tras el nacimiento, la participación masculina en los *congés parentales* de larga duración suele ser baja. Las políticas francesas han priorizado más facilitar que la mujer pueda delegar el cuidado en terceros (guarderías, personas cuidadoras) que implicar al hombre en casa. Por tanto, la corresponsabilidad en cuanto al uso de permisos es menor comparada con los países nórdicos o incluso Alemania.

España ha igualado a Francia en la duración de los permisos de maternidad (dieciséis semanas ambos) y supera a Francia en el permiso de paternidad (dieciséis semanas frente a cuatro). Respecto a Alemania, España ofrece más semanas pagadas para el padre (dieciséis semanas en España frente a las doce a catorce semanas que suelen tomar los padres alemanes), aunque Alemania proporciona mayor flexibilidad de uso hasta catorce meses y más ayudas para el trabajo a tiempo parcial.

En cuanto a la cobertura de educación infantil hasta los tres años, España ha avanzado significativamente, alcanzando una tasa del 55,8 % que supera el objetivo comunitario del 45 % para 2030 y la media de la UE del 37,5 %, y alineándose con Alemania y Francia –de los que no se disponen de datos actualizados para 2025 en las fuentes consultadas sobre las tasas de escolarización en este tramo de edad–, que tradicionalmente han mantenido tasas superiores al 50 %. Sin embargo, la participación laboral femenina en España (alrededor del 66,6 % de las mujeres de quince a sesenta y cuatro años trabajando) sigue siendo inferior a la de Francia (68 %) y muy por debajo de la de los países nórdicos (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025).

España va en la misma dirección que sus países vecinos: fortalecer permisos, mejorar la protección e ir poco a poco combinando medidas que sostengan la natalidad y el empleo femenino. Las recomendaciones de la UE y las buenas prácticas internacionales señalan que, para equipararse a los líderes en igualdad, España deberá reforzar la inversión en servicios públicos de cuidado, garantizar el acceso universal a guarderías de cero a tres años e incentivar más la corresponsabilidad masculina (por ejemplo, con campañas o incluso con algún mecanismo de «bonus» si ambos progenitores utilizan ciertos tramos de permisos). También se apunta a la necesidad de promover la flexibilidad en todo tipo de empleos, aprendiendo de la experiencia de los países nórdicos.

6. Conclusiones

La evolución de las políticas de conciliación e igualdad en España desde la dictadura hasta la actualidad pone de manifiesto la existencia de un cambio de paradigma en la concepción de los roles de género. Se ha pasado de un modelo patriarcal y asistencial que, durante el periodo del franquismo, institucionalizaba la desigualdad (expulsando a la mujer del trabajo remunerado) a un modelo de corresponsabilidad que reconoce el derecho a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal para hombres y mujeres.

El recorrido histórico que se ha llevado a cabo permite extraer las siguientes conclusiones:

1. Cada nueva norma ha supuesto un paso adelante: la CE de 1978 instauró el principio de igualdad y no discriminación; las reformas de finales de los años setenta y ochenta (abolición del permiso marital, creación del Instituto de la Mujer, etc.)

desmontaron la arquitectura jurídica del régimen; la Ley 39/1999 impulsó la agenda de conciliación laboral y familiar; la LO 3/2007 consolidó un enfoque integral de igualdad de género; y las reformas posteriores han terminado de equiparar los derechos parentales y de incorporar los últimos estándares europeos. Cada etapa ha servido para ampliar el catálogo de derechos, mostrando que el legislador responde –a veces con retraso– a las demandas sociales y a las directrices europeas. Especial mención merece la transposición de la Directiva 2019/1158, que supuso un hito al reconocer explícitamente la conciliación como pilar de la igualdad efectiva en el trabajo.

2. A pesar de la igualdad legal, todavía se mantienen las diferencias por razón de género en materia de conciliación. Las mujeres siguen soportando una carga mayor de trabajo no remunerado (hogar y cuidados), reduciendo más sus jornadas laborales o interrumpiendo más sus carreras que los hombres. Los hombres, aunque cada vez concilian más, siguen solicitando menos excedencias y reducciones por cuidado. La igualdad «formal» sigue sin corresponderse con la igualdad real.
3. La efectividad de las políticas de conciliación en España depende de los recursos de la persona empleadora. Las grandes empresas y el sector público han implementado con mayor facilidad los nuevos derechos (muchas veces incluso superando las exigencias legales con beneficios voluntarios), mientras que en pymes y ciertos sectores la aplicación es limitada. Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de vigilancia (Inspección de Trabajo) y apoyo a las pequeñas empresas para cumplir la normativa, evitando que los derechos de conciliación dependan de la «suerte» de trabajar en una organización sensibilizada. La ley debe llegar a todos los rincones del mercado laboral, bajo pena de crear personas trabajadoras de primera (que pueden conciliar) y de segunda (que no se atreven a ejercer sus derechos).
4. España se ha alineado con la UE en el plano normativo, pero sigue estando por debajo de los países más avanzados. La comparativa con otros países de nuestro entorno pone de manifiesto que la cobertura de la educación infantil hasta los tres años y la participación masculina en las labores de cuidado es menor que en los países nórdicos. Alcanzar un nivel óptimo de igualdad requerirá no solo seguir mejorando la legislación, sino también invertir en servicios públicos de cuidado y seguir incentivando la corresponsabilidad.
5. Las medidas de conciliación en las empresas contribuyen a mejorar el clima laboral, la retención del talento y la reducción de ausentismo. Sin embargo, su distribución no es homogénea: se concentran en sectores de alta cualificación y salarios medios/altos, mientras que las personas trabajadoras que cuentan con menos recursos a veces no pueden beneficiarse de las mismas (en parte porque, por ejemplo, teletrabajar no es opción para una cajera de supermercado).

A la luz de lo anterior, cabe formular las siguientes propuestas para seguir avanzando hacia una conciliación más efectiva en España:

- Implementar campañas de sensibilización dirigidas a hombres jóvenes sobre la importancia de su rol en la crianza y los cuidados e incorporar incentivos económicos o laborales para padres que utilicen íntegramente sus permisos (por ejemplo, alguna bonificación fiscal temporal o reconocimiento a través de la negociación colectiva).
- Ampliar la red de escuelas infantiles públicas hasta los tres años y mejorar las ayudas para la atención de las responsabilidades económicas vinculadas con la conciliación.
- Desarrollar programas de asesoramiento y ayuda económica a las pymes para cubrir las ausencias por permisos (por ejemplo, facilitando la contratación temporal de relevistas subvencionados cuando una persona empleada se ausenta por maternidad/paternidad) y reforzar la Inspección de Trabajo para vigilar posibles situaciones de discriminación.
- Seguir adaptando las políticas de conciliación a la realidad cambiante del trabajo y, en particular, a los retos que se derivan de la digitalización y la economía de plataformas.

Referencias bibliográficas

- Alcañiz, M. (2024). De la dictadura a la democracia. Transición, modernización e igualdad de género en España. *Ex aequo*, 50, 19-36. <https://doi.org/10.22355/exaequo.2024.50.03>
- Asquerino Lamparero, M. J. (2024). Los permisos de corresponsabilidad: el permiso para cuidadores, por fallecimiento y por fuerza mayor. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 273, 33-62.
- Castro Conte, M. (2021). Los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral y su incidencia en la mujer. En M. L. Molero Marañón (Dir.^a), *Ser mujer en el mercado de trabajo: dificultades, oportunidades y retos* (pp. 297-332). Thomson Reuters Aranzadi.
- Cano Galán, Y. (2023). Disecionando el Real Decreto-Ley («ómnibus») 5/2023, de 28 de junio: especial referencia a las novedades laborales y de seguridad social. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9.
- Chevalier, T., Legros, M. y Martin, C. (2023). *Access for children in need to the key services covered by the European Child Guarantee – France*. European Commission.
- Corte Rodríguez, M. de la. (2020). La Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional y su repercusión en la legislación española. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 146, 69-96.

- Cristóbal Roncero, M. R. (2024). La conciliación de la vida familiar y profesional en la Unión Europea. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 8, 73-97. <https://doi.org/10.24310/rejls8202418944>
- Eurostat. (2024). *Employment – Annual statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics
- European Commission. (2024). *Study exploring the social, economic and legal context and trends of telework and the right to disconnect, in the context of digitalisation and the future of work, during and beyond the COVID-19 pandemic. Executive Summary*. Publications Office of the European Union.
- Familienportal. (2025). <https://familienportal.de>
- Flor Fernández, M. L. de la. (2023). La Directiva sobre conciliación y su transposición en España. *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 168, 37-66.
- Försäkringskassan. (2025). *Parental benefits*. https://www.forsakringskassan.se/english/parents/when-the-child-is-born/parental-benefit?utm_source=chatgpt.com
- Gala Durán, C. (2019). *Las novedades incorporadas en el RDL 6/2019: La «transformación» de los permisos por maternidad y paternidad*. *Administración Práctica*, 6, 1-24.
- García Gil, M. B. (2024). Tiempo de trabajo y ejercicio corresponsable de los derechos de conciliación. En M. L. Molero Marañón y P. Nieto Rojas (Dir.^{as}), *Análisis de los acuerdos de los planes de igualdad* (pp. 293-316). Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- García Testal, E. (2024). Conciliación entre la vida profesional y la vida familiar: un análisis de la no discriminación, la corresponsabilidad y la flexibilidad como elementos para la igualdad laboral de las mujeres en la Directiva (UE) 2019/1158 y en su trasposición al ordenamiento español. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 51, 151-178. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.26323>
- INE. (2023a). *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares*.
- INE. (2023b). *Mujeres y hombres en España*.
- Lasasa Irigoyen, E. (2022). *Adaptación de la jornada de trabajo y de la forma de prestación por motivos de conciliación de la vida familiar y laboral*. Aranzadi.
- Loiseau, V. y Lampert, M. P. (2024). Uso en Francia del permiso parental por crianza. Camino a la paternidad activa. *Asesoría Técnica Parlamentaria*, 1-11. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36386/1/BCN_Permisos_Francia_PA.pdf
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025). *Educación y atención a la primera infancia*. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/prensa/actualidad/2025/01/20250124-eurydiceeducacioninfantil.html>
- Ministerio de Igualdad (2022). *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (III PEIEMH)*. <https://www.planestrategicodeigualdad.es/>

- Molero Marañón, M. L. (2019). Los desafíos de una genuina conciliación de la vida profesional y familiar en la sociedad española del siglo XXI. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Extra 1*, 157-188.
- Niño Bravo, E. (2024). El largo y tortuoso camino jurisprudencial en torno a la acumulación del permiso por nacimiento y cuidados de las familias monoparentales. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 52, 326-357. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27063>
- Parra Moreno, P., López Álvarez, M. J. y Mota López, R. (2022). Análisis interseccional de las políticas de conciliación trabajo-familia en la Unión Europea y en España. *Investigaciones Feministas*, 13(1), 163-171. <https://doi.org/10.5209/infe.78352>
- Vallejo Peña, A. y Giachi, S. (2020). Flexibilidad horaria, horas reales trabajadas y productividad laboral en el sur de Europa. *Revista Internacional de Organizaciones*, 25-26, 151-177. <https://doi.org/10.17345/rio25-26.151-177>

Sergio González García. Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha participado como ponente o como autor de comunicaciones en diversos congresos y seminarios de especialización en la disciplina. En el ámbito de la investigación, destaca su vinculación al Proyecto Ser Mujer y Trabajo en la Era Digital (2023/SOLCON-130825). <https://orcid.org/0000-0003-2491-4993>

Migraciones en la Unión Europea: ¿la caja de Pandora imposible de cerrar?

María Elisa Cuadros Garrido

Profesora permanente laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Murcia (España)

mariaelisa.cuadros@um.es | <https://orcid.org/0000-0003-0297-5330>

Extracto

La migración en la Unión Europea (UE) ha emergido como un fenómeno complejo y multifacético que desafía las estructuras políticas, sociales y económicas del continente. El título del trabajo refleja la naturaleza intrínsecamente conflictiva y difícil de resolver de este fenómeno. Desde la crisis migratoria de 2015, la UE ha intentado implementar políticas comunes que equilibraran la seguridad y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, los esfuerzos han sido fragmentados y, en muchos casos, contraproducentes. La externalización del control migratorio a países terceros ha demostrado ser una estrategia costosa e ineficaz, con consecuencias humanitarias y geopolíticas negativas.

La migración en la UE no solo es un desafío logístico o político, sino también ético y humanitario. La migración fue determinante para el Brexit, por lo que puede ser una grieta irreparable en la UE. Se ha de priorizar más la política migratoria y abordar este fenómeno desde una reflexión profunda sobre los valores fundamentales de la UE y un compromiso renovado con la cooperación internacional, la justicia social y el respeto a la dignidad humana porque además la vieja Europa necesita a los migrantes para su propia pervivencia. Un avance importante lo constituye la Directiva (UE) 2024/1233, de permiso único, que va a suponer sin duda un avance importante en armonizar la regulación de las personas extranjeras no comunitarias y una clara simplificación de la burocracia.

Palabras clave: crisis migratoria; personas refugiadas; securitización; derechos humanos; principio de no devolución; visión de género; permiso único.

Recibido: 20-05-2025 / Aceptado: 10-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Cuadros Garrido, M. E. (2025). Migraciones en la Unión Europea: ¿la caja de Pandora imposible de cerrar? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 104-131. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24521>

Migration in the European Union: Pandora's box impossible to close?

María Elisa Cuadros Garrido

Permanent Lecturer in Labour and Social Security Law.

University of Murcia (Spain)

mariaelisa.cuadros@um.es | <https://orcid.org/0000-0003-0297-5330>

Abstract

Migration in the European Union (EU) has emerged as a complex and multifaceted phenomenon that challenges the continent's political, social, and economic structures. The title of this paper reflects the inherently conflictual and intractable nature of this phenomenon. Since the 2015 migration crisis, the EU has attempted to implement common policies that balance security and the protection of human rights. However, efforts have been fragmented and, in many cases, counterproductive. Outsourcing migration control to third countries has proven to be a costly and ineffective strategy, with negative humanitarian and geopolitical consequences.

Migration in the EU is not only a logistical or political challenge, but also an ethical and humanitarian one. Migration was decisive in Brexit and therefore could constitute an irreparable rift in the EU. This phenomenon must be prioritized further and addressed through a profound reflection on the EU's fundamental values and a renewed commitment to international cooperation, social justice, and respect for human dignity, because Old Europe also needs migrants for its very survival. An important advance is the Directive (EU) 2024/1233, on a single permit, which will undoubtedly represent an important advance in harmonizing the regulation of non-EU foreigners and, without a doubt, a simplification of bureaucracy.

Keywords: migration crisis; refugees; securitization; human rights; principle of non-refoulement; gender perspective; single permit.

Received: 20-05-2025 / Accepted: 10-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Cuadros Garrido, M. E. (2025). Migration in the European Union: Pandora's box impossible to close? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 104-131. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24521>

Sumario

1. Delimitación
2. Marcadores UE en materia de migración
 - 2.1. Antecedentes
 - 2.2. Programa Tampere (1999-2004)
 - 2.3. Programa de La Haya (2004-2009)
 - 2.4. Programa de Estocolmo (2009-2014)
3. Pactos
 - 3.1. Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes
 - 3.2. Pacto mundial para la migración
 - 3.3. Nuevo pacto de la UE sobre migración y asilo
4. Asilo y refugio
 - 4.1. Evolución
 - 4.2. Crisis migratoria en 2015
 - 4.3. Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo
5. Políticas sociolaborales de la UE
 - 5.1. Las personas extranjeras de fuera de la UE mayores de edad
 - 5.2. Menores de edad no acompañados/as
6. España: pequeños apuntes
 - 6.1. Permisos de trabajo
 - 6.2. «Devoluciones en caliente»
7. Avances de género
 - 7.1. Convención de Ginebra: ¿actualizar o no?
 - 7.2. Jurisprudencia del TJUE
 - 7.2.1. Violencia de género (con otras circunstancias), un paso más para la condición de refugiada
 - 7.2.2. Pertenencia a un determinado grupo social
 - 7.2.3. Afganas y solicitud de asilo
8. Reflexiones finales

Referencias bibliográficas

1. Delimitación

Según las Naciones Unidas, se contabilizan a nivel mundial aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, lo que equivale al 3,6 % de la población mundial. No obstante, cada vez son más las personas que se ven obligadas a desplazarse, tanto dentro de su país de origen como hacia Estados cercanos, debido a situaciones de conflicto, violencia, inestabilidad política o económica, el cambio climático u otros desastres. En 2022, se registraron en el mundo 117 millones de desplazamientos y 71,2 millones de desplazamientos internos. Además, el número de solicitantes de asilo pasó de 4,1 millones en 2020 a 5,4 millones en 2022, lo que supuso un aumento de más del 30 % (Organización de Naciones Unidas –ONU–, 2024).

Atendiendo a la población de migrantes internacionales por regiones de las Naciones Unidas, destaca Europa como principal destino, una de las teorías predominantes en la explicación del fenómeno migratorio es la teoría del *push-pull*, un enfoque que se basa en una serie de elementos relacionados con factores de expulsión-atracción, asociando a la UE como destino para mejorar la calidad de vida, protección de libertades y derechos humanos (Segura Cuenca y Conejero Paz, 2024).

Los fenómenos migratorios a gran escala y de manera masiva en la UE comenzaron con el siglo XXI y en la actualidad provienen, por un lado, del mar por las rutas del Mediterráneo central de Italia y Malta, y del Mediterráneo oriental de Grecia y mar Egeo, que han convertido a las aguas de este mar en las más peligrosas en términos del número de muertos y desaparecidos, hasta el punto denominarse «el mayor cementerio de migrantes del mundo». Por otro lado, las rutas de tierra son las de los Balcanes occidentales por Hungría y la ruta de Bielorrusia¹ (Quesada Tocino, 2022, p. 545), tampoco exentas del peligro de las mafias y de otras inclemencias.

La migración constituye uno de los mayores retos sociales de nuestro mundo; se trata de un fenómeno imparable y muy complejo. Lo primero que se debe poner en relieve es

¹ Se ha denunciado que las personas migrantes irregulares son utilizadas en Bielorrusia como armas políticas y palancas de influencia (la llamada «instrumentalización» de los flujos migratorios). Bielorrusia organizó a finales de 2021 el traslado de miles de personas desde campos de refugiados de Irak y Turquía hacia su frontera con la UE en Polonia para «vengarse de Europa» por sus sanciones.

la dignidad de todo ser humano² (Crespo Catalán, 2020) que parece olvidada en acontecimientos desafortunados que se protagonizan a diario con la llegada del buen tiempo en las fronteras marítimas y terrestres.

La politización de este fenómeno ha constituido una constante desde su existencia; por ello, las aprobaciones sobre esta materia en el seno de Europa nunca han sido objeto de mayoría holgada, sino ajustada³. No obstante, cabe distinguir varias etapas dentro de la política europea: una inicial en los años ochenta del siglo pasado, donde había consenso político favorable a un proyecto comunitario; posteriormente se produce un debilitamiento de esa unidad en década de los noventa, para luego ya en el nuevo siglo producirse una aceleración por la necesidad de arbitrar mecanismos que ordenaran los movimientos transnacionales masivos de personas (Aguelo Navarro y Núñez Herrera, 2024).

La concepción de la migración como una amenaza política se ha acentuado debido al avance imparable de la globalización (Estrada Gorrín y Fuentes Lara, 2020)⁴, a la atención mediática de las vías de entrada de la inmigración irregular (ONU, 2024), al auge de determinados partidos políticos extremos (Ivaldi, 2024)⁵ desde 2008 hasta la actualidad en Europa⁶ (De Lange y Huijsmans, 2024) y al incremento de noticias falsas detectadas en plataformas de *fact checking* en las que la protagonista es la inmigración⁷ (Sánchez Esparza *et al.*, 2024).

² Solo una interpretación de los derechos humanos centrada en los derechos del otro/a promoverá la concepción de las migraciones en clave humanista, humanitaria y *pro homine*, conciliando ética y derecho.

³ Convergen diversos factores que soslayan esa unanimidad, entre otros: la soberanía de los países miembros, la seguridad nacional, la asociación de inmigración irregular con delincuencia organizada y el terrorismo. Sin duda cabe marcar un antes y un después, tras los atentados yihadistas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., que siguen constituyendo una amenaza: Madrid (11 de marzo de 2004), Londres (7 de julio de 2005), Francia (7 de enero de 2015 y 13 noviembre de 2015), Bruselas (13 de marzo de 2016), Mánchester (22 de mayo de 2017) y Barcelona (17 de agosto de 2017).

⁴ La globalización modificó los pilares del Estado-nación con los siguientes efectos: conformación de redes transnacionales de migrantes, los circuitos comerciales de bienes, mercancías, información, y de actividades ilícitas –contrabando, tráfico de drogas–. Esta fase de la economía mundial viene acompañada de una deconstrucción de la territorialidad a favor de prácticas económicas.

⁵ El rechazo a la inmigración representa el núcleo ideológico central de la extrema derecha y una de sus principales claves de movilización. En todos los países de la UE donde estos partidos están presentes, se oponen a la inmigración por considerarla una amenaza cultural, además de una carga social y económica.

⁶ El éxito electoral de los partidos de extrema derecha ha aumentado en multitud países europeos, encontrando un apoyo alto en áreas rurales y otros lugares fuera de los centros económicos, culturales y políticos de los Estados. La base de estas diferencias en las actitudes es un sentimiento generalizado de que estos lugares han sido preteridos por políticos y otras personas compatriotas.

⁷ Esta investigación revela que los bulos sobre inmigrantes en esos tres países en redes sociales comparten tópicos comunes. Estas falsas noticias suelen asociar a las personas inmigrantes con com-

Esto nos lleva a contextualizar el fenómeno de la securitización⁸ de la migración (Orozco Restrepo, 2020); los flujos migratorios pueden afectar a la seguridad a diferentes escalas: a nivel individual, ponen en peligro la integridad de la persona, a nivel internacional crean tensiones entre Estados y, por último, a nivel nacional la seguridad interna del país afectado puede percibir la llegada de un gran número de personas como una amenaza. En 2015, frente al éxodo y a los naufragios de miles de personas en busca de un lugar de acogida en Europa, la UE persistió en el enfoque securitario.

Europa, ante las avalanchas de trasladados por los conflictos bélicos y situaciones de extrema pobreza en los países de origen, queda relegada a una función de control de flujos migratorios y de lucha contra la inmigración irregular, no pudiendo aspirar a construir sociedades interculturales que aspiren a la integración⁹ (Jiménez-Bravo Martínez, 2024) e inclusión social¹⁰ (Jiménez Gámez, 2020). Esta imposibilidad crea, en ocasiones, efectos perniciosos cuyas lamentables consecuencias ya se vienen observando desde hace años en Francia¹¹ (Kazyrytski, 2013), pues son conocidas las recurrentes revueltas de los jóve-

portamientos violentos o antisociales, conflictos culturales y aprovechamiento indebido de recursos económicos, afectando negativamente a la percepción de las personas extranjeras trabajadoras y su integración en los países de acogida. Los signos empleados provocan las citadas asociaciones, y estas construyen mitos que se arraigan en el imaginario social, como la apreciación de que la población extranjera es fuente de conflictos, que genera disturbios, inseguridad y problemas de convivencia, o que se aprovecha de los recursos del país de acogida sin contraprestación alguna.

- ⁸ Poder y capacidad de construir algo como una amenaza política. Proceso por el cual fenómenos no relacionados con la seguridad, por ejemplo, la inmigración, se transforman en preocupaciones urgentes de seguridad a través de leyes. Este concepto se desarrolló por la Escuela de Copenhague en 1998 y desde entonces viene siendo utilizado por un número importante de personas académicas. Es factible securitizar sectores del espectro internacional, y con ello provocar daños o mayores problemas a causa de la manipulación de las élites.
- ⁹ Existen factores determinantes para la integración: vivienda y la seguridad asociada a ella, el acceso a la educación a niveles medios y superiores, sanidad, el conocimiento del idioma del país de residencia y, finalmente, el acceso a la ciudadanía.
- ¹⁰ Cuando dos culturas se ponen en contacto, debido a un proceso migratorio, se pueden producir cuatro situaciones: 1.^a Etnocidio o marginalización (por ejemplo, la Alemania nazi respecto a los judíos); 2.^a Asimilación. Se produce cuando un grupo cultural superior impide el desarrollo de la cultura minoritaria e impone la suya; 3.^a Segregación. Implica que un grupo cultural minoritario se encierra sobre sí mismo o es recluido por el grupo superior en un gueto (estas personas inmigrantes vienen a barrios donde ya están sus familiares y compatriotas, y sus descendientes suelen ir a los mismos colegios). De este modo, se produce un proceso de segregación natural. 4.^a Integración. Es el escenario deseable, pero la voluntad en la búsqueda de esta debe partir de las dos culturas; este proceso se denomina acomodación.
- ¹¹ Francia presenta características muy diferentes de los otros países europeos, ya que ha sido país receptor de inmigración mucho antes que otros Estados de su entorno (a finales del siglo XVIII era el país más poblado de Europa y en los años treinta del siglo pasado acogía mayor número de población extranjera

nes de los suburbios franceses¹²; *zones urbaines sensibles*¹³, llegando incluso la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos a pedir, en julio de 2023, a este país que «atajara de manera seria los graves problemas de racismo y discriminación en las fuerzas de seguridad».

Otro factor determinante dentro de la estigmatización del inmigrante es el fenómeno que se conoce como interseccionalidad¹⁴ (Viveros Viyoga, 2016): dentro del colectivo de inmigrantes, determinados de ellos sufren los efectos acentuados por el hecho de su minoría de edad, discapacidad, género, orientación sexual, etc. Esta teoría pretende visibilizar las desigualdades que se generan en el punto donde dos o más de ellas se cruzan generando no una suma, sino la potenciación de ellas (Guarecuco Cordero, 2024).

En definitiva, creemos que la integración de los inmigrantes de una manera reglada y ordenada constituye un eje primordial en una Europa cada vez más longeva y en muchos países con un crecimiento vegetativo negativo.

y refugiada que EE. UU.); se encuentra en una situación muy insostenible que debería ser analizada para poder evitarla en otros sitios de Europa.

¹² Han existido varios brotes. Los primeros disturbios comenzaron en el periodo del 27 de octubre al 17 de noviembre de 2005 tras conocerse que unos adolescentes que huían de la policía y resultaron muertos en Clichy-sous-Bois pertenecían a una minoría étnica de un distrito de bajos ingresos. A lo largo del referido intervalo los enfrentamientos con la policía se extienden a Montfermeil, Sena-Saint Denis, Sena y Marne, Valle del Oise, Altos del Sena, Isla de Francia, Dijon, Ruan, Bocas del Ródano, Marsella, Niza, etc., llegando a 247 ciudades. El presidente de la República de aquel momento, Jacques Chirac, decretó el estado de emergencia tras la muerte de tres personas y más de 6.000 detenciones. En 2017 y 2023 hubo otra oleada de protestas en las *banlieues*.

¹³ Barrios de población inmigrante en los que viven en total más de cinco millones de personas. Estos barrios se crearon en los años sesenta para concentrar a la población obrera, en su mayoría inmigrantes del continente africano y de nacionalidad argelina, tunecina y senegalesa. Y allí se desarrollaron las *cités*, zonas con enormes edificios que albergan hasta 50 apartamentos por planta. Son lugares apartados y mal comunicados, en total más de 1.500 barrios franceses. *Vid.* Ramos (2023):

https://www.lasexta.com/programas/lasexta-clave/banlieues-origen-revuelta-francia-suburbios-alto-riesgo-pobreza-paro-disparado_2023070364a323b841e0620001c34a1a.html

Se trata de zonas que generalmente están pobladas por personas de origen inmigrante, de un bajo nivel socioeconómico y con un deterioro urbano. Las personas encausadas tienen un perfil tipo: son de corta edad, de nacionalidad francesa y cuyos progenitores originalmente emigraron desde países africanos.

¹⁴ El término fue acuñado en 1989 por la letrada estadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión del proceso legal, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors.

2. Marcadores UE en materia de migración

2.1. Antecedentes

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales¹⁵ es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos para todos los pueblos y naciones. La declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y han de proteger a las personas migrantes. La Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993¹⁶ supusieron un fortalecimiento de la labor en materia de derechos humanos en todo el mundo.

El punto de inflexión lo marcó el Tratado de Maastricht¹⁷ sobre la UE, que superó la idea de una comunidad económica, para dar paso hacia una integración de carácter más político entre los Estados miembros, con el propósito de establecer un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la UE. Este tratado introdujo una estructura de tres pilares en la UE:

- Comunitario: el núcleo central y más sólido, que abarcaba la integración económica y política.
- Intergubernamental 1: dedicado a la política exterior y de seguridad común.
- Intergubernamental 2: centrado en la cooperación en justicia y asuntos de interior.

Por otro lado, cabe señalar que uno de los primeros antecedentes en política migratoria fue la creación del sistema Schengen, establecido en el Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen¹⁸ de fecha 14 de junio de 1985, que fue ratificado por España el 25 de junio de 1991. Su implementación en 1995 abolió los controles fronterizos internos entre muchos Estados miembros y marcó otro hito.

¹⁵ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE de 10 de octubre de 1979).

¹⁶ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

¹⁷ Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (DOCE de 29 de julio de 1992) (TUE).

¹⁸ Los países firmantes acuerdan suprimir los controles de sus fronteras interiores entre ellos, trasladando estos controles fronterizos solamente a las fronteras exteriores con terceros países.

2.2. Programa Tampere (1999-2004)

Las políticas migratorias siempre se han planteado a nivel europeo¹⁹, pero a fechas relativamente cercanas, con el Tratado de Ámsterdam²⁰, se adquiere la competencia para adoptar normas en materia de inmigración (Chicharro Lázaro, 2010) a partir del 1 de mayo de 1999²¹. Esto supuso una aportación esencial al sustituir la coordinación intergubernamental por una política común. No obstante, debemos destacar que desde ese momento y hasta ahora, la política migratoria es una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros.

En relación con la gestión de fronteras de la UE, la noción de «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» que se incorporó establece como objetivo un espacio sin fronteras interiores destinado a la libre circulación de personas²².

Posteriormente, en el Consejo Europeo extraordinario de Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, se diseña una hoja de ruta a seguir para acometer estas nuevas competencias con sus consiguientes prioridades para los primeros cinco años, que son: colaboración con los países de origen, establecimiento de un sistema europeo común de asilo, trato justo a los nacionales de terceros países y adecuada gestión de los flujos migratorios.

¹⁹ El concepto de Europa, políticamente hablando, no existía antes de finales de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo XX. Anteriormente, se utilizaba únicamente la noción de políticas nacionales migratorias. Estas políticas nacionales resultaban, fundamentalmente, de la situación creada por el fin de la Segunda Guerra Mundial, que provoca el comienzo de los primeros flujos migratorios registrados en Europa, consecuencia de la necesidad de mano de obra para la reconstrucción de las economías de unos países (Francia, Alemania y Reino Unido) que demandan personas trabajadoras (provenientes de Portugal, España, Italia y Grecia) en las dos décadas siguientes para desarrollar sus economías en un periodo de fuerte expansión.

²⁰ Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (BOE de 7 de mayo de 1999). Supone el culmen de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que comenzaron en 1996 según lo firmado previamente del Tratado de Maastricht.

²¹ El Tratado de Ámsterdam comunitarizó parte del contenido de la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. Concretamente, las materias relacionadas con visados, asilo, inmigración y otras políticas sobre libre circulación de personas pasaron a ser un ámbito de competencia comunitaria.

²² Se fundamenta jurídicamente en el artículo 3.2 del TUE. Los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014) establecieron las bases para la construcción del ELSJ.

2.3. Programa de La Haya (2004-2009)

El Programa de La Haya²³ trató de regular el fenómeno de la migración con una perspectiva global porque entendió que «la migración internacional continuará». La Comisión Europea creó el Grupo de Comisarios sobre Asuntos de Inmigración²⁴.

En 2004 se funda la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX); posteriormente se incrementa la aportación de fondos²⁵.

2.4. Programa de Estocolmo (2009-2014)

Dentro de este periodo merece destacarse el Tratado de Lisboa de 2009, con el que la situación variará de manera inminente con su entrada en vigor, ya que las competencias comunitarias sobre inmigración se amplían, culminándose el desarrollo de la competencia de la UE para regular una materia íntimamente relacionada con la libre circulación de personas, que constituye un punto de equilibrio entre dos elementos inherentes a cualquier política migratoria: la gestión del flujo de la migración regular y la lucha contra la inmigración ilegal (Fernández Rozas, 2019). Además, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa incorpora, como novedad muy relevante, la completa aplicación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en esta materia migratoria.

Pero el Tratado de Lisboa va más allá de la migración, porque protege de manera más amplia los derechos a la libertad, la solidaridad y la seguridad, refiriéndose expresamente a otros nuevos derechos, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos (Pintos Santiago, 2015).

²³ Recoge lo siguiente: «La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y de retorno».

²⁴ No se constituyó como una entidad oficial dentro de la UE ni en la actualidad lo es. No obstante, sí cuenta con un comisario de Asuntos de Interior, que tiene la responsabilidad de la política migratoria y de asilo de la UE.

²⁵ En 2023 el presupuesto fue de 845,4 millones de euros. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_es

3. Pactos

3.1. Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes

La Declaración de Nueva York²⁶ regula los elementos más significativos del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, que se aplicará a desplazamientos de gran escala y situaciones prolongadas²⁷. Entre sus aspectos a destacar, se insta a que los Estados consideren las cuestiones de género como objeto de protección.

3.2. Pacto mundial para la migración

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución de 19 de diciembre de 2018²⁸, trata de crear una herramienta de corte internacional para fortalecer los mecanismos de personas que se desplazan, se propone *Nvivo* como herramienta de análisis y tras ello se codifican los lineamientos previamente establecidos. Posteriormente, se realiza un análisis e interpretación de lo examinado, que nos realizará un mapa de jerarquías por enfoques.

Constituye un hito histórico al ser el primer acuerdo mundial sobre la gobernanza; no solo busca proteger los derechos de las personas migrantes, sino que persigue un equilibrio con el principio de soberanía nacional de los pueblos (Centeno Martín y Myers Gallardo, 2022).

La principal laguna de España en relación con el Pacto Mundial para la Migración es la ausencia de elaboración de un plan nacional de implementación o herramienta de planificación similar. La aprobación de un plan específico permitiría proyectar la aplicación del pacto en las numerosas dimensiones de la política migratoria que se ven afectadas en su

²⁶ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. A/RES/71/1*, 3 de octubre de 2016.

²⁷ El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados persigue cuatro objetivos:

- aliviar las presiones sobre los países y las comunidades de acogida;
- promover la autosuficiencia de las personas refugiadas;
- ampliar el acceso a soluciones en terceros países; y
- favorecer, en los países de origen, circunstancias que propicien un retorno en condiciones dignas y seguras.

²⁸ Pacto Mundial sobre los Refugiados, Resolución aprobada por la Asamblea General, el 17 de diciembre de 2018, A/RES/73/151, que afirma el pacto tal y como figura en A/73/12 (Part II)*; y Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Resolución de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2018, A/RES/73/195.

contenido, al tiempo que facilitaría la tarea de seguimiento y evaluación de su cumplimiento. Para ello sería recomendable modificar los artículos 2 bis y 2 ter de la Ley orgánica 4/2000 a fin de robustecer los instrumentos planificadores e incorporar mecanismos de evaluación (Andrés Llamas, 2024).

Este instrumento bien podría calificarse de *soft law* debido a que los mecanismos de evaluación y seguimiento para asegurar el cumplimiento efectivo del pacto son notoriamente frágiles e insuficientes.

3.3. Nuevo pacto de la UE sobre migración y asilo

El Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo conllevó años de muchas negociaciones para finalmente ver la luz el 20 de diciembre de 2023 y supone un avance más en la evolución de la normativa europea para garantizar el derecho de asilo y refugio, como normativa de *soft law* para hacer frente a la crisis de las personas refugiadas durante las situaciones de emergencia sanitaria. Varios de los aspectos más novedosos del Pacto de Migración y Asilo son:

- El llamado «mecanismo de solidaridad», que busca redistribuir la carga de la acogida de población refugiada y migrantes de manera más justa. Este mecanismo permite a los Estados miembros elegir entre diversas formas de apoyo, como la reubicación de solicitantes de asilo, contribuciones financieras o asistencia operativa, con el objetivo de aliviar la presión sobre los países que enfrentan un número elevado de llegadas migratorias. Además, en situaciones de crisis, los Estados miembros pueden solicitar medidas de solidaridad adicionales, como la creación de capacidades o la dotación de personal, para gestionar eficazmente las llegadas masivas de migrantes.
- La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas desempeñará un papel central en este esfuerzo, con un mandato ampliado y recursos adicionales para apoyar a los Estados miembros en la gestión de las fronteras y las operaciones de retorno. También participará en operaciones de búsqueda y rescate en el mar Mediterráneo, asegurando que las fronteras exteriores sean gestionadas de manera segura y humana.

Aunque el pacto reconoce la necesidad de abordar las causas profundas de la migración, quienes lo critican argumentan que las medidas propuestas son insuficientes para generar cambios significativos en los países de origen. No se abordan adecuadamente las causas estructurales de la migración, como los conflictos, la pobreza y el cambio climático. La cooperación y los acuerdos de financiación con países terceros son pasos positivos, pero se requieren esfuerzos más amplios y sostenidos para abordar problemas estructurales como

la pobreza, la inestabilidad política y los conflictos que impulsan la migración. Algunos países han expresado su oposición al pacto, argumentando que impone una carga excesiva sobre ciertos países (Segura Cuenca y Conejero Paz, 2024, p. 1129).

4. Asilo y refugio

4.1. Evolución

La política de la Unión en materia de asilo tiene por objeto ofrecer un estatuto apropiado a toda persona nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución o principio de *non refoulement*²⁹ (art. 78 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–)³⁰; se basa originariamente en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados³¹.

El Sistema de Dublín, establecido por el Convenio de Dublín en 1990³² y actualizado en varias ocasiones, introdujo normas para determinar qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo.

El derecho al asilo constituye un terreno de constante actualización desde la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en 1999.

La regulación específica sobre la materia del asilo en el texto del Tratado de Lisboa se encuentra en el título V, «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», del TFUE, en los artículos 67.2, 78 y 80.

²⁹ Principio fundamental vinculado al derecho de asilo que consiste en la no devolución a un tercer Estado en el que exista peligro para la vida o la libertad del solicitante.

³⁰ Artículo 78:

1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

³¹ Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE de 21 de octubre de 1978).

³² Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990 (BOE de 1 de agosto de 1997).

Por otro lado, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000³³, se recoge el derecho al asilo en su artículo 18 y se establece la posibilidad de medidas provisionales ante situaciones de urgencia, como ocurrió en 2015 en el caso de las aplicadas a Italia y Grecia³⁴. A continuación, en el siguiente artículo, el 19, se establece la prohibición de las expulsiones colectivas, protegiendo a las personas de ser devueltas, extraditadas o expulsadas a donde exista un grave riesgo de padecer tratos inhumanos, tortura o penas degradantes, incluyendo la pena de muerte.

En 2001, se aprobó la Directiva de protección temporal³⁵ para dar respuesta a las víctimas de la guerra de los Balcanes a finales de la década de los noventa del siglo anterior. Esta directiva, que entró en vigor en 2001, cuenta con un requisito de activación, que implica la valoración y aprobación por mayoría cualificada en el Consejo de la UE, de un caso de afluencia masiva. Para ello el artículo 2 d) de la directiva define como afluencia masiva «la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación».

En la primera década del siglo XXI, la UE implementó diversas directivas fundamentales para unificar las políticas de asilo y protección temporal entre sus Estados miembros. La Directiva 2003/9/CE, relativa a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo³⁶, y la Directiva 2005/85/CE, sobre los procedimientos para conceder o retirar la condición de refugiado³⁷, establecieron normas comunes para la recepción de solicitantes de asilo y los procedimientos de evaluación de sus solicitudes.

Estas directivas fueron adoptadas en el marco del proceso de armonización legislativa de la UE en materia de asilo, con el objetivo de garantizar un nivel de protección uniforme

³³ DOUE de 18 diciembre de 2000.

³⁴ La Comisión Europea aplicó el 27 de mayo de 2015 un primer paquete de medidas aprobadas en la Agenda Europea de Migración de 13 de mayo de 2015. Las medidas del mecanismo de emergencia se aplicaron por la situación de la crisis de personas refugiadas en 2015 por primera vez, según regula el artículo 78 del TFUE para socorrer a Italia y Grecia realizando una reubicación de 40.000 solicitantes de asilo a otros Estados miembros para aliviar la sobrecarga de solicitudes.

³⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DOCE de 7 de agosto de 2001).

³⁶ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DOUE de 6 febrero de 2003).

³⁷ Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DOUE de 13 de diciembre de 2005).

en todos los Estados miembros y reducir las disparidades en el trato a los solicitantes de asilo. La Directiva 2003/9/CE se centró en establecer normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo, asegurando condiciones dignas y adecuadas para su estancia durante el proceso de solicitud. Por su parte, la Directiva 2005/85/CE estableció normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, con el fin de garantizar procedimientos justos y eficaces.

Estas iniciativas fueron parte de los esfuerzos de la UE para desarrollar un Sistema Europeo Común de Asilo, promoviendo la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios y la protección internacional.

Las disparidades entre los Estados miembros no desaparecieron, dando como uno de los resultados la formulación del actualmente derogado Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo³⁸, con el objetivo de que se redujeran esas diferencias.

El marco legal del SECA es el llamado «paquete de asilo» de 2013, vigente en 2022, que supuso la reforma de las principales normas de derecho derivado en lo referente a la materia³⁹. Una parte de la doctrina considera que esta reforma debía haber llegado a más. Se debería haber adquirido la competencia por parte de la UE para poder llevar a cabo labores de búsqueda y rescate marítimos, con carácter autónomo, y se debía haber abogado por la introducción de la figura del visado humanitario (Jiménez Carrero, 2022).

En 2022 se crea la Agencia de Asilo de la Unión Europea, que es una entidad descentralizada de la UE que brinda apoyo operativo y técnico, así como formación, a las auto-

³⁸ DOUE de 29 de mayo de 2010.

³⁹ El paquete legislativo está integrado por estas cinco normas:

- Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.
- Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.
- Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, mediante la cual se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.
- Reglamento 604/2013, de 26 de junio, por el que se establecen criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.
- Reglamento 603/2013, de 26 de junio, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento 604/2013.

ridades nacionales de los países de la UE. Las ayuda a aplicar la legislación de la UE en materia de asilo y a fomentar una mayor convergencia de los procedimientos y las condiciones de acogida en este ámbito.

Uno de los pilares que forman el SECA es el reciente el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024⁴⁰, que define a los Estados miembros responsables del examen de una solicitud de asilo, además de proporcionar a las personas peticionarias una mayor protección hasta que se determine su condición. Por regla general, no se les podrá internar por el único motivo de haber solicitado asilo, salvo que haya riesgo de fuga⁴¹.

4.2. Crisis migratoria en 2015

La llegada de un millón de personas refugiadas a Europa como resultado de la crisis de Oriente Medio constituyó una crisis migratoria muy importante, especialmente en 2015 y 2016, con miles de personas huyendo de la guerra en Siria y otros conflictos (Irak, Afganistán, etc.).

La respuesta inicial de la UE fue lenta y descoordinada, ya que la llegada del flujo de población refugiada comenzó en abril de 2015, y fue en septiembre de 2015 cuando se arbitraron varios intentos de soluciones:

- La reubicación fue la primera respuesta urgente. Se trató de repartir en dos años a 160.000 solicitantes de asilo, que llegaron a Grecia o Italia después del 15 de abril de 2015, entre los Estados de la UE con la condición de estar abiertos a nacionalidades que hubieran alcanzado el 75 % de las concesiones del estatuto de

⁴⁰ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DOUE de 22 de mayo de 2024).

⁴¹ El reglamento contiene más garantías de protección para los solicitantes, tales como:

- el derecho a la información;
- entrevistas personales;
- más garantías para menores, que dan prioridad al interés superior de los niños y las niñas a lo largo del procedimiento;
- una mayor protección para hijas e hijos, familiares, personas dependientes y parientes de las personas solicitantes;
- la posibilidad de recibir asistencia jurídica gratuita, previa petición;
- el derecho a recurrir la decisión de traslado a otro Estado miembro, con inclusión de la posibilidad de conceder un efecto suspensivo.

refugiado según Eurostat dentro de los países de la UE. Cabe destacar que hubo resistencia por parte de los países, de Europa Central y del Este, que se opusieron. Dejó a la UE con un sistema de asilo fragmentado e ineficaz (Segura Cuenca y Conejero Paz, 2024).

- Creación de *hotspots* o centros de recepción. Son instalaciones establecidas por la UE para registrar, tomar huellas dactilares y evaluar a las personas migrantes que llegan a estas costas. Estos centros son un punto de partida para determinar el estatus legal de las personas que se reciben y facilitar su proceso de asilo o devolución, según sea el caso. La ayuda de la UE consiste en el despliegue de agentes de Frontex⁴², de Europol y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
- Acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Mediante este acuerdo, las personas que habían entrado de forma irregular en la UE a través de Grecia serían devueltas a Turquía, creando así un efecto de Estado-tapón con el objetivo de poder externalizar las fronteras. Por otra parte, Turquía recibiría una compensación económica y los Estados miembros se comprometían a reasentar a una persona siria por cada nacionalizada o nacionalizado sirio que hubiera sido retornado a Turquía. Por ello, Turquía realizaría en este sentido una tarea de control de las fronteras exteriores de la UE a cambio de una compensación económica.

El Acuerdo UE-Turquía no estableció garantías que permitieran evitar diversas violaciones de la normativa internacional sobre asilo, ya que toleraba expulsiones masivas, no garantizaba que todas las personas afectadas puedan solicitar el asilo y reconocía a Turquía la condición de país seguro, lo que es del todo cuestionable. A mayor abundamiento, el acuerdo se realizó sin respetar la regulación de la UE sobre conclusión de tratados.

Una de las críticas más contundentes al pacto migratorio entre la UE y Turquía radica en que este acuerdo intenta equiparar a las personas refugiadas con la población inmigrante irregular. Esta equiparación contravendría la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, que establecen claramente que las refugiadas y los refugiados tienen derecho a una protección internacional individualizada, y no deben tratarse como migrantes irregulares. Además, vulneraría el acervo comunitario europeo sobre el derecho de asilo, que exige procedimientos de asilo justos y personalizados.

⁴² Frontex ha sido esencial en la supervisión y gestión de las fronteras exteriores de la UE, colaborando con los Estados miembros para abordar la migración irregular y fortalecer la seguridad fronteriza. En los últimos años, ha incrementado significativamente su presupuesto y capacidades operativas, incluyendo la cooperación con países no pertenecientes a la UE, en la gestión de flujos migratorios. No obstante, estas acciones han generado controversia debido a denuncias de posibles violaciones de derechos humanos y complicidad en la devolución forzada de migrantes a situaciones peligrosas.

Por su parte, el Tribunal General de la UE se declaró carente de competencia para resolver los recursos de diferentes solicitantes de asilo contra la Declaración UE-Turquía porque este acto no fue adoptado por ninguna de las instituciones de la UE⁴³.

Como colofón muy importante cabe afirmar que la crisis migratoria desempeñó un papel crucial en el referéndum del Brexit del 23 de junio de 2016, ya que multitud de votantes percibieron que la pertenencia a la UE comprometía el control nacional sobre las fronteras y facilitaba la llegada masiva de inmigrantes. Esta percepción fue aprovechada por defensores del Brexit para movilizar a votantes, presentando la salida de la UE como la única vía para recuperar el control sobre la inmigración y proteger la identidad nacional (Lopes, 2021).

4.3. Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo

La invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 provocó uno de los desplazamientos más numerosos y rápidos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. A finales de 2022, Ucrania era el país de origen de 5,7 millones de población refugiada, el segundo número más elevado después del de la República Árabe Siria. A finales de 2022, se registraban casi 17 millones de desplazamientos (aproximadamente el 40 % de la población del país), la cifra más alta jamás alcanzada en Ucrania. La ingente cantidad de desplazamientos por conflictos registrados en Ucrania en 2022 fue además la más elevada del mundo. Por ello, el 4 de marzo de 2022 el Consejo de la UE, mediante decisión de ejecución, acordó por unanimidad activar la Directiva de protección temporal por primera vez en la historia, al constatar que estábamos ante un caso de afluencia masiva, ofreciendo a las personas refugiadas derechos como residencia, acceso al mercado laboral, asistencia médica y educación. Esta medida ha sido prorrogada hasta marzo de 2026, garantizando estabilidad a más de 4 millones de personas desplazadas. Por lo que la UE ha respondido de manera significativa a la crisis de personas refugiadas ucranianas desde el inicio de la invasión.

Por otro lado, no debe dejar de hacerse mención a la población civil que ha resultado herida o ha perdido la vida desde el comienzo de la guerra de Ucrania, más de 8.000 personas fallecidas y 14.000 heridas al 9 de abril de 2023.

⁴³ Autos del Tribunal General asuntos T-192/16 (ECLI:EU: T: 2017:128), T-193/16 (ECLI:EU: T:2017:129) y T-257/16 (ECLI:EU: T:2017:130).

5. Políticas sociolaborales de la UE

5.1. Las personas extranjeras de fuera de la UE mayores de edad

La concepción acertada de la que partir en las políticas comunitarias creemos que es la de no cerrar fronteras y la de concebir la migración como una cuestión por resolver a través de la cooperación de los Estados mediante de la creación de vías legales sostenibles que coadyuven a las necesidades del mercado laboral y al problema grave del declive demográfico europeo.

La política comunitaria pretende, en armonía con la Agenda 2030, y en concreto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10.7.4, potenciar un marco más efectivo para las vías legales de entrada en las relaciones laborales de la Unión (Rodríguez Copé, 2023). El Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo ya mencionado⁴⁴ contiene en su organigrama la creación de programas de partenariados, denominados «*talent partnership*», que constituyen acuerdos de movilidad laboral, es decir, programas de talento en los que el sujeto que llega a la UE tiene una cualificación específica, por lo que se le va a dotar de permiso de residencia y trabajo, con relación a su formación.

Una reserva de talentos de la UE que regula su canalización a través de una plataforma a escala⁴⁵ de la Unión que reúna y apoye la correspondencia entre los perfiles de las personas solicitantes de empleo registradas de terceros países que residen fuera de la Unión y las vacantes de empleo de las empresas establecidas en los Estados miembros participantes. De esta manera, emerge de forma patente la opción política por no adoptar normativa concreta sobre personas empleadas extranjeras con cualificaciones bajas y medias, sino, por el contrario, la adopción de medidas instrumentales para abrir canales legales de acceso a la UE para trabajar (Camas Roda, 2024).

Como normativa relevante dentro de esos medios autorizados para el empleo, cabe destacar la Directiva (UE) 2024/1233, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro⁴⁶, la cual va a implicar

⁴⁴ Anteriormente la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones establecía medidas legislativas, operativas y estratégicas con el fin primordial de atraer capacidades y talento a la UE a corto y largo plazo.

⁴⁵ Esta plataforma estaría abierta a las personas interesadas solicitantes de empleo y supone de una herramienta voluntaria para los Estados miembros interesados.

⁴⁶ DOUE de 30 de abril de 2024.

la modificación de las legislaciones europeas y supondrá una significativa simplificación y uniformidad en materia de extranjería en los Estados miembros antes del 21 de mayo de 2026. Esta modalidad de personas trabajadoras extranjeras de mediana y baja cualificación obtendrían un permiso único con un procedimiento de noventa días para obtenerlo. Dentro de esta normativa merece destacarse también el tratamiento de la explotación de empleadas y empleados migrantes que el artículo 13 del mencionado cuerpo legal trata de corregir arbitrando mecanismos, con las mismas garantías que los nacionales, para la denuncia en vía administrativa y mecanismos de reparación judicial (despido, trato desfavorable o reacción a una denuncia en el seno de la empresa) respecto a abusos en la contratación y demás situaciones de desigualdad.

5.2. Menores de edad no acompañados/as

Este fenómeno, existente en todos los países de la Unión, posee ciertamente mayor incidencia en los países del sur. Las personas menores de edad no acompañadas en la UE plantean una problemática definida por su doble condición de inmigrantes ilegales y menores de 18 años, que les garantiza una protección o cobertura que no siempre responde a la ayuda que necesitan. Cada Estado de la UE les dispensa un tratamiento jurídico distinto en función de sus políticas en materia de migración y asilo, produciéndose diferentes itinerarios y procesos de acogida, con resoluciones asimétricas y, en algunas ocasiones, marcadamente insolidarias (Criado Enguix, 2022). Pero conviene no olvidar que siempre ha de primar el interés superior del menor, de acuerdo con lo exigido por el artículo 3 de la Convención de 20 de noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño⁴⁷.

Una parte de la doctrina señala, muy acertadamente, que para este colectivo se ha de diseñar un plan específico de intervención que garantice lo mínimo, que es su protección integral, pero hay que llegar a la integración sociolaboral (Miñarro Yanini, 2021).

6. España: pequeños apuntes

6.1. Permisos de trabajo

Existen diferentes regímenes por los que se regulan las autorizaciones que habilitan a las personas extranjeras a trabajar; el régimen general de extranjería es el que trata la Ley

⁴⁷ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (BOE de 31 de diciembre de 1990).

orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros⁴⁸, y se pondrá coto a la diversidad de regímenes con la transposición de la Directiva (UE) 2024/1233, de permiso único. En relación con la protección internacional destacamos la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, por la que se determina a las personas nacionales de terceros Estados con este régimen especial de protección y sus familiares. Respecto al régimen aplicable a las figuras contempladas en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se regulan determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, con el objeto de atraer inversión y talento a España.

6.2. «Devoluciones en caliente»

Desde la entrada de España en la UE, las ciudades autónomas han tenido un estatus especial, que comenzó por excluirlas del código de fronteras Schengen, y más tarde en la gestión de la inmigración referida en la disposición adicional décima de la Ley orgánica 4/2000, que se estableció en 2015 con la Ley de seguridad ciudadana (Hidalgo Benítez, 2020).

Como frontera especialmente sensible a la presión migratoria irregular, España se ha visto obligada a reforzar las medidas de protección y contención en su frontera sur. Se trata de una obligación que trasciende el ámbito de la pura soberanía nacional, pues, como frontera exterior de la UE, nuestro país ha asumido su vigilancia por cuenta del resto de los Estados miembros que han eliminado sus fronteras interiores. Se procedió a levantar un doble vallado, en torno a los 3 metros de altura, a lo largo de todo el perímetro fronterizo de Ceuta

⁴⁸ Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero de 2000). Las autorizaciones de trabajo que pueden obtenerse se enumeran a continuación: 1. Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. 2. Residencia temporal y trabajo por cuenta propia. 3. Residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios. 4. Estancia/residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo. 5. Residencia por reagrupación familiar con habilitación para trabajar. 6. Residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo o protección internacional con habilitación para trabajar. 7. Residencia y trabajo por cuenta ajena del residente temporal por arraigo para la formación que supera la misma y obtiene un contrato de trabajo. 8. Residencia temporal por circunstancias excepcionales por colaboración con la Administración laboral con habilitación para trabajar. 9. Autorización de trabajo a titulares de autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público. 10. Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. 11. Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales por colaboración contra redes organizadas. 12. Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de la trata de seres humanos. 13. Autorización para trabajar a titulares de autorización de estancia por estudios, formación, prácticas no laborales o servicios de voluntariado. 14. Autorización de trabajo para trabajadores transfronterizos. 15. Residencia de larga duración. 16. Residencia de larga duración-UE.

y Melilla. El resultado: doble vallado, cercano a los 3 metros de altura, a lo largo de todo el perímetro fronterizo de las ciudades autónomas.

En nuestro país se produce el fenómeno de las «devoluciones automáticas en frontera», conocidas como «devoluciones en caliente». Se tiene constancia de que se producen, al menos, desde 2014. Consiste en que las personas inmigrantes interceptadas por las autoridades españolas, durante uno de estos asaltos, son entregadas inmediatamente a las autoridades marroquíes para su retorno; con omisión, por tanto, de los trámites ordinarios de la devolución. Una práctica que, aun respondiendo a razones de operatividad funcional y salvaguarda del orden público, es ilícita. La devolución, a diferencia de la expulsión⁴⁹, es una medida de restablecimiento inmediato del orden jurídico perturbado, que se acuerda, sin necesidad de incoar expediente de expulsión, por resolución administrativa de la autoridad gubernativa competente para la expulsión, previa la instrucción del correspondiente expediente administrativo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado en dos ocasiones sobre esta actitud policial, con dos sentidos contradictorios; el primero, en la Sentencia del TEDH (STEDH) de 3 de octubre de 2017⁵⁰ que declara que existen violaciones del artículo 4 del Protocolo n.º 4, pues no han tenido acceso ni a intérprete ni a agentes que pudieran aportarles las mínimas informaciones necesarias sobre el derecho de asilo y/o el procedimiento pertinente contra su expulsión y del artículo 13 del convenio en relación con el recurso efectivo. El segundo pronunciamiento es el de la STEDH de 13 de febrero de 2020, que ha reconocido que los Estados situados en las fronteras exteriores del espacio Schengen se enfrentan en la actualidad a tremendas dificultades para hacer frente a un flujo creciente de migrantes y solicitantes de asilo; sin embargo, no ha extraído ninguna consecuencia en términos de jurisdicción de los Estados concernidos. La legislación de la UE no afecta a la jurisdicción española en derecho internacional. El TEDH considera que estas personas se pusieron en una situación de peligro al intentar acceder por la valla, teniendo a su disposición varios mecanismos para ingresar de forma regular al territorio español, como, por ejemplo, solicitando asilo en un puesto fronterizo accesible denominado Beni Enzar⁵¹. Esta sentencia se ha interpretado como una forma de avalar este tipo de devoluciones en las fronteras terrestres con Marruecos.

Pero el hecho real es que las devoluciones «en caliente» o «rechazo en frontera» no se encuentran reguladas en nuestra legislación y, por tanto, cualquier actuación de este tipo

⁴⁹ La expulsión constituye una sanción administrativa que lleva consigo la prohibición de entrada en España por un lapso temporal y que precisa de la tramitación de expediente administrativo sancionador de expulsión en el que se acredite la comisión del ilícito sancionable cuando la persona extranjera se encuentra en territorio español.

⁵⁰ Sentencia del TEDH de 3 de octubre de 2017 (demandas 8675/15 y 8697/15).

⁵¹ Uno de los más transitados de África.

resulta totalmente inadmisibles a la vez que ilegal, aunque el autor de dichas actuaciones sea el propio Estado. También llama la atención que el TEDH avale tal actuación. Organizaciones como Human Rights Watch y el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU han expresado su preocupación, señalando que estas prácticas pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas migrantes, especialmente si no se realiza una evaluación individualizada de su situación antes de la expulsión⁵².

7. Avances de género

7.1. Convención de Ginebra: ¿actualizar o no?

La Convención de Ginebra no contempla el género. Por otro lado, la trata de personas para la explotación sexual forzosa constituye una forma de persecución de género. No obstante, en muchos casos la trata se examina desde una perspectiva penal o migratoria, obviando la posibilidad de otorgar el estatuto jurídico de persona refugiada.

En la doctrina jurídica contemporánea se ha planteado un debate relevante respecto a la necesidad de reformar la Convención de Ginebra con el fin de incorporar expresamente el género como un sexto motivo de persecución, posibilidad que podría concretarse mediante la adopción de un protocolo adicional. En este contexto, se delinean dos posturas principales. La primera, conocida como «teoría de la interpretación», sostiene que no resulta imprescindible modificar el texto de la convención, en tanto existe una interpretación evolutiva y sistemática que permite incluir la persecución por motivos de género dentro de las categorías ya contempladas. Esta postura ha sido respaldada por ACNUR (Agencia de la ONU para las personas refugiadas), al considerar que la flexibilidad interpretativa del instrumento permite dar respuesta a nuevas formas de persecución sin necesidad de enmiendas formales. La segunda, denominada «teoría de la modificación», plantea que la única vía para garantizar una protección efectiva y uniforme es la incorporación expresa del género como un motivo autónomo de persecución en el marco normativo de la convención. Desde esta perspectiva, la dependencia de criterios interpretativos por parte de los Estados genera disparidades en la aplicación del derecho al asilo, lo cual puede traducirse en una protección insuficiente o desigual. En consecuencia, esta última postura aboga por la reforma y actualización de la Convención de Ginebra para reconocer explícitamente tanto el género como la orientación sexual como fundamentos legítimos para solicitar la condición de per-

⁵² Vid. Redacción Law&Trends (2017). https://www.lawandtrends.com/noticias/devoluciones-en-caliente/la-onu-pide-a-espana-que-cese-las-devoluciones-sumarias-de-inmigrantes-en-ceuta-y-melilla-1.html?utm_source=chatgpt.com#gsc.tab=0

sona refugiada. Ello no solo contribuiría a una mayor claridad normativa, sino que también reforzaría la obligación de los Estados de ejercer la debida diligencia en la prevención, análisis y reparación de los actos de persecución motivados por estos factores.

7.2. Jurisprudencia del TJUE

7.2.1. Violencia de género (con otras circunstancias), un paso más para la condición de refugiada

Una nueva jurisprudencia del TJUE ha sido inaugurada con la Sentencia de 16 de enero de 2024 (asunto C-621/21), en la que la violencia de género ha sido reconocida como una forma de persecución y las víctimas de este tipo de violencia o expuestas al riesgo se consideran como pertenecientes a un determinado grupo, a los efectos del reconocimiento del estatus de persona refugiada o de la protección subsidiaria. En el caso enjuiciado, la demandante es una nacional turca perteneciente a una minoría, al grupo étnico kurdo, musulmana suní, con tres hijas del primer matrimonio y un hijo del segundo. Su primer marido, con el que fue obligada a casarse a los dieciséis años, la golpeaba. Su familia conocía lo que estaba ocurriendo sin hacer nada. En 2016 huyó de su domicilio conyugal, contrajo matrimonio religioso en 2017 y en 2018 nació su cuarto hijo. Afirmó que, tras abandonar Turquía, se divorció oficialmente de su primer esposo en septiembre de 2018, a pesar de la constante oposición de este. Por estas razones, temía que si regresaba a Turquía, su familia la mataría.

Esta solución se encuentra además en línea con la Directiva 2024/1385⁵³ sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, aprobada poco después.

7.2.2. Pertenencia a un determinado grupo social

En la STJUE (Gran Sala) de 11 de junio de 2024 (asunto C-646/21), el TJUE interpreta el concepto de «pertenencia a un determinado grupo social» ex artículo 10 de la Directiva 2011/95/UE, incluyendo la situación de las ciudadanas de un país tercero, que hayan vivido durante varios años en un Estado miembro y compartan el valor fundamental de la igualdad entre hombres y mujeres. Este pronunciamiento, en el que el Tribunal de Justicia incorpora por segunda vez la perspectiva de género en los procedimientos de protección internacional, puede tener consecuencias importantes, puesto que legitimaría a las mujeres procedentes de países que rechazan el estilo de vida europeo y los principios en los que se inspira a solicitar y obtener la protección internacional en la UE.

⁵³ Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (DOUE de 24 de mayo de 2024).

Esta sentencia muestra una cierta sensibilidad del TJUE respecto a la «centralidad axiológica» del *gender mainstreaming* y de los perfiles de interseccionalidad y la voluntad de intervenir en este ámbito.

7.2.3. Afganas y solicitud de asilo

La STJUE de 4 de octubre de 2024 (asuntos acumulados C-608/22 y C-609/22)⁵⁴ se ha pronunciado sobre el alcance de la protección internacional de unas mujeres afganas solicitantes que consideraban que se enfrentaban a una discriminación sistemática bajo el actual régimen talibán. Se procede a conceder el estatuto de persona refugiada a estas afganas, en virtud de los artículos 9.1 d) y 4.3 de la Directiva 2011/95/UE. El razonamiento es el siguiente: las medidas discriminatorias contra la mujer adoptadas o toleradas por quien es un «agente de persecución» que, por su efecto acumulativo y su aplicación deliberada y sistemática, constituyen una violación grave de un derecho fundamental, pueden considerarse como «acto de persecución». Entre ellas, provocar que no disponga de protección legal en su país contra la violencia de género, la violencia doméstica y el matrimonio forzado, obligarla a cubrir su cuerpo y su rostro por completo, restringirle el acceso a la atención sanitaria y la libertad de movimientos, prohibirle ejercer una actividad retribuida o restringirle su ejercicio, prohibirle el acceso a la educación y a la práctica de deporte alguno y privarla de participar en la vida política. Las autoridades competentes de los Estados miembros, para valorar una solicitud de protección internacional, pueden considerar suficiente la nacionalidad y el sexo, sin tomar en consideración otras circunstancias personales.

8. Reflexiones finales

Como aspectos negativos destacamos que no se ha conseguido un estatuto uniforme para las personas refugiadas sobre la base de la Convención de Ginebra y que un espacio común de asilo constituye un objetivo por cumplir. La especial situación a la que se enfrenta la UE, quizás de debilidad política, ha hecho que el principio de no devolución haya sufrido vulneraciones y que existan intentos de convertirlo más en una pauta que en una norma de obligado cumplimiento. Por último, el Nuevo Pacto Europeo constituye una oportunidad perdida para avanzar en una política migratoria basada en los derechos humanos y la solidaridad.

⁵⁴ El TJUE resuelve cuestión prejudicial para interpretar los artículos 9.1 d) y 4.3 de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, en el marco de sendos litigios surgidos en Austria en relación con la legalidad de las resoluciones denegatorias del reconocimiento del estatuto de refugiadas a mujeres afganas.

Sin duda, hay que cambiar el rumbo, se ha virado, pero no es suficiente, ya que abordar el fenómeno de la migración requiere una reflexión profunda sobre los valores fundamentales de la UE y un compromiso renovado con la cooperación internacional, la justicia social y el respeto a la dignidad humana. Esta conciencia deben alcanzarla los Estados miembros y es un objetivo difícil con el daño y la fracción que está causando el extremismo político en Europa.

La gestión de la crisis migratoria de 2015 fue, sin duda, un motivo de peso para que Reino Unido optara por el Brexit. Por lo que una mala gobernanza de la migración puede provocar una grieta insalvable en la UE. Se ha de aspirar a lo máximo, que es controlar la migración irregular, frenarla, y optar por una migración sostenible y necesaria que consiga la integración social de la población extranjera; esa es la única vía. ¿Cómo conseguirlo? Solo una visión de los derechos humanos que priorice los derechos de la persona migrante fomentará una comprensión de los movimientos migratorios desde una perspectiva humanista, armonizando la ética con el derecho. La interpretación jurídica debe buscar siempre el mayor beneficio para el ser humano; es esencial en este contexto tan complejo. Se han de agotar las posibilidades abiertas por el Tratado de Lisboa insistiendo en la aplicación del principio de solidaridad, fomentando la responsabilidad compartida y teniendo muy presentes los derechos fundamentales previstos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

La migración debe ser un objetivo prioritario en la agenda de los políticos europeos (que no lo ha sido) porque el futuro de la UE va en ello. Hemos de ser optimistas, se ha avanzado; destacan como puntos positivos la respuesta a la salida de personas refugiadas de Ucrania con la aplicación de las directivas de protección temporal, los beneficios que aportará la aplicación de la Directiva (UE) 2024/1233, de permiso único, y la doctrina de género del TEDH en esta materia que recientemente viene aplicando.

Referencias bibliográficas

- Andrés Llamas, M. Á. (2024). La implementación del pacto mundial para la migración en España: una radiografía jurídico-administrativa. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 66, 2.
- Aguelo Navarro, P. y Núñez Herrera, V. (2024). La política de asilo de la UE y el nuevo pacto Europeo de Migraciones y Asilo. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 66, 4.
- Camas Roda, F. (2024). Claves de la nueva directiva europea de permiso único y sobre igualdad de trato al personal trabajador inmigrante. *Revista Justicia & Trabajo*, 4, 13-36. <https://doi.org/10.69592/2952-1955-N4-JUNIO-2024-ART-1>
- Centeno Martín, H. y Myers Gallardo, A. (2022). Una aproximación al pacto mundial para la migración: multilateralismo, soft law y perspectiva de género. En N. Sans Mulas (Dir.^ª), *(In)cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones: cuestiones preliminares desde la perspectiva de género* (pp. 21-53). Tirant lo Blanch.

- Chicharro Lázaro, A. (2010). El Tratado de Lisboa y el programa de Estocolmo: los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 20, 1-36.
- Crespo Catalán, C. (2020). La vocación universalista de los derechos humanos ante la condición migrante. En A. Pérez Adroher, E. Hernández Martínez y M. T. López de la Vieja de la Torre (Eds.), *Derechos Humanos ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 649-664). Dykinson. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ks0fm4.40>
- Criado Enguix, J. (2022). El interés superior del menor como principio para la protección de menores no acompañados en Europa. En A. Lara Aguado, P. Melgarejo Cordón y M. E. Vilchez Vivanco (Coords.), *La protección de la infancia migrante frente a las diferentes caras de la violencia de género, la discriminación y la trata* (pp. 45-54). Sepín.
- De Lange S. L. y Huijsmans, T. (2024). La fractura urbano-rural y el auge de la extrema derecha en Europa. En CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 2025. Claves para interpretar la agenda global* (pp. 156-158). <https://www.cidob.org/publicaciones/apuntes-la-fractura-urbano-rural-y-el-auge-de-la-extrema-derecha-en-europa>
- Estrada Gorrín, A. B. y Fuentes Lara, M. C. (2020). La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo. *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28(59), 217-234. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005913>
- Fernández Rozas, J. C. (2019). Luces y sombras de veinte años de política común en materia de control de fronteras, asilo e inmigración ante la defensa de un dionisiaco estilo de vida europeo. *La Ley Unión Europea*, 76.
- Guarecuco Cordero, S. (2024). Fenomenología e interseccionalidad en la migración: enfoque en igualdad y discriminación laboral. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 12(3), 601-623.
- Hidalgo Benítez, A. (2020). Las «devoluciones en caliente» en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla. *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar. REFEG*, 8, 1-22.
- Ivaldi, G. (2024). ¿Por qué las democracias europeas están virando a la extrema derecha? En CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 2025. Claves para interpretar la agenda global* (pp. 118-128). <https://www.cidob.org/publicaciones/por-que-las-democracias-europeas-estan-virando-la-extrema-derecha>
- Jiménez Carrero, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex. <https://doi.org/10.69592/978-84-1359-616-7>
- Jiménez Gámez, R. A. (2020). Políticas y prácticas de la inclusión socioeducativa de la inmigración en Francia. *Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 1(2), 19-33. <http://dx.doi.org/10.24310/mgnmar.v1i2.8422>
- Kazyrytski, L. (2013). Revueltas urbanas de jóvenes inmigrantes: Francia y España. Un análisis comparativo. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 1-32.
- Lopes, R. (2021). «Take Back Control»: A Campanha no Referendo do Brexit. *Polis*, 2(3), 119-151. <https://doi.org/10.34628/hq7d-ct29>

- Miñarro Yanini, M. (2021). De la nueva crisis de «personas refugiadas» a la crisis mundial de provisión de «mano de obra»: las políticas migratorias como solución o problema para los riesgos sociales globales. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 464, 121-142. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2504>
- ONU. (2024). *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2024*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://worldmigrationreport.iom.int/es/news/el-informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024-revela-las-ultimas-tendencias-y-desafios-mundiales-del-ambito-de-la-movilidad-humana>
- Orozco Restrepo, G. A. (2020). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, 141-162.
- Pintos Santiago, J. (2015). El constitucionalismo económico en la Unión Europea frente a la defensa de los derechos fundamentales en el Tratado de Lisboa. *Actualidad Administrativa*, 1, 2.
- Quesada Tocino, A. B. (2022). La conjura contra Europa (reedición). *bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, 28, 544-586.
- Ramos, S. (3 de julio de 2023). Las 'banlieues', el origen de las revueltas en Francia: suburbios con un alto riesgo de pobreza y paro disparado. www.lasexta.com. https://www.lasexta.com/programas/lasexta-clave/banlieues-origen-revueltas-francia-suburbios-alto-riesgo-pobreza-paro-disparado_2023070364a323b841e0620001c34a1a.html
- Redacción Law&Trends (7 de noviembre de 2017). *La ONU pide a España que cese las devoluciones sumarias de inmigrantes en Ceuta y Melilla*. Law&Trends. https://www.lawandtrends.com/noticias/devoluciones-en-caliente/la-onu-pide-a-espana-que-cese-las-devoluciones-sumarias-de-inmigrantes-en-ceuta-y-melilla-1.html?utm_source=chatgpt.com#gsc.tab=0
- Rodríguez Copé, M. L. (2023). Políticas migratorias y de asilo en la Unión Europea. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 168, 189-219.
- Sánchez Esparza, M., Vázquez Diéguez, I. y Merino Arribas, D. (2024). La semiótica del odio en los bulos sobre inmigrantes detectados por plataformas de fact checking en España, Grecia e Italia. *Revista ICONO 14. Revista Científica de Comunicación y Tecnologías Emergentes*, 22(2), e2083. <https://doi.org/10.7195/ri14.v22i2.2083>
- Segura Cuenca, M. C. y Conejero Paz, E. (2024). El nuevo pacto de migración y asilo en la Unión Europea: retos y desafíos. En S. Olivero Guidobono, L. Paz Reverol (Coord.^{as}), *Alteridades: voces, pieles y géneros entre la discriminación y la inclusión social* (pp. 1115-1132). Dykinson.
- Viveros Viyoga, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. DOI: [10.1016/j.df.2016.09.005](https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005)

María Elisa Cuadros Garrido. Profesora permanente laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y coordinadora del Máster Interuniversitario en Prevención de Riesgos Laborales en la Universidad de Murcia. <https://orcid.org/0000-0003-0297-5330>

Políticas públicas en materia de conciliación laboral: una revisión histórica

Raquel Valle Escolano

Profesora ayudante doctora de Ciencias Políticas y de la Administración.

Universidad de Valencia (España)

raquel.valle-escolano@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

Extracto

Este artículo analiza la evolución de las políticas de conciliación en España como instrumento clave para avanzar en la igualdad de género y la reorganización social del tiempo. Desde un enfoque que combina aproximaciones interdisciplinares surgidas en el campo del derecho, la sociología y la economía, se analizan los principales marcos teóricos y su transición desde un paradigma maternalista hacia uno mucho más amplio articulado en torno al eje fundamental de la corresponsabilidad. El trabajo recorre las políticas públicas de conciliación, tanto generales como sectoriales –en ámbitos como la educación, la sanidad, los servicios sociales y la Administración pública–, tras mostrar la evolución del marco jurídico en la materia que ha permitido su desarrollo, constituido por leyes y normas españolas, junto con regulaciones europeas. El trabajo incorpora asimismo una breve panorámica de derecho comparado, útil para valorar los avances y situación actual en nuestro país.

En el análisis de algunas de las principales medidas adoptadas, como los permisos parentales o el trabajo flexible, se identifican barreras y obstáculos que impiden que estas alcancen, en muchos casos, los efectos perseguidos, ya sea por desigualdades económicas o por resistencias organizativas y culturales.

La discusión destaca la distancia entre el reconocimiento formal del derecho a conciliar y su aplicación efectiva, y concluye que, para lograr una conciliación plena, es crucial ir más allá del marco legislativo, subrayando la necesidad de un enfoque integral que articule legislación, servicios públicos y transformación institucional, avanzando al tiempo como sociedad en igualdad de género y corresponsabilidad, para garantizar una conciliación real, efectiva y equitativa.

Palabras clave: conciliación; políticas públicas; ámbito laboral; igualdad de género; corresponsabilidad; desigualdad; inclusión.

Recibido: 02-06-2025 / Aceptado: 09-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Valle Escolano, R. (2025). Políticas públicas en materia de conciliación laboral: una revisión histórica. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 132-155. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24609>

Public policies on work-life balance: a historical review

Raquel Valle Escolano

Lecturer in Political Sciences and Administration.

University of Valencia (Spain)

raquel.valle-escolano@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

Abstract

This article examines the evolution of work-life balance policies in Spain as a key instrument for advancing gender equality and the social reorganization of time. Adopting an interdisciplinary approach that combines perspectives from law, sociology, and economics, the study analyzes the main theoretical frameworks and their transition from a maternalistic paradigm towards a broader one centered on the fundamental principle of co-responsibility. The paper surveys public work-life balance policies, encompassing both general and sectoral measures –in areas such as education, healthcare, social services, and public administration– after tracing the evolution of the legal framework that has facilitated their development, comprising Spanish laws and regulations alongside European directives. The study also includes a brief comparative law overview, which is useful for assessing Spain's progress and current situation.

In analyzing some of the primary measures adopted, such as parental leave and flexible work arrangements, the article identifies barriers and obstacles that often prevent these policies from achieving their intended effects. These impediments arise from factors such as economic inequalities and organizational and cultural resistance.

The discussion highlights the gap between the formal recognition of the right to work-life balance and its effective implementation. It concludes that achieving comprehensive work-life balance necessitates moving beyond the legislative framework. The article emphasizes the need for an integrated approach that articulates legislation, public services, and institutional transformation, while simultaneously fostering societal progress in gender equality and co-responsibility to ensure a genuine, effective, and equitable work-life balance.

Keywords: work-life balance; public policies; labor sphere; gender equality; co-responsibility; inequality; inclusion.

Received: 02-06-2025 / Accepted: 09-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Valle Escolano, R. (2025). Public policies on work-life balance: a historical review. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 132-155. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24609>

Sumario

1. Introducción
 2. Mapas conceptuales de la conciliación: aportaciones teóricas y diálogos disciplinares
 3. Normativa en la materia y evolución
 - 3.1. De los primeros pasos hacia la corresponsabilidad: la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras
 - 3.2. La consolidación del derecho a la igualdad: la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
 - 3.3. La ampliación de derechos: el Real Decreto-Ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
 - 3.4. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158: Real Decreto-Ley 5/2023
 - 3.5. El impulso normativo desde Europa
 4. Metodología
 5. Políticas públicas de conciliación: entre la acción institucional y la transformación cultural
 - 5.1. Políticas sectoriales
 - 5.2. La perspectiva comparada en políticas de conciliación
 6. Discusión: entre el reconocimiento legal y la transformación estructural
 7. Conclusiones y tendencias de futuro
- Referencias bibliográficas
- Anexo

1. Introducción

En las últimas décadas, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal ocupa un lugar central en el debate social, económico y político de las sociedades contemporáneas. Ya no se concibe como una cuestión meramente individual; por el contrario, su tratamiento ha trascendido la esfera privada y en la actualidad articula la discusión sobre el modelo social y productivo, constituyendo al tiempo un desafío ineludible para las organizaciones y un imperativo de las políticas públicas.

Factores como la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la persistencia de roles de género tradicionales en el ámbito doméstico, la transformación de los modelos familiares, el envejecimiento de la población y la consiguiente necesidad de cuidados de personas dependientes han hecho aflorar tensiones en los tradicionales equilibrios entre las esferas laboral, familiar y personal, en una época marcada por la lucha por derechos en los diversos ámbitos. Esta confluencia, a menudo problemática, no solo tiene consecuencias en la calidad de vida y el bienestar individual, sino que también repercute en aspectos tan variados y cruciales como la productividad empresarial, la igualdad de oportunidades o la sostenibilidad del sistema de bienestar social.

En su desarrollo histórico, el planteamiento sobre la conciliación ha ido avanzando desde una lógica compensatoria y maternalista hacia un enfoque estructural basado en la corresponsabilidad. En particular en nuestro país el proceso se ha desarrollado desde finales del siglo XX, articulándose a través de transformaciones normativas, debates teóricos, cambios institucionales y políticas públicas orientadas a dar respuesta a una realidad social aún en transformación. Sin embargo, esta construcción no ha sido lineal ni ha estado exenta de contradicciones, ya que los cambios en la materia no son sencillos, y a pesar de los avances legislativos y sociales, existen elementos estructurales y resistencias culturales que condicionan el ejercicio real del derecho a la conciliación, del mismo modo que lo hacen las brechas económicas y la insuficiencia de servicios públicos.

Abordar las políticas de conciliación implica, por tanto, la necesidad de utilizar una aproximación interdisciplinar que va más allá de la mera implementación de medidas aisladas. Requiere analizar y comprender el conjunto de dinámicas sociales, económicas y culturales que configuran la interacción entre los distintos ámbitos de la vida. Con ese fin, este artículo comienza abordando las principales aportaciones doctrinales que han cimentado el estudio de la conciliación, provenientes de campos como la economía, la sociología del trabajo o las ciencias jurídicas, con especial atención a la noción de corresponsabilidad.

A continuación, se examina la normativa en la materia, recorriendo para ello los hitos legislativos que han configurado el marco español, y los avances existentes en cada paso del proceso. Tras una breve referencia a los planteamientos metodológicos y las fuentes utilizadas, el análisis dedica un apartado específico a las políticas de conciliación, tanto generales como sectoriales, traducidas en medidas concretas a las que se hará referencia. Sobre esta base, se desarrolla la discusión que articula el estudio, que contrasta los logros y limitaciones de las políticas actuales, identificando factores estructurales, culturales y organizativos que obstaculizan su efectividad. Finalmente, el artículo concluye con una reflexión sobre los desafíos y tendencias de futuro, proponiendo líneas de avance orientadas a consolidar una transformación profunda, y en pleno proceso de discusión y desarrollo, sobre la forma en que las sociedades –la española y otros modelos comparados– abordan a través de la conciliación aspectos tan esenciales como el uso del tiempo, el equilibrio entre la vida pública y productiva y la privada, el cuidado, la equidad de género y el bienestar colectivo.

2. Mapas conceptuales de la conciliación: aportaciones teóricas y diálogos disciplinares

La conciliación de la vida laboral, familiar y personal constituye en nuestros días una temática central en el debate académico, jurídico y político, al tiempo que ha sido y es una categoría en construcción, cuyo significado y alcance se ha ido perfilando con las aportaciones provenientes de una diversidad de perspectivas y disciplinas teóricas, que buscan explicar la intrincada relación entre la vida laboral, familiar y personal. En esta evolución desde sus primeras formulaciones en las décadas finales del siglo XX, destaca la transformación de su enfoque desde una concepción meramente funcional, centrada en facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral, hacia una visión mucho más completa y estructural que interpela a las organizaciones, las políticas públicas y las dinámicas culturales en torno a la corresponsabilidad y la igualdad de género.

Algunas de las contribuciones más significativas proceden de la economía feminista. Destaca en este terreno el trabajo de M.^a Ángeles Durán (2012), fundamental para visibilizar el importante y a menudo ignorado peso del trabajo no remunerado en la sostenibilidad del sistema económico. Esta autora, al conceptualizar la «infraestructura de cuidados» como un pilar esencial pero invisibilizado de la economía, cuestiona la aparente neutralidad del análisis económico tradicional. Durán argumenta que la conciliación trasciende el mero ajuste laboral para convertirse en una cuestión de redistribución de tiempos, recursos y responsabilidades. Su análisis es fundamental para entender cómo la desproporcionada carga de cuidados que recae sobre las mujeres perpetúa una desigualdad de género estructural en nuestras sociedades. En sintonía con su planteamiento, Nancy Fraser (1997) propone «desfamiliarizar el cuidado», es decir, sacarlo de la esfera privada para abordarlo con políticas públicas que partan de postulados de reconocimiento y justicia redistributiva, integrándolo así en las prioridades del Estado social. Esta problemática adquiere una especial relevancia

en países como España y otros del sur de Europa, con un esquema basado en un modelo familiarista y en la ausencia de servicios públicos, que ha llevado a que las mujeres asuman históricamente y de forma desproporcionada las tareas de cuidado, limitando significativamente su autonomía económica, su participación en el mercado laboral y el pleno ejercicio de sus derechos sociales y profesionales.

Desde la sociología del trabajo y de género, diversas aportaciones han sido decisivas para comprender cómo las dinámicas internas del empleo perpetúan la desigualdad de género. Arlie Hochschild (1989) construyó el significativo concepto de la «doble jornada», una aportación pionera para visibilizar la carga adicional que asumen las mujeres al compaginar las responsabilidades domésticas y de cuidado en el ámbito privado con el empleo remunerado. Su discurso incide en la línea de desnaturalizar la división sexual del trabajo, insistiendo en la necesidad de transformar las estructuras sociales mediante políticas activas en la materia. Por su parte, Soledad Murillo (2006) critica una visión reduccionista de la conciliación como una mera concesión individual, enfatizando su carácter de derecho universal vinculado a la igualdad efectiva. Poelmans *et al.* (2008) extienden este análisis al ámbito organizacional, planteando que la conciliación debe entenderse como una responsabilidad estratégica de las empresas, un sector en el que la cultura corporativa y el liderazgo pueden jugar un papel decisivo. Sin embargo, enfoques críticos como el de Ben-Galim (2008) alertan sobre el riesgo de que las políticas de conciliación corporativas, abordadas únicamente desde la gestión de la diversidad, ofrezcan tan solo soluciones individuales que despoliticen la cuestión, dejando intactas las estructuras que perpetúan la desigualdad de género en el ámbito laboral.

El enfoque jurídico-normativo ha sido igualmente fundamental a la hora de permitir la consolidación de un haz de derechos que refleje los principios de igualdad y corresponsabilidad. Así, la evolución del ordenamiento jurídico español, influenciado por directrices europeas (Aybars, 2007), ha permitido incorporar interesantes medidas de conciliación en clave de igualdad, como los permisos parentales, el derecho a la adaptación de jornada o diversos mecanismos de protección frente a la discriminación por razones de cuidado. Sin menospreciar su importancia, la literatura especializada (Eurofound, 2017; Martínez-Tola y De la Cal Barredo, 2023) argumenta que tales avances formales no siempre se traducen en cambios sustantivos si no van acompañados de transformaciones culturales en la sociedad y de una implementación efectiva y sostenida en el ámbito laboral.

En este panorama, surge una noción esencial, presente en numerosas aportaciones, que va más allá de planteamientos individualistas, para redistribuir efectivamente los cuidados tanto entre hombres y mujeres como entre el Estado, el mercado y las familias: se trata de la idea de corresponsabilidad. Así, planteamientos como el de Joan Tronto (1993) abandonan el ideal de autonomía predominante en el pensamiento liberal, firmando una visión democrática y ética del cuidado, que lo presenta como una responsabilidad compartida. Otros autores también destacan en sus planteamientos la insuficiencia de las leyes para cambiar ideas y formas de actuar estructuralmente arraigadas. Connell (2005) alerta sobre la influen-

cia que las masculinidades hegemónicas suponen, actuando como freno a la transformación cultural: mientras las mujeres son penalizadas por ejercer sus derechos de conciliación, los hombres son desincentivados a hacerlo, perpetuando así la división sexual del trabajo. Por su parte, Martínez-Tola y De la Cal Barredo (2023) confirman la necesidad de acompañar las políticas de conciliación de un verdadero cambio de valores que implique a los varones en la esfera doméstica y en la atención a personas dependientes, rompiendo con ello la asociación entre mujeres y cuidados. Combinando ambas ideas, también las investigaciones de Sullivan (2018; 2021) subrayan la necesidad de políticas transformadoras que neutralicen la penalización de la corresponsabilidad en la esfera laboral, actuando al tiempo sobre las prácticas familiares que consolidan la responsabilidad femenina en dicho ámbito.

Finalmente, estudios más recientes han aportado nuevas miradas, introduciendo enfoques novedosos que consideran cuestiones como el impacto intergeneracional y tecnológico de la conciliación. Guo y Browne (2021) han apuntado las desigualdades acumulativas entre hombres y mujeres, que resultan en inseguridad económica en la vejez para estas últimas, generadas por trayectorias laborales interrumpidas por responsabilidades de cuidado. También Owusu (2024) advierte sobre los riesgos asociados a la digitalización y a la flexibilidad resultante, que, si no se enfoca adecuadamente, podría acentuar la sobrecarga de las mujeres y desdibujar los límites entre el tiempo laboral y personal.

En síntesis, las aportaciones doctrinales al estudio de la conciliación son ricas y diversas y nos permiten aproximarnos a un fenómeno complejo, desde múltiples prismas y ópticas que resultan ser complementarias. El análisis refleja asimismo la complejidad de un fenómeno que trasciende lo individual para incidir en la estructura misma de nuestras sociedades, y que por ello requiere ser abordado mediante políticas públicas desde una lógica integral, que combine el enfoque de derechos, la reforma organizativa y, sobre todo, la transformación cultural. Desde la visibilización de la doble jornada hasta la concepción de la conciliación como un derecho fundamental y un imperativo para la igualdad de género, estas teorías no solo enriquecen el debate académico, sino que también proporcionan herramientas conceptuales para el diseño de políticas públicas más efectivas y equitativas.

3. Normativa en la materia y evolución

El avance de las políticas de conciliación en España y el panorama actual no puede comprenderse sin un análisis detallado de su marco normativo, que ha experimentado una interesante y significativa evolución desde finales del siglo XX. La conciliación, inicialmente concebida como un conjunto de permisos ligados a la maternidad, ha ido consolidándose en las últimas décadas en el ordenamiento jurídico español como un derecho social fundamental, estrechamente vinculado a la igualdad de género, a la calidad del empleo y al bienestar social. Este apartado aborda los hitos legislativos clave que han configurado el actual panorama de derechos y obligaciones en materia de conciliación y corresponsabilidad.

3.1. De los primeros pasos hacia la corresponsabilidad: la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, constituyó el punto de partida; surgió en un contexto de intensa presión social y política para adaptar el sistema productivo a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral y a las nuevas realidades familiares. Supuso el primer reconocimiento legislativo del derecho de las personas trabajadoras a conciliar la vida laboral y familiar, y con ello marcó un punto de inflexión fundamental en el ordenamiento jurídico español: antes de esta ley, las medidas de conciliación se encontraban dispersas y tenían alcance limitado, orientándose principalmente a la protección de la maternidad.

La Ley 39/1999 introdujo una visión más amplia, aunque todavía incipiente, de la conciliación, reconociendo la necesidad de adaptar las condiciones laborales para facilitar el cuidado de los hijos y otros familiares. Entre sus aportaciones más relevantes, destacan la ampliación del permiso de maternidad, la introducción del permiso de paternidad (aunque inicialmente con una duración muy reducida) y la extensión de las posibilidades de reducción de jornada y excedencias por cuidado de familiares. Pese a que muchas de sus medidas eran voluntarias y sujetas a la negociación colectiva, y a que su impacto en la corresponsabilidad masculina fue limitado, esta ley sentó las bases para el reconocimiento legal de la conciliación como un objetivo social y de un incipiente reconocimiento de la responsabilidad compartida, propiciando el inicio de reformas posteriores más ambiciosas y estructurales.

3.2. La consolidación del derecho a la igualdad: la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

La aprobación de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, supuso un importante salto cualitativo en la legislación española. La propia ley expresa en su exposición de motivos su voluntad de proyectar el principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, abarcando la generalidad de políticas públicas, con un enfoque absolutamente transversal. En la materia objeto de nuestro análisis, esta norma no solo reforzó los derechos existentes, sino que los inscribió en un marco más amplio de igualdad de trato y oportunidades, abordando la conciliación como un pilar esencial para erradicar la discriminación por razón de sexo. Entre sus medidas más destacadas –ya que esta ley modifica numerosísimas disposiciones en

todos los ámbitos— se encuentra la equiparación progresiva del permiso de paternidad al de maternidad, el establecimiento de los planes de igualdad obligatorios en empresas de 250 trabajadores/as y la introducción del derecho a la adaptación de jornada para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. La Ley 3/2007 trascendió así el mero establecimiento de medidas concretas, poniendo el foco en un cambio de mentalidad mucho más amplio, y en este sentido promovió la corresponsabilidad como un principio irrenunciable, reconociendo el impacto de la desigualdad de género en la distribución de los tiempos y los cuidados, y prohibiendo la discriminación en este ámbito, con refuerzo de inspección y sanciones. No obstante el reconocido valor de esta norma, en la práctica la negociación colectiva y las estructuras culturales vigentes condicionaron la consecución efectiva de sus objetivos.

3.3. La ampliación de derechos: el Real Decreto-Ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación

El 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, supuso un paso audaz y decisivo en la equiparación de los permisos de nacimiento y cuidado del menor, consolidando la noción de los cuidados como una responsabilidad compartida. Su principal aportación fue la equiparación progresiva e intransferible de los permisos de paternidad y maternidad, consolidando de este modo la corresponsabilidad como principio rector.

La ley estableció que el permiso de nacimiento para ambos progenitores sería inicialmente de ocho semanas, para alcanzar las dieciséis semanas a partir de 2021, de las cuales seis debían disfrutarse de forma ininterrumpida tras el parto o la resolución judicial o administrativa. La intransferibilidad de una parte significativa del permiso fue un factor clave para fomentar la responsabilidad masculina desde las primeras etapas de la vida del menor, rompiendo así la identificación automática entre maternidad y cuidado, y promoviendo un reparto más equitativo de las responsabilidades parentales desde el inicio, contribuyendo con ello a una menor penalización de las mujeres en el mercado laboral. Además, este real decreto-ley también reforzó el derecho a la adaptación de jornada y redujo a 50 trabajadores el umbral para la obligatoriedad de los planes de igualdad, incidiendo en suma en la necesidad de abordar la conciliación desde una perspectiva estructural. El impacto de las medidas que introdujo la norma continuó, sin embargo, condicionado por el grado de efectivo cumplimiento empresarial y por la necesidad de seguir avanzando en transformaciones de índole cultural sobre los roles de mujeres y hombres.

3.4. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158: Real Decreto-Ley 5/2023

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, se materializó en España principalmente a través del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio¹, aunque ya había habido avances previos.

Esta directiva europea busca promover la igualdad de género en el mercado laboral y la corresponsabilidad en los cuidados, y lo hace a través de la introducción de nuevos derechos o la mejora de los ya existentes. El Real Decreto-Ley 5/2023 incorporó, entre otras medidas, el permiso parental no retribuido de hasta ocho semanas, que puede disfrutarse de forma flexible hasta que el hijo o hija cumpla ocho años. También amplió y clarificó los permisos por causas de fuerza mayor familiares urgentes, el permiso para el cuidado de convivientes y el derecho a solicitar adaptaciones de jornada para el cuidado de hijos o personas dependientes, extendiendo la cobertura más allá de la infancia, así como modalidades de trabajo flexible, incluyendo el teletrabajo y la reorganización temporal del empleo. Esta normativa supuso un salto cualitativo y un compromiso renovado con una visión integral de la conciliación, reconociendo la diversidad de las necesidades de cuidado a lo largo de la vida y la importancia de un marco flexible para su gestión. También dignifica el papel de las personas cuidadoras como sujetos de derechos, contribuyendo a su visibilización y reconocimiento de su papel en nuestro sistema social.

3.5. El impulso normativo desde Europa

En la evolución de la normativa española en materia de conciliación, esquematizada a lo largo de estas páginas, resulta fundamental destacar el peso y la influencia que ha tenido el impulso normativo de la Unión Europea. Las directivas comunitarias actúan como acicate y motor de cambio, estableciendo principios rectores, estándares mínimos y en ocasiones medidas concretas que los Estados miembros deben necesariamente incorporar a sus legislaciones nacionales. Desde las primeras directivas sobre igualdad de trato y protección de la maternidad hasta la mencionada Directiva (UE) 2019/1158 sobre conciliación, la Unión Europea ha desempeñado un papel clave en la promoción de un enfoque más progresista,

¹ Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

consagrando derechos desde una óptica igualitaria. El trabajo europeo ha permitido armonizar, hasta cierto punto, las políticas de conciliación entre los Estados miembros, consagrando la corresponsabilidad y articulando conciliación, igualdad y empleo de calidad, al tiempo que ha impulsado la adaptación de los marcos laborales a las actuales realidades familiares. La constante interacción entre el derecho europeo y el nacional ha configurado un sistema dinámico que hace avanzar nuestro ordenamiento, aumentando su capacidad de adaptación al reto que la conciliación, como realidad compleja, entraña.

Todas las normas apuntadas sin duda han transformado el panorama de derechos, especialmente referidos a la esfera laboral, trayendo la idea de conciliación, inexistente hace unas décadas, al primer plano. Sin embargo, como coinciden en señalar diversos estudios comparados (Olivetti y Petrongolo, 2017; Lewis, 2009), el diseño normativo, con ser esencial, requiere de forma adicional y complementaria de una amalgama de factores, también fundamentales, que condicionan la capacidad de implementar los cambios regulados con éxito, como son las normas sociales, la calidad institucional y la cultura organizacional, entre otros. En materia de conciliación, las medidas adoptadas requieren ser convenientemente supervisadas, al tiempo que la cultura empresarial y la lógica productivista, con su poder más allá de las normas para imponer horarios extensivos y escasa flexibilidad, sin duda condicionan las leyes en esta materia. La conciliación es un proyecto colectivo, ambicioso y complejo, que involucra la esfera pública y la privada y las relaciones entre producción y reproducción, incidiendo en cuestiones tan complejas como los imaginarios sociales, la redistribución equitativa del tiempo o los modelos de masculinidad hegemónica. Una empresa de tales dimensiones requiere de un marco normativo, pero avanza lentamente por la necesidad de mover un engranaje complejo, con multitud de piezas.

Los elementos más significativos de cada una de las normas mencionadas en este análisis, necesariamente breve —incluyendo objetivos, medidas, alcance, enfoque de género, limitaciones y potencial transformador con relación a toda la normativa mencionada— se recogen de forma sistematizada en la Tabla 1, «Análisis de las principales normas españolas en materia de conciliación» (véase Anexo al final de este estudio), que permite visualizar de manera comparada los hitos clave y sus implicaciones prácticas.

4. Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque de investigación teórico y jurídico, sustentado en una revisión crítica de las principales fuentes normativas y doctrinales que han configurado el concepto y las políticas de conciliación en España y en el ámbito europeo. La metodología se basa en la revisión sistemática de textos legales —leyes, decretos y directivas—, así como en la literatura académica relevante procedente de disciplinas como el derecho, la sociología, la economía feminista y los estudios de género.

Desde una perspectiva analítica, el trabajo aborda los hitos normativos más significativos, valorando su impacto en la consolidación de los derechos de conciliación, así como las principales aportaciones teóricas que desde enfoques diversos han enriquecido y ampliado la comprensión de la conciliación. También se revisan de forma sistemática las políticas públicas generales y sectoriales clave en la materia. Esta metodología permite no solo identificar los avances, sino también las limitaciones estructurales y marcos interpretativos que las sustentan.

El valor de este estudio radica precisamente en su capacidad para integrar discursos jurídicos, académicos y sociales, ofreciendo elementos sobre los que sustentar una reflexión rigurosa en torno a la conciliación como eje básico de la igualdad y el bienestar social.

5. Políticas públicas de conciliación: entre la acción institucional y la transformación cultural

Las políticas públicas de conciliación constituyen hoy un campo de intervención estratégica y un verdadero desafío para los poderes públicos, midiendo su capacidad para articular una transformación social y cultural profunda, que vaya más allá de la puesta en marcha de medidas y respuestas individuales, y que redefina las relaciones entre la vida laboral, familiar y personal, promoviendo la igualdad de género y construyendo un nuevo modelo de distribución de tiempos y cuidados y una nueva cultura de la corresponsabilidad. Abordar las políticas públicas de conciliación en España supone además entender que su diseño e instrumentación debe sumar a la acción institucional –medidas legislativas y presupuestarias– planes y medidas que incidan en una profunda modificación cultural que actúe sobre valores, roles, estereotipos y expectativas sociales.

Históricamente, las políticas de conciliación en nuestro país, al igual que otros con modelos de cuidados que pivotaban sobre la familia, se centraron predominantemente en la protección de la maternidad, un enfoque cuyas limitaciones pusieron de manifiesto voces académicas diversas, partiendo de postulados feministas. Como ya se ha señalado, en la actualidad se asume que las responsabilidades del cuidado deben ser equitativamente redistribuidas entre hombres y mujeres, así como entre el Estado y otros niveles de gobierno, el mercado y las familias. A partir de dichos planteamientos, las políticas públicas han evolucionado hacia un paradigma marcado por una serie de ejes, entre los que destaca, en primer lugar, el fomento de la corresponsabilidad, diseñando medidas que involucren de modo simultáneo a mujeres y hombres. También destacan como líneas fundamentales, por un lado, la universalización de los derechos, garantizando que las medidas de conciliación sean un derecho de todas las personas trabajadoras, con independencia de su sexo, estado civil o tipo de contrato, así como la provisión de servicios de apoyo, implementando infraestructuras y servicios públicos que socialicen lo que antes recaía estrictamente sobre el ámbito familiar y femenino. La expansión de redes públicas de educación infantil, los

centros de día para personas mayores o dependientes y los sistemas de atención domiciliaria constituyen buenos ejemplos en esta línea. Este eje de actuación se ha visto complementado con toda una serie de medidas, absolutamente necesarias, orientadas a mitigar las barreras económicas que dificultan el ejercicio efectivo de los derechos de conciliación (incentivos fiscales vinculados a la crianza, compensaciones salariales por permisos parentales y otras ayudas diversas a familias). Finalmente, la última línea que dibuja el nuevo paradigma de políticas públicas de conciliación lo constituye la necesaria transformación de las culturas organizacionales (medidas para promover en las empresas prácticas laborales más flexibles, inclusivas y sensibles a las necesidades de conciliación), así como acciones de educación y sensibilización, que hagan posible un cambio cultural que desmonte estereotipos, desnaturalice los roles de género y fomente la igualdad y la corresponsabilidad. En este ámbito, asistimos a campañas institucionales, guías de corresponsabilidad, formación en igualdad o acciones de sensibilización en el ámbito escolar, como parte de una estrategia que busca modificar patrones culturales profundamente arraigados.

Todos los ejes anteriores se han traducido en una amalgama de medidas diversas, que van desde los permisos de nacimiento y cuidado del menor, las reducciones de jornada y excedencias, hasta la promoción de la flexibilidad horaria, el teletrabajo o el desarrollo de servicios públicos de cuidado, así como el fomento, mediante actuaciones públicas de una cultura empresarial que integre la conciliación como un valor estratégico, más que como una carga inevitable.

Finalmente, es interesante constatar que, en el modelo español de gobernanza, dado el complejo reparto competencial entre Administraciones (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), asistimos a importantes desigualdades territoriales. Mientras algunas comunidades autónomas han puesto en marcha importantes sistemas públicos de apoyo a la conciliación –como redes de escuelas infantiles de 0 a 3 años, servicios de atención domiciliaria o ampliaciones horarias en centros escolares–, otras presentan importantes dificultades para hacerlo, por problemas presupuestarios y de capacidad organizativa. Esta brecha institucional pone de manifiesto que la conciliación efectiva supone algo más que consagrar derechos, y alcanza a la capacidad de Gobiernos y Administraciones para traducir tales derechos en políticas y medidas viables, efectivas y sostenidas en el tiempo.

5.1. Políticas sectoriales

Además de las políticas de conciliación de carácter general, aplicables a toda la población trabajadora, que principalmente consagra la legislación laboral y de seguridad social, España ha puesto en marcha diversas políticas de ámbito sectorial, complementarias de las primeras, dirigidas a determinados grupos de la población, que intentan resolver problemas o necesidades más concretas y específicas, igualmente con el foco puesto en el logro de la efectiva conciliación. Su configuración es heterogénea, adaptada al sector y con estrategias

diferenciadas, por lo que relacionaremos las más importantes, con el objetivo de dibujar el panorama de las principales medidas implantadas en nuestro país en los diversos ámbitos.

Comenzando por el sector educativo, las Administraciones autonómicas y locales han impulsado desde hace años servicios de educación infantil de 0-3 años, programas de apertura temprana de centros escolares, actividades extraescolares y comedores con horario ampliado, articulados a través de escuelas infantiles públicas y de la regulación de la oferta privada subvencionada, y que resultan fundamentales para posibilitar la incorporación plena de los progenitores al mercado laboral, adecuando los tiempos educativos a las jornadas laborales de las familias. En este ámbito, sin embargo, las desigualdades territoriales son notorias. En otro orden de cosas, también en el mismo terreno, aunque de otra índole, destaca la existencia de determinadas políticas sectoriales llevadas a cabo en el ámbito educativo y de sensibilización, que resultan imprescindibles para incidir y profundizar en cambios culturales que posibiliten la asunción social del reparto equitativo de tareas domésticas y de cuidado, así como la eliminación de roles de género que encasillen a mujeres y hombres en patrones desfasados e inequitativos.

En el ámbito de los servicios sociales, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, constituyó un avance fundamental en la socialización de los cuidados de personas mayores o con discapacidad. Al ofrecer importantes prestaciones y servicios, tanto institucionales como domiciliarios, esta ley ha aliviado una carga considerable que tradicionalmente recaía sobre las familias, y en particular sobre las mujeres, facilitando la conciliación personal y familiar. También constituyen políticas sectoriales de índole social determinados programas de apoyo psicosociales a familias con necesidades especiales, como hijos con discapacidad o enfermedades crónicas, que requieren mayores grados de dedicación y cuidados; o servicios de respiro familiar y otras ayudas económicas. En definitiva, en este terreno destacan, entre muchas otras, medidas concretas como centros de día, estancias temporales, servicios de teleasistencia, ayudas a cuidadores informales o prestaciones vinculadas al entorno familiar; sin duda son cruciales en términos de conciliación. Ello no obstante, también en este ámbito hay que resaltar como limitación las importantes diferencias territoriales en materia de acceso y cobertura, así como las listas de espera y la escasez de plazas públicas.

En el ámbito sanitario, es interesante traer a colación algunas iniciativas implementadas en diversas comunidades autónomas, que sin ser específicamente medidas de conciliación, tienen un impacto similar en términos de gestión del tiempo disponible y articulación con las obligaciones laborales y de otra índole. Entre ellas destacan las consultas pediátricas vespertinas, la hospitalización a domicilio o la atención domiciliaria para personas en tratamiento crónico, que permiten a las familias organizar estas cuestiones con mayor flexibilidad, amortiguando su incidencia en el terreno laboral.

También resulta interesante traer a colación determinadas políticas fiscales y prestaciones económicas, que sin tener como objetivo directo la conciliación, sin duda tienen un impac-

to relevante en facilitar la capacidad de las familias para gestionar el tiempo y los cuidados. Hablamos de medidas como las deducciones fiscales y beneficios, ya estatales o autonómicos, por hijos o por cuidado de dependientes, así como otras prestaciones por familias numerosas/monoparentales, que inciden en gastos de guardería, nacimiento o adopción, u otorgan prestaciones económicas diversas, mitigando cargas y apoyando a las familias, incrementando su capacidad de organizar los cuidados.

Por su parte, en el ámbito agrario y rural, las políticas de conciliación presentan características y retos específicos, con origen en la menor disponibilidad de servicios públicos, la informalidad de los cuidados y de forma particular, en la dispersión geográfica. Hablamos de medidas centradas en escuelas rurales integradas, ayudas específicas a mujeres emprendedoras rurales, o servicios itinerantes de atención. De nuevo en este ámbito es necesario resaltar las diferencias que genera la diversa capacidad de las Administraciones, fundamentalmente locales, para instrumentarlas.

Finalmente, es importante mencionar la implementación de las políticas específicas dirigidas a determinados colectivos o sectores profesionales, o a determinados tipos de empresas. En este campo, comenzamos por los empleados públicos, ya que, en las Administraciones públicas, desde hace años existen importantes medidas de conciliación, como efecto directo de la legislación básica –con un cumplimiento más sencillo que en la empresa privada–, o de sus propios planes de igualdad. Reducciones de jornada, servicios internos de apoyo y, sobre todo, más recientemente, la implantación del teletrabajo como herramienta de flexibilidad son recursos sin duda efectivos en materia de conciliación. Mucho más limitado resulta su alcance en el sector privado, especialmente en las pymes, con claras dificultades para implementar medidas de conciliación estables, que en muchos casos resultan condicionadas por la sensibilidad del empresario o por el contexto económico. Subrayar asimismo las dificultades para integrar medidas de conciliación en sectores de actividad fuertemente masculinizados, como el transporte, en ocasiones con origen en la propia actividad y en otros casos por las resistencias culturales. Por vía convencional, algunos convenios colectivos sectoriales han comenzado tímidamente a incluir medidas de flexibilidad específicas para profesiones con horarios atípicos, adaptaciones de jornada por cuidados o turnos rotativos, pero no podemos dejar de constatar el cúmulo de dificultades a que se enfrenta la conciliación en dichos ámbitos.

La pertinencia de las políticas sectoriales parte de las grandes diferencias entre ámbitos de actividad, con necesidades, demandas y dificultades que requieren respuestas específicas y flexibles. Ello no obstante, como ya se ha apuntado para algún sector concreto, hay que resaltar que, a pesar de los avances, las políticas sectoriales se enfrentan a importantes retos, entre los que destacan la insuficiencia de recursos públicos para satisfacer una demanda creciente, o la desigualdad territorial en su provisión (ya que, en muchas de ellas, las comunidades autónomas tienen importantes competencias). Coordinación entre las diferentes Administraciones, complementariedad entre las políticas generales y sectoriales, y un esfuerzo presupuestario para abordar dificultades que afectan directamente al bienestar

individual y colectivo, son líneas de acción esenciales para construir un sistema de conciliación en la actualidad imprescindible.

Con el fin de ofrecer una visión estructurada de algunas las políticas públicas implementadas en materia de conciliación, tanto generales como sectoriales, se incluye al final de este trabajo en la Tabla 2, «Políticas públicas de conciliación en España» (véase Anexo al final de este estudio), que sintetiza varios de los principales programas, su ámbito de aplicación, objetivos, instrumentos, cobertura y limitaciones, facilitando así una lectura comparada de las estrategias institucionales desarrolladas en este ámbito.

5.2. La perspectiva comparada en políticas de conciliación

El panorama de las políticas de conciliación en España puede entenderse mejor desde una perspectiva comparada, que permite establecer diferencias y similitudes entre distintos países, pudiendo rastrearse una serie de patrones, surgidos asimismo en contextos políticos y socioeconómicos diversos, combinados con formas también diferenciadas de entender el Estado de bienestar, la provisión de servicios públicos, las relaciones familiares y la igualdad de género. Esta amalgama de factores permite identificar una serie de modelos a la hora de entender y abordar las políticas de conciliación:

- El primero de ellos es el modelo socialdemócrata, vigente en países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca), que se caracteriza por valorar de forma importante la conciliación, dentro de sus políticas de bienestar, entendiendo que la misma constituye un derecho universal y una responsabilidad compartida del Estado y de los progenitores. Dispone de servicios públicos de cuidados de calidad, así como de permisos parentales generosos e intransferibles para ambos progenitores, cuyo uso está socialmente normalizado. Guarderías, atención a mayores, escuelas infantiles públicas y horarios laborales racionales están en la base de este modelo.
- Un segundo modelo, denominado conservador o continental, vigente en países como Alemania, Francia y Países Bajos, tiene como punto de partida el apoyo a la familia, pero ha avanzado de forma significativa, y en la actualidad se asienta en un compromiso político sólido, y cuenta con financiación suficiente. Según países, se articula sobre medidas centrales diversas: así, en Francia destaca una red estatal de guarderías y ayudas económicas, mientras que en Alemania es importante la flexibilización laboral sin penalización.
- El modelo liberal, vigente en países como Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos, descansa mucho menos en el Estado, y lo hace más en familias y, sobre todo, en el mercado, desarrollando un esquema en el que predominan opciones de trabajo flexible, así como un sistema de provisión de servicios mixto, con fuerte presencia

del sector privado. Este modelo adolece de un importante grado de desigualdad, ya que el acceso a los servicios pivota sobre la capacidad de pago individual y del perfil del empleador.

- Los países del sur de Europa (España, Italia y Portugal) configuran un modelo mediterráneo/familiarista, y han utilizado históricamente el apoyo de la familia como red informal de cuidados, por lo que sus políticas de conciliación se han desarrollado tardíamente, y aún hoy se siguen delegando en muchas ocasiones tales cuidados en las mujeres y en el ámbito doméstico. Tomando como ejemplo nuestro país, España, se ha avanzado de forma significativa en impulsar la corresponsabilidad, equiparando permisos parentales a ambos sexos, pero queda aún un largo camino por recorrer en la provisión de servicios públicos universales de calidad que posibiliten una conciliación efectiva.
- Finalmente, algunos países de Europa del Este, como Eslovenia o Estonia, han desarrollado normativas progresistas que diseñan políticas de conciliación ambiciosas en términos de permisos parentales generosos y servicios públicos asentados. Ello no obstante, adolecen de una baja corresponsabilidad masculina, de modo que la mayoría de los permisos los disfrutaban las mujeres, siguiendo un patrón conservador, pese a las transformaciones llevadas a cabo.

Como ya se ha señalado, las diferencias existentes (en términos de mayor o menor extensión y remuneración de los permisos parentales, carácter intransferible o no de los mismos, grado de flexibilidad laboral o estructura de servicios públicos disponibles, entre otras cuestiones) son indicativas y apuntan un trasfondo diverso en cuanto a la concepción de factores como la familia, el papel del Estado, el mercado o la igualdad de género. También es interesante apuntar que el diseño legal de un modelo que logre alcanzar una conciliación real y efectiva requiere, cuando menos, que las medidas beneficiosas para mujeres y hombres trabajadores, en forma de permisos y flexibilidad laboral, se acompañen de un sistema de servicios públicos de calidad y universales, así como de las necesarias estrategias de cambio cultural tendentes a alcanzar la igualdad de género y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Este último elemento es fundamental, dado que incluso en los modelos de conciliación más avanzados persisten brechas de género, al tiempo que surgen tensiones, a medida que se avanza en derechos de conciliación, que en ocasiones chocan claramente con los requerimientos del mercado laboral.

6. Discusión: entre el reconocimiento legal y la transformación estructural

El análisis realizado en estas páginas de los avances habidos en materia de conciliación en España, enmarcado en los elementos clave que sustentan el debate teórico y en el diseño jurídico del sistema, nos lleva a concluir que la evolución de las políticas de con-

ciliación en España ha sido significativa en términos normativos, pero adolece de algunos problemas de fondo que permiten calificarla de desigual, fragmentaria y limitada en su capacidad real de transformación.

Un primer elemento positivo que considerar es el hecho de que el reconocimiento de la conciliación como derecho, robustecido a lo largo de las diversas normas aparecidas en el tiempo, articula un marco jurídico garantista, más justo e igualitario, y permite avanzar en otros valores sociales relevantes, como la corresponsabilidad. En términos de técnica jurídica formal, sin duda se ha avanzado muy notablemente; sin embargo, algunas de las consideraciones realizadas permiten concluir que existe una brecha entre la consagración del derecho a conciliar y su ejercicio efectivo.

Varios son los factores que construyen dicha brecha. El primero de ellos es la distancia que separa los avances jurídicos realizados y su implantación cultural y organizativa. Ya hemos señalado que en países como España, con un modelo de cuidados tradicionalmente familiarista, las diversas estructuras a menudo, pese los derechos vigentes, siguen delegando tales tareas en las mujeres y en las familias. Ello demuestra que la implantación efectiva del derecho a conciliar no ha permeado la cultura de las organizaciones ni es asumida de forma total por la sociedad española. También a nivel empresarial o laboral en general, se constata la pervivencia de factores que casan mal con los planteamientos esenciales del derecho a conciliar, tales como la prolongación de horarios o la importancia de la presencialidad. Todo ello resulta en que, en ocasiones, los beneficios de la conciliación se asuman más como una concesión inevitable o una opción personal que implica contrapartidas en términos de pérdida de oportunidades para la carrera profesional. La cultura empresarial no se ha comprometido totalmente con los requerimientos que el derecho de conciliación entraña.

Nuestro análisis nos ha mostrado que las cuestiones económicas constituyen igualmente un factor de exclusión, que condiciona el éxito de la conciliación como derecho universal de la población trabajadora. Un ejemplo lo constituyen los permisos no retribuidos, como el parental de ocho semanas introducido con la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, que, aunque positivo, por su configuración no resulta accesible a todas las personas y familias, resultándoles vedado a aquellas con rentas más bajas o empleos precarios. La desigualdad, ya económica o de otra índole, sin duda origina una conciliación a dos velocidades.

Otro hándicap constatable en el caso español es que, a pesar de los indiscutibles avances en la materia, y debido quizá al punto de partida, la implicación de los hombres en el uso de medidas de conciliación no es equiparable a la de las mujeres, tal y como muestran los datos y estadísticas relativos a solicitud y disfrute de excedencias, reducciones de jornada o permisos diversos por cuidados. Ciertamente que la equiparación normativa de los permisos parentales ha constituido un hito crucial en nuestro ordenamiento. Sin embargo,

como señala Connell (2005), la masculinidad tradicional sigue asociada a la desvinculación del ámbito doméstico y de los cuidados, lo que refuerza la división sexual del trabajo y perpetúa la penalización laboral de las mujeres, que continúan asumiendo la mayor parte de la «doble jornada» (Hochschild, 1989). Ello motiva que las desigualdades, a pesar de una configuración legal igualitaria del derecho a la conciliación, se generen en forma de decisión en el seno de las familias, y que sin duda vengan determinadas por una implantación incompleta del derecho a la conciliación, que posteriores avances en la materia vayan subsanando.

El análisis comparado sin duda ha resultado interesante para poner de manifiesto las particularidades y carencias del modelo español, frente a otros sistemas que este estudio ha revelado más consolidados. Así, frente a los modelos socialdemócratas nórdicos o centroeuropeos, el modelo español adolece de ciertas carencias, como una red de servicios públicos de cuidado accesible, así como del respaldo social que las normativas requieren. Por el contrario, el sistema se encuentra aquejado de una fragmentación institucional y una implementación asimétrica que ya hemos descrito al señalar barreras como las diferencias entre comunidades autónomas a la hora de implantar medidas o la falta de coordinación administrativa. Estas circunstancias determinan que la residencia de los ciudadanos provoque diferentes grados de ejercicio efectivo del derecho a la conciliación.

Del mismo modo, el estudio de las políticas sectoriales ha revelado avances muy significativos, sin perjuicio de poner de manifiesto en determinados ámbitos un impacto muy diverso, con respuestas parciales o fragmentarias que impiden un planteamiento transversal. Esta desigualdad es mayor en sectores de lenta o deficiente penetración de las dinámicas de conciliación, como el agrario, el transporte o la industria, en los que las resistencias culturales están fuertemente arraigadas. De nuevo aparecen desigualdades que quiebran el alcance de una política global y efectiva de conciliación.

Las anteriores consideraciones no pueden llevarnos a calificar el balance de negativo. Por el contrario, algunas cuestiones pueden tildarse de verdaderos avances: así, el creciente reconocimiento del valor social del cuidado (Durán, 2012), la consolidación de un marco jurídico más inclusivo o la creciente incorporación de la corresponsabilidad en el discurso público. El reto más significativo es articular un proyecto sostenible y coherente, que aborde aquellas carencias que aquejan al sistema de conciliación español, que refuerce los logros conseguidos, muchos de ellos verdaderamente loables, transformando al tiempo las culturas organizativas y sociales que obstaculizan el cambio.

En suma, el debate sobre las políticas de conciliación trasciende el plano técnico o jurídico, desde luego relevante, para adentrarse en el terreno político. Ello es así por la relevancia y la complejidad de los terrenos implicados en la construcción de un sistema de conciliación verdaderamente efectivo, que comprende aspectos como la distribución del tiempo, la lógica productivista, los modelos de familia o las identidades de género, que re-

quieren ser revisados y resituados en un enfoque integral. Es necesario reforzar la óptica de derechos y los consiguientes servicios públicos, operando una transformación cultural y cambios que, sin duda, llevarán tiempo, pero que requieren análisis y voluntad política, ya que la conciliación es hoy en día un eje de actuación irrenunciable.

7. Conclusiones y tendencias de futuro

El análisis realizado a lo largo de estas páginas, mediante un recorrido legislativo y doctrinal, nos permite constatar que nuestro país ha alcanzado un nivel normativo notablemente avanzado en materia de conciliación, alineado con las directrices europeas y con una sensibilidad social cada vez más acusada hacia la igualdad de género y la corresponsabilidad. Hemos mencionado, en esta línea, la implantación de importantes medidas, como la cada vez más decidida vigencia de la flexibilidad laboral, la extensión de planes de igualdad a un número mayor de empresas, o la equiparación de permisos parentales, que suponen claros avances legislativos que posicionan a España en el grupo de países comprometidos con este objetivo.

Hemos confirmado asimismo que la solidez del marco normativo presenta algunas debilidades en su aplicación práctica, en forma de carencias presupuestarias, resistencias culturales y organizacionales, desigualdades de índole económico u otras achacables a diferencias territoriales. Por ello, resulta imprescindible planificar estrategias dirigidas a combatir tales carencias, que combinen medidas legislativas, organizativas y culturales, atacando patrones tradicionales de género, lógicas laborales rígidas y una cultura social que no entiende el cuidado como una cuestión colectiva, relevante para hombres y mujeres.

Los análisis de derecho comparado han confirmado que los países con modelos más avanzados han construido alrededor del diseño legislativo un sistema coherente y completo configurado por servicios públicos robustos, que forman parte de una política integral y coherente, apoyada en la configuración universal del derecho a la conciliación. Ciertamente que la mayoría de esos países cuentan con una filosofía que tradicionalmente ha situado la conciliación como un problema público y colectivo, mientras que España parte de postulados y estructuras diversas, por lo que su avance requiere ir superando paulatinamente las debilidades observadas.

En el contexto español, avanzar en esta dirección exige, por tanto, una visión estratégica a medio o largo plazo. En este esquema, resulta esencial reforzar el carácter universal y garantista de los servicios públicos de cuidado, que no se discrimine a quienes poseen menores recursos y el fortalecimiento del protagonismo masculino en este ámbito. También resulta necesaria la incorporación transversal de la perspectiva de conciliación en todos los sectores productivos y en la negociación colectiva. El desafío fundamental es construir un nuevo paradigma que sitúe la conciliación en un lugar central, desde el cual se articule un

nuevo pacto social que otorgue un valor clave a la distribución del tiempo, a la equidad y a la igualdad de mujeres y hombres, integrando además algunos factores también relevantes, como la perspectiva intergeneracional o el cada vez mayor envejecimiento de la población. Para ello es necesario transformar paulatinamente las estructuras, valores y principios empresariales, arropados por políticas públicas decididas y comprometidas.

En definitiva, hay que continuar avanzando, reformulando planteamientos y corrigiendo inequidades, un reto que, a la luz de las cuestiones a transformar, muchas de índole estructural, parece complejo. Con todo, las políticas de conciliación son esenciales para el bienestar de la sociedad, y por ello irrenunciables en nuestros días, por lo que deben consolidarse como un terreno estratégico para ensayar formas más equitativas de organización del tiempo y de reconocimiento del cuidado, un objetivo que a lo largo del ciclo vital nos afecta a todos, y que por ello constituye una responsabilidad compartida y un bien colectivo de primera magnitud.

Referencias bibliográficas

- Aybars, A. (2007). Work-life balance in the EU and leave arrangements across welfare regimes. *European Journal of Social Work*, 10(2), 211-230.
- Ben-Galim, D. (2008). *Equality and diversity: The gender dimensions of work-life balance policies*. Institute for Public Policy Research.
- Connell, R. W. (2005). A really good husband: Work/life balance, gender equity and social change. *Australian Journal of Social Issues*, 40(3), 369-383. <https://doi.org/10.1002/j.1839-4655.2005.tb00978.x>
- Durán, M. A. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Cátedra.
- Eurofound (2017). *Work-life balance and flexible working arrangements in the European Union*. Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2018-03/ef1741en.pdf>
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Routledge.
- Guo, J. y Browne, C. V. (2021). Women's employment, work-life balance policies, and inequality across the life course. *Journal of Women & Aging*, 34(3), 294-308. <https://doi.org/10.1080/08952841.2021.1917242>
- Hochschild, A. R. (1989). *The second shift: Working parents and the revolution at home*. Viking.
- Lewis, J. (2009). *Work/Family balance, gender and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Martínez-Tola, E. y De la Cal Barredo, M. L. (2023). Strategies and values towards co-responsibility in care in European countries. *Revista de Economía Mundial*, 63, 45-65. <https://doi.org/10.33776/rem.vi63.7077>

- Murillo, S. (2006). *El mito de la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Siglo XXI Editores.
- Olivetti, C. y Petrongolo, B. (2017). The economic consequences of family policies: Lessons from a century of legislation in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 205-230. <https://doi.org/10.1257/jep.31.1.205>
- Owusu, E. K. O. (2024). Gender equality and work-life balance in the digital era: A bibliometric analysis. *Virtual Economics*, 7(1), 66-81. [https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.01\(4\)](https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.01(4))
- Poelmans, S. A., Kalliath, T. y Brough, P. (2008). Achieving work-life balance: Current theoretical and practice issues. *Journal of Management & Organization*, 14, 227-238. <https://doi.org/10.5172/jmo.837.14.3.227>
- Sullivan, O. (2018). The gendered division of household labor. En B. J. Risman (Ed.), *Handbook of the Sociology of Gender* (pp. 377-392). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0_27
- Sullivan, O. (2021). The gender division of housework and child care. *Research Handbook on the Sociology of the Family*. <https://doi.org/10.4337/9781788975544.00033>
- Tronto, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Routledge.

Raquel Valle Escolano. Es Doctora en Derecho Constitucional. Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia y colaboradora en la Universitat Oberta de Catalunya. Es miembro del Comité de Apoyo a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del CERMI e Investigadora del Instituto Universitario de Investigación en Tráfico y Seguridad Vial (Intras). <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

ANEXO

Tabla 1. Análisis de las principales normas españolas en materia de conciliación

Norma	Objetivo principal	Medidas de conciliación	Ámbito de aplicación	Obligatoriedad / Voluntariedad	Enfoque de género	Protección frente a discriminación	Innovaciones clave	Limitaciones y desafíos	Impacto potencial o real
Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	Reconocer el derecho a conciliar la vida laboral y familiar	Reducción de jornada, permisos por cuidado de hijos y familiares dependientes	Personas trabajadoras por cuenta ajena	Voluntaria, dependiente de negociación individual	Enfoque maternalista, centrado en la protección de las mujeres	Sin protección específica frente a represalias o discriminación	Primera mención legal a la conciliación, inicio del debate jurídico	Medidas poco exigibles, sin mecanismos claros de control	Impacto limitado, pero pionera en situar la conciliación en el marco legal
Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Planes de igualdad, medidas de conciliación incluidas en la negociación colectiva	Empresas de más de 250 (hoy 50) trabajadores	Obligatoria para las empresas según el tamaño	Reconocimiento explícito de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres	Prohíbe la discriminación por ejercer derechos de conciliación	Introduce mecanismos sancionadores y planes de igualdad	Aplicación desigual, escasa vigilancia de su cumplimiento	Avance clave hacia la igualdad formal, limitado por la falta de control
Real Decreto-Ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación	Igualdad en el empleo y corresponsabilidad real	Equiparación de permisos por nacimiento, registros salariales obligatorios	Todas las personas trabajadoras, incluidas en empresas de más de 50 empleados	Obligatoria	Medidas diseñadas para ambos progenitores	Incluye sanciones y refuerza derechos ante represalias	Permisos igualitarios e intransferibles para padres y madres	Dificultades culturales y organizativas para su aplicación real	Avance notable hacia la corresponsabilidad, aún con barreras de uso real
Real Decreto-Ley 5/2023 de transposición de directivas de la UE en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores	Transponer la Directiva (UE) 2019/1158	Permiso parental de 8 semanas, derecho a solicitar trabajo flexible	Personas trabajadoras con hijos/as hasta 8 años o personas a su cargo	Obligatoria, con límites en la retribución de permisos	Reconoce el derecho de todos los cuidadores, sin distinción de género	Garantiza el derecho a solicitar adaptaciones sin represalias	Introduce el derecho al trabajo flexible y permisos adicionales	Permiso no retribuido limita su uso real, desigual acceso según nivel económico	Progreso importante, condicionado por la falta de cobertura económica
Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores	Garantizar la conciliación y la igualdad en toda la UE	Permisos parentales y de cuidadores, derecho a la flexibilidad laboral	Todas las personas trabajadoras en la UE	Obligatoria como mínimo común, deja margen a los Estados para mejorar	Promueve la igualdad de género y la corresponsabilidad	Incluye protección contra represalias a nivel europeo	Marca un estándar mínimo europeo	Aplicación variable entre Estados, riesgos de mínimos poco ambiciosos	Impulso europeo clave, pero dependiente de la ambición estatal

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Políticas públicas de conciliación (generales y sectoriales)

Política / programa	Nivel institucional	Sector o área	Objetivo principal	Instrumentos y medidas concretas	Cobertura / accesibilidad	Perspectiva de género y corresponsabilidad	Evaluación crítica / límites	Impacto potencial o demostrado
Plan Corresponsables (2021-)	Estatad (cofinanciado con CC.AA.)	General / cuidados	Facilitar la conciliación y redistribuir el cuidado	Financiación a CC.AA. para contratar profesionales del cuidado, actividades extraescolares, servicios para familias monoparentales	Desigual entre comunidades	Alta: enfoque explícito de redistribución y apoyo a familias vulnerables	Cobertura dispar; falta de estructura permanente	Ha permitido abrir líneas inéditas de apoyo a la conciliación comunitaria
Escuelas infantiles públicas de 0-3 años	Autonómico / local	Educación infantil	Favorecer la inserción laboral y la conciliación	Plazas públicas, horarios ampliados, gratuidad parcial	Muy desigual por territorio	Sí: políticas diseñadas como infraestructura de conciliación	Déficit de plazas; desigual implantación	Alta eficacia en sectores que garantizan acceso universal
Actividades extraescolares y apertura temprana	Local / autonómico	Educación / servicios escolares	Armonizar tiempos escolares y laborales	Programas municipales, financiación para horarios ampliados	Acceso limitado en zonas rurales o con baja inversión local	Enfoque funcional, con potencial redistributivo si se garantiza acceso universal	Dependencia presupuestaria local, sin homogeneidad nacional	Apoyo clave en contextos urbanos; limitado en contextos con menos recursos
Servicios de atención a la dependencia	Estatad / autonómico	Servicios sociales	Reducir la carga de cuidados familiares	Centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia, prestaciones económicas	Cobertura parcial, largas listas de espera	Alta relevancia, alivia carga femenina de cuidados	Infradotación estructural, fuerte variabilidad territorial	Elemento esencial, aunque infrutilizado por déficits estructurales
Planes de igualdad en las AA. PP.	Estatad / autonómico	Administraciones públicas	Integrar la conciliación como derecho laboral en el sector público	Teletrabajo, horarios flexibles, jornadas comprimidas, servicios de apoyo familiar	Generalizada en AA. PP., escasa en pymes	Elevada: se promueve corresponsabilidad institucional	No siempre replicado en el sector privado, riesgo de elitización	Referente institucional, con posibilidad de irradiar buenas prácticas
Citas médicas adaptadas y atención continuada	Autonómico / local	Sanidad	Facilitar el acceso a la salud sin interferir con la jornada laboral o de cuidados	Ampliación de horarios de atención, atención domiciliaria, hospitalización a domicilio	Variable según comunidad y centro de salud	Alta relevancia para mujeres cuidadoras	Iniciativas dispersas; sin estrategia nacional coordinada	Reduce barreras temporales en la conciliación indirecta
Apoyo a la conciliación en zonas rurales	Autonómico / local	Medio rural	Permitir la conciliación en entornos con menos servicios públicos	Transporte escolar, aulas matinales móviles, ayudas a mujeres emprendedoras rurales	Limitada y dependiente de financiación europea	Alta, dirigida especialmente a mujeres rurales	Cobertura desigual y escasa sostenibilidad	Reduce desigualdades territoriales si se consolida
Adaptación de turnos en sectores con horarios rígidos	Sectorial / empresarial	Industria y transporte	Introducir medidas de conciliación en sectores masculinizados	Turnos personalizados, compensación horaria, permisos parentales con adaptaciones	Limitada, según convenio colectivo	Enfoque incipiente; rompe estereotipos de género laborales	Resistencia empresarial y cultural	Alta si se integra en la negociación colectiva
Conciliación en cuerpos con régimen estatutario	Estatad	Justicia y cuerpos de seguridad	Introducir derechos de conciliación en regímenes especiales	Reducción de jornada, acumulación de permisos, flexibilidad reglada	Generalizada dentro del sector público	Rompe con la lógica de disponibilidad absoluta	Alta resistencia organizativa	Ejemplarizante en sectores con alta rigidez estructural
Conciliación en el ámbito académico y científico	Universitario / estatal	Educación superior e I+D	Prevenir la penalización por maternidad/paternidad en la carrera investigadora	Extensión de contratos, ayudas a la reincorporación, criterios de evaluación adaptados	Limitada y variable entre universidades	Alta: busca corregir desigualdades en trayectorias científicas	Falta de homogeneización y permanencia	Alto valor simbólico; aún pendiente de consolidación

Fuente: elaboración propia.

La ilegalidad del voto telemático en las elecciones sindicales: necesidad de una interpretación que vaya más allá de la literalidad de la norma

Comentario a la [Sentencia del Tribunal Supremo 102/2025](#),
de 5 de febrero

Fernando Fita Ortega

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Valencia (España)*

fernando.fita@uv.es | <https://orcid.org/0000-0001-5462-6859>

Extracto

La sentencia analizada rechaza la posibilidad de que por acuerdo colectivo se establezca un procedimiento de voto telemático en las elecciones de representantes de la plantilla. Este rechazo no se debe a la sospecha de que se ignoren los requisitos y garantías legales para la emisión del voto (voto libre, secreto, personal y directo –art. 75.2 Estatuto de los Trabajadores–), sino a que su admisión contravendría el carácter presencial –en el establecimiento o centro de trabajo– que debe tener, con la única excepción del voto por correo. El Tribunal Supremo llega a su controvertida conclusión argumentando que la redacción literal de la norma no deja lugar a dudas sobre su interpretación. El tribunal también declara que la legislación vigente no puede calificarse de «arcaica» ni «obsoleta», ya que data del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, sin que el legislador la haya modificado, a pesar de las diversas oportunidades en las que pudo hacerlo.

Palabras clave: elecciones sindicales; voto telemático; interpretación de las normas; inacción legislativa.

Recibido: 10-06-2025 / Aceptado: 11-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Fita Ortega, F. (2025). La ilegalidad del voto telemático en las elecciones sindicales: necesidad de una interpretación que vaya más allá de la literalidad de la norma. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 102/2025, de 5 de febrero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 156-163. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24661>

The Illegality of Electronic Voting in Trade Union Elections: The Need for an Interpretation Beyond the Literal Wording of the Law

Commentary on Supreme Court Ruling 102/2025, of February 5

Fernando Fita Ortega

Lecturer in Labour and Social Security Law.

University of Valencia (Spain)

fernando.fita@uv.es | <https://orcid.org/0000-0001-5462-6859>

Abstract

The judgement analysed rejects the possibility to establish a telematic voting procedure in the ballots for workers' representatives. Such rejection is not related to the suspicions that the legal requirements and guarantees regarding the casting of the vote (free, secret, personal and direct vote –art. 75.2 Workers' Statute–) could be ignored, but to the fact that its admission would contravene the face-to-face nature -in the establishment or workplace- that it must have, with the only exception of voting by mail. The Supreme Court reaches its controverted conclusion, arguing that the literal wording of the rule leaves no room for doubt to the interpretation. The Court also declares that the legislation in force cannot be described as "archaic" or "outdated" since it dates from Legislative Royal Decree 2/2015, of 23 October, and the lawmaker has not modified it, despite the various opportunities in which he could have done it.

Keywords: ballots for workers' representatives; telematic voting; interpretation of law; lawmaker's lack of action.

Received: 10-06-2025 / Accepted: 11-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Fita Ortega, F. (2025). The Illegality of Electronic Voting in Trade Union Elections: The Need for an Interpretation Beyond the Literal Wording of the Law. Commentary on Supreme Court Ruling 102/2025, of February 5. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 156-163. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24661>

1. Marco normativo

El marco normativo de la [sentencia comentada](#), por lo que se refiere al fondo del asunto, queda integrado por los tres primeros apartados del [artículo 75 del Real Decreto Legislativo \(RDLeg. 2/2015, de 23 de octubre\)](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET). Este precepto, intitulado «Votación para delegados y comités de empresa», dispone, en su apartado primero, que el acto de la votación «se efectuará en el centro o lugar de trabajo y durante la jornada laboral, teniéndose en cuenta las normas que regulen el voto por correo», debiendo la empresa facilitar los medios precisos para el normal desarrollo de la votación y de todo el proceso electoral. Por su parte, el párrafo segundo de esta norma dispone que el voto «será libre, secreto, personal y directo, depositándose las papeletas, que en tamaño, color, impresión y calidad del papel serán de iguales características, en urnas cerradas». Finalmente, en su apartado tercero, el [artículo 75](#) dispone que inmediatamente después de celebrada la votación, la mesa electoral procederá públicamente al recuento de votos mediante la lectura por la persona que presida, en voz alta, de las papeletas.

Junto a esta disposición, en la [sentencia](#) se hace referencia a la excepción del voto presencial, desarrollada reglamentariamente en el [artículo 10 del Real Decreto \(RD\) 1844/1994, de 9 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa. Esta disposición admite el voto por correo únicamente cuando algún elector prevea que en la fecha de votación no se vaya a encontrar en el lugar en que le corresponda ejercer el derecho de sufragio, previa comunicación a la mesa electoral, que deberá efectuarse a través de las oficinas de Correos

siempre que se presente en sobre abierto para ser fechada y sellada por el funcionario de Correos antes de ser certificada, exigiendo este del interesado la exhibición del documento nacional de identidad, a fin de comprobar sus datos personales y la coincidencia de firma de ambos documentos.

Siendo estas las normas sometidas a interpretación, interesa destacar la referencia que la [sentencia](#) efectúa a otras disposiciones para fortalecer su hilo argumental. De este modo, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 102/2025 se refiere, en primer término, al [artículo 44 del RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En este precepto se señala que el procedimiento para la elección de las juntas de personal y para la elección de delegados de personal se determinará reglamentariamente teniendo en cuenta, entre otros criterios, que «la elección se realizará mediante sufragio personal, directo, libre y secreto que podrá emitirse por co-

reos o por otros medios telemáticos». Seguidamente, se hace referencia al [RD 555/2011, de 20 de abril](#), por el que se establece el régimen electoral del Consejo de Policía, en cuyo [capítulo séptimo](#) se contiene una exhaustiva regulación del ejercicio del voto electrónico por medios telemáticos.

2. Supuesto sometido a enjuiciamiento

La [sentencia](#) resuelve los recursos de casación interpuestos contra la [Sentencia 165/2022 de la Audiencia Nacional \(Sala de lo Social\) dictada el 12 de diciembre de 2022](#), en la que se declaraba ilícito el sistema de voto telemático incluido en el acuerdo de promoción de las elecciones en el ámbito del conflicto.

El caso fue suscitado en virtud de la demanda promovida por los sindicatos Unión General de Trabajadores (Federación de Industria, Construcción y Agro –FICA–), el sindicato Comisiones Obreras (Industria) y la Confederación General del Trabajo frente al acuerdo, adoptado el 15 de septiembre de 2022, por el Sindicato Independiente de la Energía (SIE), la Asociación de Técnicos y Profesionales de la Energía-Colectivos de Cuadros (ATYPE-CC), Unión Sindical Obrera y sindicato ELA, por el que decidieron la unificación de procesos electorales para celebrar las elecciones en las dieciséis empresas del Grupo Iberdrola, con celebración de las votaciones el día 19 de diciembre de 2022, habiéndose manifestado en reuniones previas la intención de introducir el sistema de voto telemático.

En aquella demanda tres eran las pretensiones planteadas: a) que se declarase ilícito el sistema de voto telemático incluido en el acuerdo que promovía las elecciones; b) que se anulasen las cláusulas referidas del acuerdo que aludían o regulasen dicha modalidad de voto, y c) que se anulasen todos los procedimientos en los que se hubiera utilizado el voto telemático y sus votos, de modo que se acordase lo necesario para que se procediese a la repetición de los actos de votación en dichos procedimientos conforme a las disposiciones que regulan el sufragio en estas elecciones.

De las tres pretensiones formuladas, la Audiencia Nacional (AN) solamente admitió a trámite la primera de ellas, esto es, que se declarase ilícito el sistema de voto telemático previsto en el proceso electoral. El motivo no es otro que solamente dicha pretensión se considera susceptible de ser canalizada por la modalidad de conflicto colectivo. En efecto, por lo que se refiere a la relativa a que se anulasen las cláusulas del acuerdo que aludían o regulaban el voto telemático, la AN estima que no puede deducirse que el acuerdo logrado por las organizaciones sindicales afectase por sí solo al conjunto del personal afectado; y, por cuanto respecta a la referida a la anulación de todos los procedimientos en los que se hubiera utilizado el voto telemático y sus votos, considera que con relación a la misma no existe un conflicto real y actual, pues no se acreditó que se hubiese celebrado proceso electoral alguno en el que se hubiese admitido el voto telemático, y por cuanto, caso de

que se llegase a admitir en un futuro la posibilidad de admitir el voto telemático por alguna mesa a la hora de efectuar el escrutinio, en la eventual impugnación judicial de esta decisión de la mesa –tras el necesario laudo–, la resolución dictada por la AN desplegaría los efectos de cosa juzgada a los que se refiere el [artículo 160.5 de la Ley reguladora de la jurisdicción social](#).

Siendo que no se combatió en el recurso ante el Tribunal Supremo (TS) la decisión de la AN que apreció la inadecuación de procedimiento respecto de las otras dos pretensiones, esta cuestión quedó limitada a la relativa a la licitud del sistema de voto telemático pactado. Sobre el particular, el TS ratifica la decisión de la mesa de considerar adecuada la modalidad procesal de conflicto colectivo, estimando que se trata de la impugnación de un pacto colectivo no regulado en el [título III del ET](#), el cual atañe al desarrollo de las elecciones sindicales, afectando, por tanto a intereses generales del grupo genérico conformado por la totalidad de la plantilla de las empresas demandadas, versando la controversia sobre la aplicación e interpretación de lo dispuesto en un pacto o acuerdo de empresa y la subsiguiente actuación seguida por la empleadora en su cumplimiento, concluyendo que existe un verdadero conflicto jurídico real y actual al constar que la propuesta de regulación del voto telemático fue acogida por gran parte de las mesas electorales, lo que fue objeto de impugnación.

3. Cuestiones clave determinantes del fallo

La [sentencia objeto de comentario](#) centra su argumentación en el hecho de que la normativa reguladora del proceso de elecciones sindicales solamente prevé el voto presencial y, de forma excepcional, el voto por correo, cuando un elector prevea que en la fecha de votación no se vaya a encontrar en el lugar que le corresponda ejercer el derecho de sufragio, previa comunicación a la mesa electoral.

Para mantener esta interpretación rígida de la literalidad de la norma, el TS se refiere al hecho de que el legislador, cuando así lo ha querido, ha introducido este mecanismo de votación ([art. 44.1 del RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre](#), y [arts. 19 y ss. del RD 555/2011, de 20 de abril](#)) sin que quepa calificar de trasnochada la norma electoral contenida en el [ET](#) y en el [RD 1844/1994](#), por cuanto su texto se mantiene en el [RDLeg. 2/2015](#), sin que se haya alterado su redacción en las diversas oportunidades en las que el legislador ha tenido ocasión de hacerlo, como son las múltiples reformas que esta norma ha experimentado desde su entrada en vigor, o con ocasión de la aprobación de la [Ley 10/2021, de 9 de julio](#), de trabajo a distancia, que desarrolla los derechos colectivos de quienes realizan su prestación bajo esta modalidad de trabajo, y que no contempla esta opción. En definitiva, entiende el TS que la normativa actual no puede ser considerada como algo arcaico y trasnochado pues la realidad social y el actual nivel de desarrollo tecnológico no ha so-

brepasado las circunstancias conocidas y tenidas en cuenta por el legislador en materia de elecciones sindicales en el seno de las empresas en el momento de mantener el tenor literal de la norma en discusión.

Se refiere el TS, además, al carácter de derecho necesario de las disposiciones que regulan el proceso electoral al tratarse de una materia de orden público, concluyendo que se ha de ser especialmente cauteloso a la hora de admitir que, por acuerdo colectivo, puedan alterarse las reglas legales en aquellos aspectos del procedimiento electoral en los que no exista una remisión expresa que les faculte para ello. Incluso se cuestiona, *obiter dicta*, la naturaleza que debiera revestir semejante acuerdo, esto es, si pudiera tratarse de un pacto o acuerdo de empresa o debiera tratarse de un convenio estatutario, sectorial o de empresa, negociado siguiendo las reglas del [título III del ET](#).

A mayor abundamiento, se sostiene que, incluso cuando se efectúa aquella remisión, las opciones del convenio colectivo son limitadas, trayendo a colación el ejemplo de las facultades conferidas a la negociación colectiva para la constitución de un tercer colegio electoral en las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras ([art. 71.1 ET](#)) y de la interpretación restrictiva que se ha dado a estas opciones por parte del propio TS, al declarar la nulidad de la previsión convencional que contempla la existencia de un único colegio electoral ([STS 760/2018, de 12 de julio](#) y [STS 739/2024, de 28 de mayo](#)).

Como colofón, el TS se refiere a la relevancia que el proceso de elecciones sindicales posee respecto de la acreditación del nivel de representatividad de los sindicatos, lo que hace que cualquier tema relativo a esta cuestión trasciende del perímetro de la empresa, cobrando especial importancia en los distintos ámbitos territoriales en los que puede desenvolverse la negociación colectiva.

4. Valoración crítica

Varios son los motivos que llevan a mantener una valoración crítica de la interpretación mantenida en esta sentencia por el TS. En primer término, por cuanto la apreciable tendencia del TS a mantener una interpretación centrada en la literalidad de la norma ha sido ya puesta en cuestión en alguna ocasión, como sucedió con la [STS 246/2017, de 23 de marzo](#), sobre la necesidad de que las empresas cuenten con un registro de jornada que no se encontraba expresamente previsto en la legislación española hasta 2019, y que vino a ser exigido en virtud de la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019 dictada en el asunto C-55/18](#). Si en el caso del registro de la jornada el argumento facilitado para superar la interpretación literal de la norma no fue otro que la necesidad de que garantizar su finalidad, permitiendo alcanzar el resultado perseguido, en el caso que nos ocupa resulta imprescindible atender al contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas para garantizar, igualmente, su finalidad.

Se descarta esta opción interpretativa por parte del TS aludiendo a la fecha del [actual texto por el que se regula el ET](#), así como a la falta de modificación del tenor de la norma en sus ulteriores modificaciones o en las ocasiones habidas para ello. No tiene en cuenta el TS que el criterio interpretativo consagrado en el [artículo 3.1 del Código Civil](#) (CC) no se refiere al hecho de si se ha tenido oportunidad o no de actualizar la norma a semejante contexto, sino que la norma debe ser contextualizada a la realidad social en la que la misma debe ser aplicada. En este sentido, es evidente que, pese a las oportunidades habidas, la norma no se ha contextualizado, manteniéndose su redacción en este punto desde la [Ley 8/1980, de 10 de marzo](#), del Estatuto de los Trabajadores. En definitiva, el hecho de que el legislador no haya adaptado la norma al contexto en el que debe ser aplicada, a pesar de haber tenido oportunidades para hacerlo, no puede eliminar semejante criterio interpretativo.

En segundo lugar, se razona en la [sentencia](#) que, permitir el voto telemático mediante acuerdo en la empresa afecta a normas de derecho necesario, y destaca que, dada la relevancia de las elecciones sindicales respecto de la medición de la representatividad sindical, se trasciende el perímetro de la empresa, extendiéndose a todo el sector de la actividad, cobrando asimismo especial importancia en los distintos ámbitos territoriales en los que puede desenvolverse la negociación colectiva. Pues bien, ni todas las previsiones legales en materia de elecciones sindicales pueden considerarse como de derecho necesario, ni todas tienen afectación en la medición de la representatividad sindical. Ciertamente sí puede tenerla la constitución de mesas electorales por parte de la negociación colectiva más allá de lo legalmente previsto, ejemplo al que se refiere expresamente la [resolución comentada](#), como también lo tendría la posibilidad de modificar la circunscripción electoral, reconociendo ámbitos electorales al margen de las previsiones legales, lo que ha sido reiteradamente rechazado por el TS pese a con ello se podría favorecer el derecho de representación de quienes trabajan por cuenta ajena. Sin embargo, el reconocimiento del voto telemático no alcanza a afectar a la representatividad sindical, pues lo único que promueve es la participación de las personas trabajadoras en el proceso electoral.

En este sentido y, en tercer lugar, una interpretación de la norma favorable a la admisión de la opción del voto telemático no supondría una interpretación *contra legem*, sino que resultaría respetuosa con la finalidad perseguida con la normativa de elecciones sindicales, tendente a facilitar la participación de las plantillas en los procesos electorales. El mecanismo de voto telemático vendría, así, a complementar las previsiones legales sobre voto por correo y las relativas a la constitución de una mesa electoral itinerante ([art. 7 RD 1844/1994](#)) que, pese a carecer de un fundamento en el régimen previsto en el [ET](#), no ha resultado hasta la fecha cuestionada en el sentido de considerar que supone un desarrollo *contra legem*.

Por último, las referencias que se efectúan a otros ámbitos en los que sí se ha reconocido el derecho al voto telemático, con objeto de dotar al procedimiento electoral de mayor agilidad y eficiencia, no pueden ser empleadas para negar la posibilidad de implementarlo allí donde no se ha previsto expresamente. Así, la regulación relativa al voto telemático contenida en el [RD 555/2011, de 20 de abril](#), o la mención que a esta forma de voto realiza

el [artículo 44.1 del RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre](#) (sin que, por cierto, se haya modificado el [RD 1846/1994](#), por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado) no pueden servir de fundamento para mantener la imposibilidad legal de acordar semejante forma de votación. Por el contrario, debería servir de fundamento para su aceptación legal en virtud de la interpretación analógica de la norma prevista en el [artículo 4.1 del CC](#), que dispone la procedencia de la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

La identidad de razón es fácilmente apreciable en los diversos procedimientos electorales, esto es, como se ha señalado, dotar al procedimiento electoral de mayor agilidad y eficiencia, facilitando el voto del personal convocado a las elecciones sindicales. La única razón que, desde mi punto de vista, pudiera explicar la falta de actuación del legislador sobre el particular en el procedimiento electoral regulado en los [artículos 69 y siguientes del ET](#) quizá pudiera encontrarse en la desconfianza de semejante sistema en el ámbito de las empresas privadas. Sin embargo, este motivo no sería suficiente para concluir con la ilegalidad del sistema de voto telemático implantado en tales procesos electorales, debiendo analizarse, en cada caso, si el sistema arbitrado cumple con los requisitos que legalmente se exigen respecto de la emisión del voto. El desconocimiento y temor ante la tecnología no puede servir de obstáculo a su implantación cuando con ella se permite favorecer el ejercicio de los derechos legalmente reconocidos.

En conclusión, ante los acuerdos relativos al voto telemático, lo que procedería efectuar es un análisis del sistema de voto telemático seguido, examinando si se cumplen las reglas (estas sí de derecho necesario) exigidas al voto, esto es, que nos encontremos ante un voto emitido de forma libre, secreta, personal y directa.

Flexibilidad en la interpretación del requisito de correspondencia entre el contenido de la papeleta de conciliación y el de la demanda

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Supremo 49/2025, de 23 de enero**

Susana Rodríguez Escanciano

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de León (España)

srode@unileon.es | <http://orcid.org/0000-0001-5910-2982>

Extracto

Es posible solicitar en el escrito de la demanda la nulidad del despido por represalia aunque en la papeleta de conciliación se hubiera pedido únicamente la improcedencia, entendiendo cumplido el requisito de correspondencia entre el contenido fáctico de la papeleta de conciliación y el de la demanda si la persona trabajadora ha formulado dicha papeleta sin asistencia letrada, ha utilizado un modelo normalizado que solo recogía la opción de improcedencia y además el acto conciliatorio se ha celebrado sin efecto por incomparecencia de la empresa.

Palabras clave: papeleta de conciliación; demanda; correspondencia; indefensión; despido; improcedencia; nulidad.

Recibido: 16-06-2025 / Aceptado: 17-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Rodríguez Escanciano, S. (2025). Flexibilidad en la interpretación del requisito de correspondencia entre el contenido de la papeleta de conciliación y el de la demanda. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 49/2025, de 23 de enero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 164-174. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24671>

Flexibility in the interpretation of the requirement of correspondence between the content of the conciliation letter and the content of the demand

Commentary on Supreme Court Ruling 49/2025, 23 January

Susana Rodríguez Escanciano

Professor of Labour and Social Security Law.

University of León (Spain)

srode@unileon.es | <http://orcid.org/0000-0001-5910-2982>

Abstract

It is possible to request the nullity of the retaliatory dismissal in the written statement of claim, even if only the unlawfulness of the dismissal had been requested in the conciliation letter, understanding that the requirement of correspondence between the factual content of the conciliation letter and that of the claim has been fulfilled if the worker has formulated said letter without legal assistance, has used a standardized model that only included the option of unlawful dismissal and also the conciliation act has been held without effect due to the company's failure to appear.

Keywords: conciliation paper; lawsuit; correspondence; defencelessness; dismissal; unfairness; nullity.

Received: 16-06-2025 / Accepted: 17-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Rodríguez Escanciano, S. (2025). Flexibility in the interpretation of the requirement of correspondence between the content of the conciliation letter and the content of the demand. Commentary on Supreme Court Ruling 49/2025, 23 January. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 164-174. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24671>

1. Marco normativo

La defensa de intereses antagónicos por personas trabajadoras y empresarias hace necesario que el ordenamiento jurídico-laboral diseñe instrumentos para canalizar dicha tensión intentando lograr los equilibrios a que la función tuitiva obliga. La existencia de unos órganos judiciales especializados en el conocimiento de la materia «contencioso-laboral» ha sido a lo largo de la historia y sigue siendo en la actualidad uno de los elementos clave para lograr la efectividad del derecho del trabajo y de la seguridad social. La tutela proporcionada por los jueces, juezas y tribunales laborales forma parte de la esencia misma de un derecho del trabajo en el cual lo adjetivo y sustantivo se hallan íntimamente vinculados y ordenados al cumplimiento del mismo fin.

Contar con una tutela judicial ágil capaz de proporcionar soluciones efectivas a la contienda no solo se garantiza, empero, con un pronunciamiento judicial final, sino que el mecanismo de la conciliación o mediación previa al juicio está muy asentado en el sistema procesal laboral y ha sido impulsado por las últimas reformas normativas.

La configuración de la conciliación previa como requisito de procedibilidad es un rasgo histórico de la jurisdicción social, regulado desde la [Ley de procedimiento laboral de 1980](#). Los [artículos 63 y siguientes de la Ley 36/2011, de 10 de octubre](#), reguladora de la jurisdicción social (LRJS), se ocupan de normar procedimientos tendentes a evitar el proceso, canalizados, alternativamente, bien por la vía de los procedimientos administrativos, o bien a través de los procedimientos autónomos establecidos en los acuerdos interprofesionales¹. Como regla general, para la resolución de la mayor parte de las discrepancias del orden social se exige el intento de conciliación-mediación previo al proceso ([art. 63 LRJS](#)). Ello impide que, sin su agotamiento precedente, se pueda acudir a las juezas, jueces y tribunales, si bien el [artículo 64 de la LRJS](#) se encarga de enumerar una serie de excepciones a la imperatividad del intento de avenencia preprocesal.

Hay, pues, supuestos en los que por su propia naturaleza es imposible transacción entre las partes, por lo que queda vedado el sometimiento a cauce alguno de conciliación o mediación preprocesal, singularmente cuando se trata de cuestiones referidas a materias contencioso-administrativas, al margen del derecho privado, o de procesos de oficio. En otros casos, hay conflictos, en los que, sin existir un impedimento por la propia esencia

¹ Tal y como ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo –STS– de 30 de julio de 2020 (rec. 196/2018), los acuerdos interprofesionales pueden asumir la gestión de los procedimientos de conciliación-mediación, pero sin capacidad de suprimir el servicio administrativo, que debe pervivir en todo caso.

de la controversia, no se exige *ex lege* la conciliación o mediación preprocesal, pero nada impide el sometimiento voluntario de las partes a tal condicionante, en cuyo caso se suspenderán los plazos de caducidad y se interrumpirán los de prescripción ([art. 64.3 LRJS](#)). El único límite establecido legalmente para hacer uso de este trámite facultativo es que la pretensión ejercitada, por su propia naturaleza, sea susceptible de acuerdo de conciliación o de mediación con eficacia jurídica. Finalmente, para el resto de conflictos jurídicos no mencionados previamente (ni como exceptuados ni como voluntarios) rige la regla general de sometimiento obligatorio al trámite previo preprocesal de conciliación administrativa o mediación autónoma, si bien precisamente en estos casos las posibilidades de avenencia son escasas, pues las partes suelen ir con una posición cerrada, que deja poco margen al acercamiento.

En todo caso, la omisión del acto de conciliación o mediación, cuando este es obligatorio, determina el archivo de las actuaciones. No obstante, se trata de un defecto subsanable, ya que, si a la demanda no se acompañan los documentos acreditativos de la celebración o solicitud de los actos de conciliación o mediación, el letrado/a de la Administración de Justicia debe advertir a la parte demandante del defecto, concediéndole un plazo de quince días, contados desde el siguiente a la recepción de la notificación, para que acredite la celebración del acto o su intento ([art. 81.3 LRJS](#)).

Si pese a no haber tenido lugar la conciliación o mediación previa el proceso continúa, el defecto podrá determinar la nulidad de actuaciones, que se hará valer, si se ha dictado sentencia, a través del recurso de suplicación interpuesto contra la misma, siempre que se haya formulado protesta en tiempo y forma y se haya producido indefensión ([art. 191.3 d\) LRJS](#)). El recurso tendrá por objeto reponer las actuaciones al momento inicial para subsanar el defecto. Por el contrario, la omisión de la conciliación o mediación previa no constituye motivo de quebrantamiento de forma que permita fundar el recurso de casación, al no estar amparado por el [artículo 207 de la LRJS](#), de manera que no resulta lógico y es contrario a la economía procesal anular en un recurso extraordinario el proceso para iniciar un trámite previo que, dado lo avanzado de la litis, ha quedado suficientemente demostrada su inutilidad como medio de evitación de aquella.

Alcanzado el acuerdo, la efectividad de lo pactado se logra por una doble vía. Por un lado, aunque el acuerdo obtenido en conciliación no produce en sentido estricto el efecto propio de la cosa juzgada, lo acordado tiene eficacia excluyente de una nueva controversia sobre el mismo objeto ([art. 1816 Código Civil](#)) y se prevé su ejecución por el mismo trámite de ejecución de sentencias ([art. 68.1 LRJS](#)). Por otro lado, se contempla expresamente la interrupción de los plazos de prescripción y la suspensión de los de caducidad ([art. 65.3 LRJS](#)). Por último, la impugnación del acuerdo conciliatorio queda limitada por un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad ([art. 67.2 LRJS](#)) y no puede fundarse en cualquier infracción, sino que únicamente cabe por las causas que invalidan los contratos.

Descrita brevemente la dinámica de la institución de la conciliación, cabe señalar que uno de los efectos principales derivados de la presentación de la papeleta de conciliación o solicitud de mediación es que fija la posición de las partes en el ulterior proceso judicial. Así, en virtud de lo establecido en el [artículo 80 de la LRJS](#), los hechos que no se hayan alegado en esa sede no podrán ser argumentados más adelante en la demanda judicial, salvo que hubieran acontecido con posterioridad. Asimismo, tampoco cabrá introducir alteraciones sustanciales entre lo planteado en conciliación o mediación y lo reclamado en el proceso. Para determinar si una variación es sustancial, habrá que atender como criterio fundamental a la posible situación de indefensión que la modificación cause a la parte demandada.

Ahora bien, la reciente [STS 49/2025, de 23 de enero](#), objeto del presente comentario, ha rectificado doctrina anterior para aclarar que es posible solicitar en el escrito de la demanda el despido nulo por represalia y no el cese improcedente como consta en la papeleta de conciliación previa a la vía judicial, entendiendo cumplido el requisito de correspondencia entre el contenido fáctico de la papeleta de conciliación y el de la demanda porque el trabajador ha formulado dicha papeleta sin asistencia letrada y en un modelo normalizado que solo recogía la opción de improcedencia y además el acto conciliatorio se celebró sin efecto por incomparecencia de la empresa que constaba citada oportunamente al acto.

2. Antecedentes y hechos probados

2.1. Relato fáctico

Los hechos pueden resumirse en los siguientes hitos:

1. El trabajador concertó en fecha 26 de septiembre de 2022 un contrato de trabajo indefinido a tiempo completo con la empresa Eurocam La Portalada, SLU, con la categoría profesional de oficial de 1.ª, salario según Convenio colectivo de talleres de reparación de vehículos de La Rioja. La relación laboral se inicia con un periodo de prueba del máximo legal.
2. El 25 de octubre de 2022 a las 17:25 horas, el trabajador remitió a la empresa un correo electrónico señalando que no estaba conforme con la remuneración que estaba percibiendo, pues no se correspondía con lo pactado, añadiendo además que faltaban herramientas y que no se cumplían en la empresa las normas laborales (orden, limpieza, herramientas, descanso, salud...).
3. Dicho correo fue contestado ese mismo día a las 17:30 por el responsable del taller, señalando que hablara con él para aclarar las discrepancias sobre la nómina, pero que las demás afirmaciones del escrito remitido sobaban.

4. El día 26 de octubre de 2022, el trabajador recibe comunicación, con efectos de ese día, de la extinción de la relación laboral por la «no superación del periodo de prueba».
5. En fecha 22 de noviembre de 2022 se celebró acto de conciliación previo a la vía judicial que finalizó con el resultado de intentado sin efecto por incomparecencia de la demandada. En la papeleta de conciliación y consiguiente acto de conciliación solo se solicitaba la improcedencia (y no la nulidad) del despido.
6. En la demanda planteada ante el juzgado de lo social de Logroño se solicitaba la nulidad del despido. Tal pretensión fue estimada por el órgano juzgador, que declaró nulo el despido y condenó a la empresa a la readmisión en iguales condiciones laborales, abonándole los salarios de tramitación devengados desde la fecha del despido hasta la sentencia a razón de 54,27 euros/día.

El fallo del juzgado de lo social entendió que no podía obviarse que el formulario facilitado al trabajador en el acto de conciliación, al que acudió sin asistencia letrada, únicamente recogía la opción de improcedencia, y que, si bien el [artículo 80 de la LRJS](#) señala que no pueden alegarse hechos nuevos en la demanda, en realidad ello no afecta a la calificación jurídica. En cuanto al fondo del asunto, reconoció la nulidad del despido por vulneración de la garantía de indemnidad, pues no ha quedado acreditado por la empresa que concurriera causa ajena a la reivindicación formulada por el demandante por correo electrónico justificativa de la extinción contractual por no superación del periodo de prueba.

7. Esta sentencia de instancia fue recurrida en suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la cual dictó sentencia en fecha 25 de octubre de 2023, en virtud de la cual fue desestimado tal recurso, quedando confirmado el pronunciamiento del juzgado de lo social.
8. La sentencia del TSJ de La Rioja fue recurrida en casación para la unificación de la doctrina por la empresa, invocando como pronunciamiento de contraste la [STS de 25 de junio de 2020 \(rec. 877/2017\)](#).
9. En fin, admitido el recurso de casación, la cuestión debatida consiste en decidir si un trabajador que, mediante papeleta de conciliación previa a la vía judicial, impugnó su cese como despido solicitando su improcedencia puede en el escrito de demanda especificar que el cese fue una represalia ante la disconformidad del trabajador con la remuneración pactada y el incumplimiento empresarial de diversas normas laborales, solicitando en dicho escrito de demanda la nulidad del despido.

2.2. La sentencia de contraste

La empresa argumenta la falta de congruencia y la ausencia de correlación entre las pretensiones formuladas en el escrito de conciliación, el acto de conciliación y la demanda. Al

efecto, denuncia como infringido el [artículo 80.1 c\) de la LRJS](#), y otros preceptos conexos de la misma norma, así como diversas sentencias del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de Tribunales Superiores de Justicia. La sentencia de contraste alegada ([STS de 25 de junio de 2020 –rec. 877/2017–](#)) versa sobre la inadmisibilidad de un supuesto de ampliación de la demanda incluyendo hechos distintos de los aducidos en conciliación. Así, ni en la papeleta de conciliación, ni en el acto de conciliación, ni en la demanda, la actora había formulado alegación alguna respecto a que se encontraba embarazada y las consecuencias que tal hecho podría acarrear en la calificación del despido impugnado. Sin embargo, en los escritos de ampliación de la demanda no solo alegaba que se encontraba en estado de gestación, sino también que la causa de despido era su embarazo. La sentencia resuelve sin tomar en consideración dichos hechos, es decir, la situación de embarazo de la trabajadora en el momento del despido, y declara su improcedencia.

Entrando a analizar la exigencia de contradicción, entiende el Tribunal Supremo (TS) que existe homogeneidad clara y suficiente entre las cuestiones planteadas en la sentencia recurrida y la de contraste. En ambos casos, sobre unos hechos sustancialmente iguales, se discute el alcance y virtualidad del [artículo 80.1 c\) de la LRJS](#) en lo relativo a la prohibición de que en la demanda se aleguen hechos distintos de los aducidos en conciliación. En los dos supuestos, la papeleta de conciliación, al impugnar el despido, solicita su improcedencia y omite referencia alguna a un hecho que podría constituir causa de nulidad (el embarazo en la de contraste, la vulneración de la indemnidad en la recurrida). La única diferencia entre ambos supuestos radica en que en la de contraste la causa de nulidad aparece no en la demanda, sino en su ampliación, que acontece un mes después de aquella, pero varios meses antes del juicio oral; en la recurrida, en cambio, la causa de nulidad aparece en la propia demanda. Tal diferencia resulta, empero, irrelevante, dado que la referencial no examina una posible y sorpresiva ampliación de la demanda, sino que analiza el mismo problema jurídico que en la de contraste; esto es, el posible incumplimiento del referenciado [artículo 80.1 c\) de la LRJS](#).

3. Claves de la doctrina judicial

El TS analiza el contenido del [artículo 80.1 de la LRJS](#), referido a la forma y contenido de la demanda. En concreto, centra la atención en su apartado c), el cual, tras establecer la exigencia de que en el escrito de demanda figure la enumeración clara y concreta de los hechos sobre los que verse la pretensión y de todos aquellos que resulten imprescindibles para resolver las cuestiones planteadas, añade que «[e]n ningún caso podrán alegarse hechos distintos de los aducidos en conciliación o mediación».

A juicio del Alto Tribunal, tal exigencia de identidad se refiere a los hechos aducidos en el acto de la conciliación previa, pero no recoge ninguna previsión expresa sobre el contenido del escrito iniciador de la conciliación, es decir, de la denominada papeleta de conciliación.

liación. A este último extremo se refiere únicamente el [Real Decreto 2756/1979, de 23 de noviembre](#), cuyo [artículo 6](#) establece que:

La conciliación se promoverá mediante papeleta, en la que deberán constar los siguientes extremos: [...] Enumeración clara y concreta de los hechos sobre los que verse su pretensión y cuantía económica, si fuere de esta naturaleza. [...] Si se trata de reclamación por despido, se hará constar la fecha de este y los motivos alegados por la empresa.

El TS recuerda también que las finalidades anudadas al contenido de la papeleta de conciliación y, también, las finalidades de la previsión de la LRJS, según la que, en la demanda, no se podrán alegar hechos distintos de los aducidos en la conciliación previa pueden fácilmente reconducirse a las dos siguientes: de un lado, posibilitar la conciliación en sentido material, esto es, facilitar que la conciliación se produzca sobre el litigio que enfrenta a las partes y, al efecto, que tengan la posibilidad de debatir y convenir lo que al efecto tengan por conveniente; de otro, evitar la indefensión de la parte demandada, que debe tener la posibilidad de poder defenderse de la pretensión en su contra deducida, siendo para ello necesario que acuda al juicio con el conocimiento de todos los hechos que alegue la parte actora para poder combatir y aportar prueba respecto de los que no esté conforme.

A tal reflexión añade que el requisito del [artículo 80.1 c\) de la LRJS](#) es, además, muy peculiar dado que en bastantes ocasiones resulta superfluo y carente de sentido, tal y como sucede en los casos en los que la conciliación no llega a celebrarse. Así ocurre cuando la parte demandada no comparece al acto de conciliación previa, o cuando el organismo administrativo tarda en citar para la celebración del acto de conciliación, de suerte que, transcurridos quince días hábiles desde la presentación de la solicitud, se reanuda el plazo de caducidad; o si transcurren treinta días sin haberse celebrado el acto de conciliación, se tendrá por terminado el procedimiento y cumplido el trámite ([art. 65.1 y 2 LRJS](#)).

Como consecuencia del razonamiento anterior, la conclusión a la que llega el Alto Tribunal se presenta clara: la estricta exigencia de una total correspondencia entre los hechos de la papeleta de conciliación y los que se reflejen en la demanda debe limitarse a aquellos supuestos en los que concretamente la consecuencia anudada a la falta de correspondencia bien implique una imposibilidad material de celebrar la conciliación, o bien suponga una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la contraparte por afectarle a su derecho a la defensa de manera plena.

Varias sentencias recientes apuntalan esta línea interpretativa. Por una parte, la [STS de 10 de septiembre de 2014 \(rec. 1636/2021\)](#) admitió que en un escrito de ampliación a la demanda se alegara por vez primera que la actora había estado embarazada y había disfrutado de la suspensión por maternidad y de descansos por lactancia en un supuesto en el que ni en la conciliación previa ni en la demanda se habían manifestado tales circunstan-

cias. Aunque sus razonamientos se realizan en el plano de la correspondencia «demanda-ampliación a la demanda», resultan plenamente aplicables a la correspondencia «papeleta de conciliación-demanda», no solo en razón de la finalidad que se persigue con la exigencia de ambas correspondencias, sino también porque, en el supuesto allí examinado, la referencia al embarazo tampoco aparecía en la papeleta de conciliación. Es de gran interés este pronunciamiento porque recoge la doctrina jurisprudencial, vertida en las SSTs de 27 de febrero de 2018 (rec. 689/2016), de 19 de diciembre de 2019 (rec. 28/2018) y de 16 de julio de 2020 (rec. 123/2019), según la que:

[...] la falta de correspondencia, para ser relevante requiere que sea preciso que la modificación que se propone, por afectar de forma decisiva a la configuración de la pretensión ejercitada o a los hechos en que esta se funda, introduzca un elemento de innovación esencial en la delimitación del objeto del proceso, susceptible, a su vez, de generar para la parte demandada una situación de indefensión.

La parte demandada, en aquel supuesto, al igual que en el presente, tuvo oportunidad de efectuar la pertinente contestación y en su caso la proposición de prueba correlativa para hacer pleno su derecho de defensa, resultando enervada la consideración de concurrencia de indefensión.

Por otra parte, la [Sentencia de 2 de diciembre de 2024 \(rec. 3354/2023\)](#), en un supuesto en el que en la papeleta de conciliación se alegó que el despido se había producido sorpresivamente, pero no se solicitó que se declarase el despido improcedente por falta de instrucción de expediente contradictorio y tal alegación se hizo por primera vez en el escrito de demanda, se concluyó en que no debe efectuarse una interpretación rigorista de los requisitos formales del escrito de demanda.

Asimismo, la [STS de 2 de febrero de 2022 \(rec. 4633/2018\)](#), en argumentación reiterada con posterioridad en la [Sentencia de 19 de octubre de 2022 \(rec. 2206/2021\)](#), aclara cómo:

En la instancia, la calificación del despido como procedente, improcedente o nulo debe realizarse conforme a derecho, sin que el órgano judicial esté vinculado por la calificación efectuada por el actor. La razón es que no es una materia dispositiva que dependa de la petición de la parte actora, sino que corresponde al órgano judicial determinar cuál es la calificación ajustada a derecho, con sujeción en todo caso a los hechos alegados por el demandante.

Aplicando tales consideraciones a los hechos de la presente litis, el Alto Tribunal revela que las finalidades del requisito de la correspondencia entre el contenido fáctico de la papeleta de conciliación y de la demanda se cumplieron plenamente. En efecto, consta acreditado (inalterado hecho probado quinto de la sentencia de instancia) que el actor formuló papeleta de conciliación y que el acto conciliatorio se celebró el 22 de noviembre de 2022

con el resultado de «sin efecto» por incomparecencia de la demandada, que sí constaba citada al acto. Además, en los fundamentos de derecho de la sentencia de instancia, acogidos por la recurrida, consta que el demandante realizó la papeleta de conciliación sin asistencia letrada y en un modelo normalizado que solo recogía la opción de improcedencia. Resulta evidente, además, que a la parte demandada no se le causó indefensión de ninguna clase, dado que en el escrito de demanda figuraron todos y cada uno de los hechos necesarios para decidir la controversia, habiendo transcurrido varios meses hasta la celebración del juicio, en el que la empresa demandada pudo valerse de todos los medios de prueba que consideró conveniente.

El TS concluye que la sentencia recurrida no incurrió en interpretación rigorista de los requisitos formales exigidos en el [artículo 80.1 de la LRJS](#); antes bien al contrario, su interpretación fue plenamente adecuada a la finalidad de la norma y a la preservación del derecho a la tutela judicial efectiva del trabajador demandante. Por tal razón, es en la sentencia recurrida donde se contiene la interpretación correcta y no en la de contraste, cuya doctrina se rectifica. Se condena, además, en costas a la entidad recurrente en cuantía de 1.500 euros ([art. 235 LRJS](#)).

4. Trascendencia más allá del caso

Cierto es que, a la luz del [artículo 80.1 c\) de la LRJS](#), en la demanda no se pueden alegar hechos distintos o nuevos de los vertidos en el acto conciliación que hagan imposible la defensa por la parte demandada. Ahora bien, en el caso aquí comentado, no puede ignorarse, de un lado, que el demandante formuló la papeleta de conciliación sin asistencia letrada y en un modelo normalizado que solo recogía la opción de improcedencia. Tampoco puede obviarse, de otro lado, que la empresa demandada no acudió al acto de conciliación aun estando citada. Y tampoco puede pasarse por alto que la observancia del principio de correspondencia a la que alude el [artículo 80 de la LRJS](#) se refiere a hechos, pero no afecta a la calificación jurídica.

Como señala el TS, la estricta exigencia de una total correspondencia entre los hechos de la papeleta de conciliación y los que se reflejen en la demanda debe limitarse a aquellos supuestos en los que la consecuencia de la falta de correspondencia implique bien una imposibilidad material de celebrar la conciliación, bien una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la contraparte por afectarle a su derecho a la defensa. Ninguna de las dos circunstancias concurre en supuesto enjuiciado.

Siguiendo, igualmente, una interpretación flexible sobre el principio de correspondencia puede traerse a colación que el Alto Tribunal ha señalado, también, en [Sentencia de 2 de diciembre de 2024 \(rec. 3354/2023\)](#), que la ausencia de indicación en la conciliación previa de la falta de audiencia previa en el despido disciplinario a la luz del [Convenio núm. 158 de](#)

la Organización Internacional del Trabajo no excluye la posibilidad de incluirla en la demanda como fundamento para la calificación del despido como improcedente. No obstante, el TS distingue entre dos situaciones: por un lado, no mencionar la falta de audiencia previa en la conciliación haciéndolo en la demanda y, por otro, no plantear la improcedencia del despido en la demanda e incluirlo directamente en el acto del juicio oral. Esta última opción no es admisible, ya que supone una vulneración del principio de congruencia y del derecho de defensa de la otra parte.

El impacto de la herencia en el subsidio asistencial de desempleo. ¿Suspensión o extinción?

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Supremo 1015/2024, de 11 de julio**

Elena Desdentado Daroca

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

edesdentado@der.uned.es | <https://orcid.org/0000-0002-3986-1479>

Extracto

En la sentencia comentada, la beneficiaria de un subsidio asistencial por desempleo para mayores de 55 años hereda una cantidad de dinero a tanto alzado y lo comunica al Servicio Público de Empleo Estatal. El Tribunal Supremo entiende que en estos casos hay que distinguir dos supuestos. Si los rendimientos del dinero heredado cubren el tope legal durante 12 o más meses, procederá la extinción del subsidio. Si no es así, lo que procederá será su suspensión; el dinero heredado se dividirá por el tope legal y el resultado será el número de meses de suspensión.

Palabras clave: subsidio; desempleo; herencia; rentas; suspensión; extinción.

Recibido: 08-06-2025 / Aceptado: 09-06-2025 / Publicado (en avance): 12-06-2025

Cómo citar: Desdentado Daroca, E. (2025). El impacto de la herencia en el subsidio asistencial de desempleo. ¿Suspensión o extinción? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1015/2024, de 11 de julio. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 175-183. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24655>

The impact of inheritance on the welfare unemployment benefit. Suspension or extinction?

Commentary on Supreme Court Ruling 1015/2024, of 11 July

Elena Desdentado Daroca

Professor of Labour and Social Security Law.

National University of Distance Learning (Spain)

edesdentado@der.uned.es | <https://orcid.org/0000-0002-3986-1479>

Abstract

In the ruling discussed here, the beneficiary of an unemployment benefit for citizens over 55 inherits a fixed sum of money and communicates it to the Public Service for State Employment. The Supreme Court has stated that in such situations we must distinguish two possible cases. If the yields of the inheritance cover the legal limit for 12 months or more, the unemployment benefit should be extinguished. Otherwise, it should only be suspended. The sum of the inheritance should be divided according to the legal limit, the result being the number of months the suspension should last.

Keywords: unemployment benefit; inheritance; yields; suspension; extinction.

Received: 08-06-2025 / Accepted: 09-06-2025 / Published (preview): 12-06-2025

Citation: Desdentado Daroca, E. (2025). The impact of inheritance on the welfare unemployment benefit. Suspension or extinction? Commentary on Supreme Court Ruling 1015/2024, of 11 July. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 175-183. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24655>

1. Marco normativo

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 1015/2024, de 11 de julio, objeto de este comentario, resuelve el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Madrid de 8 de julio de 2021 (rec. 244/2021), que, a su vez, responde al recurso presentado contra la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 21 de Madrid de 1 de febrero de 2020 (proc. 959/2020).

El marco normativo general de la sentencia es el régimen jurídico del subsidio asistencial de desempleo, que, en su configuración básica, se establece en los [artículos 274 y siguientes de la Ley general de la Seguridad Social](#) (LGSS). Dentro de este marco general, la sentencia se centra en dos cuestiones: 1.º cómo computa la herencia a efectos de valorar el requisito de carencia de rentas; en especial, cómo debe computar el dinero líquido heredado; y 2.º qué consecuencias tiene el incumplimiento de este requisito.

El requisito de carencia de rentas se regula en el [artículo 275 de la LGSS](#). Este precepto, como es sabido, ha sido objeto de importantes modificaciones en 2019 (Real Decreto-Ley [-RDL- 8/2019, de 8 de marzo](#)) y en 2024 ([RDL 2/2024, de 21 de mayo](#)). La redacción aplicable al caso es justamente la anterior a la reforma de 2019, aunque, como veremos, ello no impide que la doctrina de la sentencia encaje también en la redacción actualmente vigente.

La segunda cuestión, relativa a los efectos del incumplimiento de dicho requisito, nos lleva a varios regímenes jurídicos: el régimen de la suspensión y la extinción del derecho ([art. 279 LGSS](#)), el régimen de las obligaciones de información ([art. 299 LGSS](#)) y el régimen sancionador (arts. [25.3](#) y [47.1 b](#)) Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social -LISOS-). Estas normas también han sido modificadas por el [RDL 2/2024, de 21 de mayo](#). El cambio tiene especial relevancia en lo que se refiere al [artículo 47.1 b\) de la LISOS](#), como después veremos, y a él alude *obiter dicta* la sentencia.

2. El supuesto de hecho de la sentencia

La Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) reconoció a la demandante, mediante Resolución de 16 de abril de 2018, el subsidio de desempleo para mayores de 55 años, por un periodo que comprende desde el 4 de abril de 2018 al 19 de agosto de 2022 (fecha en que la beneficiaria cumplía los 61 años).

Meses después, el 5 de diciembre de 2019, la Dirección Provincial del SEPE resolvió extinguir el subsidio al entender que, desde el 25 de junio de 2018, la beneficiaria ya no cumplía el requisito de carencia de rentas propias.

Hay que recordar que, de acuerdo con el [artículo 275 de la LGSS](#), para tener derecho al subsidio de desempleo y para mantener ese derecho, el beneficiario no puede percibir rentas propias que superen el 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. El SMI vigente en 2018 era de 735,90 euros mensuales, lo que supone que, en ese año, el tope de rentas a efectos de percibir el subsidio de desempleo fue de 551,92 euros mensuales.

La resolución del SEPE que extingue el subsidio tuvo en cuenta los siguientes datos, obtenidos de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas de la beneficiaria correspondiente al año 2018:

- En el año 2018, la beneficiaria percibió rentas propias en concepto de rendimientos de trabajo en la cantidad de 6.123,16 euros. Esta cantidad, distribuida a lo largo del año, equivale a 510,26 euros mensuales.
- El 25 de junio de 2018, como consecuencia de la muerte de su padre, a la beneficiaria se le adjudicó, por escritura de partición de herencia: a) el pleno dominio de una sexta parte de la propiedad de un inmueble valorado en 120.000 euros; parte que, por tanto, tiene un valor de 20.000 euros; y b) dinero en efectivo por valor de 3.222,22 euros.

La beneficiaria comunicó al SEPE la obtención de estos bienes. A efectos de determinar si, para el año 2018, la beneficiaria cumplía o no el límite de rentas, la Dirección Provincial del SEPE computó estos bienes heredados de la siguiente forma:

- a) En relación con la sexta parte del inmueble: la Dirección Provincial aplicó el interés legal del dinero vigente en 2018 (el 3 %) al valor de esa sexta parte (20.000 €), lo que supuso un importe total de 600 euros anuales. Estos 600 euros se computan como rentas presuntas de la parte del inmueble heredada y se distribuyen a lo largo del año, lo que supone 50 euros al mes.
- b) Respecto al dinero heredado: la Dirección Provincial considera ingreso el total recibido, es decir, los 3.222,22 euros, y lo distribuye a lo largo del año, lo que da una cantidad de 268,51 euros al mes.

El SEPE sumó todos estos conceptos: los rendimientos de trabajo (510,26 € mensuales), los rendimientos de la sexta parte del inmueble heredado (50 € mensuales) y el dinero líquido prorrateado en 12 meses (268,51 € mensuales), lo que dio un total de 828,77 euros

mensuales, cantidad superior al 75 % del SMI vigente para 2018, que, como señalamos, fue de 551,92 euros mensuales.

Ante estos cálculos, el SEPE, aplicando el antiguo [artículo 279.3 de la LGSS](#) (cuyo contenido se encuentra hoy previsto, para este supuesto concreto, en el [art. 280.6 LGSS](#)), resuelve extinguir el subsidio por superar la beneficiaria, durante todo el año 2018, el límite de rentas establecido en el [artículo 275 de la LGSS](#).

Contra la resolución del SEPE, la beneficiaria interpuso demanda, al entender que el cómputo de ingresos realizado por la entidad gestora, en lo que se refiere al dinero líquido, no es correcto. La demanda fue desestimada por el juzgado de lo social. También fue desestimado el recurso de suplicación.

Presentado recurso de casación para la unificación de doctrina, la recurrente invoca como sentencia de contraste la [STSJ de Madrid de 15 de enero de 2020 \(rec. 1176/2019\)](#), que, en un supuesto similar (aunque referido a una pensión no contributiva), consideró que las cantidades líquidas de dinero heredadas no debían computar como renta; tan solo debían computar como tal sus rendimientos –reales o presuntos–. Este es, según la recurrente, el criterio que debió aplicar el SEPE.

El Tribunal Supremo (TS) admite la existencia de contradicción. La cuestión debatida, dice la Sala IV, es la misma en ambas sentencias: ¿qué consideración debe darse a las cantidades líquidas de dinero heredadas por la persona beneficiaria a efectos de valorar el cumplimiento o no del requisito de carencia de rentas? La sentencia recurrida computa como renta real la cantidad líquida percibida, que distribuye a lo largo del año; mientras que la de contraste solo computa como renta los rendimientos reales o presuntos de esa cantidad.

El TS no va a acoger ninguna de las tesis enfrentadas. Optará por una solución intermedia, que le llevará a estimar el recurso, pero solo parcialmente.

3. Aspectos clave determinantes del fallo

La doctrina de la [sentencia comentada](#) distingue dos supuestos, según la persona beneficiaria haya comunicado o no al SEPE la obtención de las rentas que exceden del límite máximo legal.

En el primer supuesto (existencia de comunicación), que es el caso suscitado en la sentencia, no entra en juego la LISOS. La entidad gestora deberá resolver si, como consecuencia de las nuevas rentas, procede la suspensión o la extinción del subsidio. Se trata de un acto de gestión, que se rige por los artículos [279](#), [271](#) y [272](#) de la LGSS (hoy también por el [art. 280 LGSS](#)). De acuerdo con estos preceptos:

- La obtención de rentas superiores al tope por tiempo inferior a 12 meses producirá la suspensión del subsidio.
- La obtención de rentas superiores al tope por tiempo igual o superior a 12 meses dará lugar a la extinción del subsidio.

La aplicación de estas reglas es sencilla cuando se trata de rentas periódicas. Pero ¿cómo computan las rentas cuando no son periódicas? Es esta, de hecho, la problemática que plantea el caso objeto del recurso. La respuesta del TS es la siguiente:

- a) Si se trata de una cantidad de dinero a tanto alzado (fruto de una herencia, por ejemplo, como sucede en el caso), habrá que tener en cuenta su cuantía, lo que nos lleva a plantear dos hipótesis:
 - 1.^a Si la cuantía es tan elevada que permite a la persona beneficiaria obtener rentas periódicas que superen el tope, el subsidio se extinguirá. Para ello, dice la sentencia, «se calculará su rendimiento presunto, aplicándole el interés legal».
 - 2.^a Si la cuantía no permite a la persona beneficiaria obtener unas rentas periódicas que superen el tope, «se suspenderá el subsidio durante el período de tiempo en que ese ingreso le permita subvenir a sus necesidades, lo que hace innecesario el abono del subsidio».
- b) Si se trata de patrimonio no pecuniario (por ejemplo, un inmueble o parte de un inmueble heredado, como ocurre en nuestro caso), este patrimonio no permitirá a la persona beneficiaria disponer de una cantidad de dinero para afrontar sus necesidades vitales, por lo que se tendrá en cuenta el rendimiento presunto del bien, aplicándole el interés legal.

Esta es la doctrina que fija la [sentencia](#). Y aplicada al dinero heredado en el caso (pues no es objeto de recurso la valoración del bien), lleva al TS a la siguiente conclusión: los 3.222,22 euros que heredó la demandante no dan rendimientos suficientes para llegar al tope legal (aplicando a esta cantidad el interés legal del dinero vigente en 2018, tan solo se obtienen 8 € al mes). Por lo tanto, no procede la extinción del subsidio, sino su suspensión «durante el período de tiempo en que ese ingreso le permita subvenir a sus necesidades». Para calcular ese periodo de tiempo, el TS divide la cantidad de dinero líquida heredada entre el 75 % del SMI sin pagas extras. El resultado de esta división es el número de meses que hay que suspender el subsidio. En el caso: 5 meses.

El segundo supuesto que se comenta en la [sentencia](#) (aunque *obiter dicta*, pues no es el supuesto objeto del recurso) es aquel en el que la persona beneficiaria no comunica la obtención de las rentas que superan el tope. Este supuesto, dice el TS, sale de la LGSS para

entrar en la LISOS, de forma que ya no estamos ante un acto de gestión, sino ante un acto de sanción, que se rige por los artículos 25.3 y 47.1 b) de la LISOS.

El artículo 25.3 de la LISOS tipifica como infracción grave el incumplimiento de la obligación de comunicación. La sanción por esta infracción se establece en el artículo 47.1 b), que ha sido recientemente modificado por el RDL 2/2024, de 21 de mayo. En la redacción anterior a la reforma de 2024, el artículo 47.1 b) imponía como sanción la extinción del subsidio. En la redacción actualmente vigente, la sanción varía de acuerdo con la siguiente escala:

- 1.ª infracción: pérdida de 3 meses de prestaciones.
- 2.ª infracción: pérdida de 6 meses de prestaciones.
- 3.ª infracción: extinción de prestaciones.

La Sala IV del TS se manifiesta crítica con esta nueva regulación, al considerar que puede llevar a dar un trato más favorable a quien no comunica que a quien cumple con sus obligaciones de información. Enseguida comentaremos esta cuestión.

4. Valoración crítica

Configurado el subsidio de desempleo como una prestación de nivel asistencial en el artículo 274 de la LGSS, el control de las rentas de la persona beneficiaria se convierte en uno de los ejes fundamentales de la protección. Ello explica el papel central que la noción de renta tiene en el funcionamiento de esta modalidad de protección.

Pero la delimitación del concepto de renta no es fácil, como muestran las diversas modificaciones legislativas, muchas veces reaccionando contra el criterio de la jurisprudencia. Hasta la importante reforma de la Ley 45/2002, la LGSS se limitaba a una escueta referencia a las «rentas de cualquier naturaleza». Ante la imprecisión legal, la jurisprudencia acudió al concepto civil de rentas (y no al fiscal). De esta forma, entendió que, a efectos del subsidio asistencial, la renta equivalía únicamente a los rendimientos, sin incluir los bienes patrimoniales en sí mismos considerados ni las plusvalías que puedan experimentar dichos bienes como consecuencia de su enajenación. Esta doctrina tuvo que ser revisada tras la Ley 45/2002, que introdujo ya una definición legal de renta computable, muy cercana a la fiscal. A partir de esta reforma, la renta computable incluye «cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza patrimonial», así como «las plusvalías o ganancias patrimoniales» y «los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio» aplicando a su valor el 50 % del tipo de interés legal del dinero vigente (porcentaje que el RDL 20/2012 subió al 100 %), con la excepción de la vivienda habitual y de los bienes cuyas rentas ya hayan sido computadas. Tras la reforma introducida por el RDL 2/2024, el

[artículo 275.4 de la LGSS](#) aclara que «[a]demás, son rentas los incrementos patrimoniales derivados de actos *inter vivos* o *mortis causa*».

La ley define las rentas computables, pero no dice cómo deben computar estas rentas en el tiempo. En un principio, la jurisprudencia optó por calcular el promedio anual ([STS de 29 de octubre de 2003, rec. 4767/2002](#)). Este criterio pretendía evitar las graves consecuencias que podía producir la regulación anterior a la reforma de 2002, pues, hasta dicha reforma, la ley establecía con carácter general que el subsidio se extinguiría por la obtención de rentas superiores al tope legal. Para una consecuencia tan grave había que aplicar un criterio de cómputo de rentas que evitara que un incremento esporádico de la renta por un periodo de corta duración determinara la pérdida completa del derecho al subsidio. Pero la reforma de 2002 cambió sustancialmente ese régimen: a partir de esta reforma, la extinción del derecho solo se produce cuando se obtienen rentas superiores al tope por tiempo igual o superior a 12 meses. La jurisprudencia optará entonces por el cómputo mensual de los ingresos esporádicos ([STS de 8 de febrero de 2006, rec. 51/2005](#)).

En el caso de la [sentencia que comentamos](#), lo más razonable, a mi juicio, hubiera sido:

- Computar como ganancia patrimonial la totalidad del dinero líquido heredado (los 3.222,22 €) al mes de junio (mes en el que, a través de escritura pública de partición de herencia, le fue adjudicada esa cantidad a la beneficiaria).
- Y computar a los meses siguientes el rendimiento efectivo o presunto de ese dinero (aplicando para ello el interés legal del dinero).

El cómputo de los 3.222,22 euros en el mes de junio se realizaría en concepto de ganancia patrimonial, pues el dinero heredado, cuando se recibe, incrementa el patrimonio. En los meses siguientes se computaría el rendimiento real o presunto de ese dinero, conforme a lo dispuesto en el [artículo 275.4 de la LGSS](#) y en el [artículo 7.1 c\) del Real Decreto 625/1985](#).

La doctrina de la [STS de 11 de julio de 2024](#) resulta confusa y extraña a la evolución legal y jurisprudencial. Recordemos que esta doctrina aplica dos criterios alternativos: si los frutos del dinero heredado son equivalentes o superiores a 12 meses del tope legal, se extingue el subsidio; si no es así, el dinero heredado se divide por el tope legal para suspender el subsidio durante el número de meses resultantes de esta división.

Esta doctrina no tiene en cuenta que en el mes en que se obtiene la herencia se produce un incremento en el patrimonio de la persona beneficiaria y que en los restantes meses lo que hay no es incremento patrimonial, sino rendimiento del patrimonio. Por otro lado, la fórmula que aplica el TS se olvida de la posible existencia de otras rentas. Y, en el caso, esas otras rentas existían, pues la beneficiaria había percibido durante 2018, en concepto de rendimientos del trabajo, la cantidad de 6.123,16 euros, lo que supone una cuantía mensual de 510,26 euros.

Lo cierto es que la beneficiaria estaba muy cerca del tope legal de rentas vigente en el año 2018 (551,92 €), antes incluso de recibir la herencia. Solo con los rendimientos presuntos de la sexta parte del inmueble (50 €/mes), alcanzaba ya el tope. A ello había que sumar el rendimiento presunto del dinero heredado (8 €/mes). Por eso, no solo procedía la suspensión del subsidio durante el mes de junio; debía operar la extinción. Es cierto que el resultado no es satisfactorio, pero se trata de un defecto del régimen legal, que solo puede evitarse a través de una reforma legislativa.

En cuanto al régimen sancionador, creo que la crítica *obiter dicta* de la sentencia puede superarse si se acepta que la regulación prevista en los artículos 279 y 280 de la LGSS, en relación con la suspensión y extinción del subsidio, no es contradictoria con lo dispuesto en los artículos 25.3 y 47 de la LISOS, sino complementaria. El régimen de la LGSS lo que tiene en cuenta es un hecho puramente cuantitativo: si las rentas de la persona beneficiaria superan o no el umbral legal. El régimen de la LISOS, por su parte, tiene en cuenta la conducta de la persona beneficiaria: si esta ha comunicado o no a la entidad gestora la obtención de rentas que superan el umbral legal. Imaginemos que la persona beneficiaria ha obtenido rentas que superan el umbral legal durante un mes y no lo comunica al SEPE, siendo esta su primera infracción. A mi juicio, de esta situación deberían producirse dos consecuencias: la suspensión del subsidio durante un mes (art. 279 LGSS) y la pérdida de otros 3 meses de subsidio como sanción (art. 47.1 b) LISOS). Solo así tendría sentido esta doble regulación. Ciertamente, habrá casos (como debió haber sucedido con el supuesto de la [sentencia](#)) en los que la persona beneficiaria realice la comunicación y que, a pesar de ello, proceda la extinción del subsidio, por superarse el tope durante 12 meses o más. Pero esto ya sucedía antes y es inevitable.

La trascendencia constitucional del acoso laboral en la función pública y de la valoración probatoria del acoso en vía judicial

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero**

Federico Navarro Nieto

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Córdoba (España)

dt1nanif@uco.es | <https://orcid.org/0000-0001-6641-9240>

Extracto

La Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, después de sintetizar el marco normativo y la doctrina constitucional sobre acoso laboral, declara vulnerados el derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 Constitución española –CE–) y el derecho a la tutela judicial efectiva del funcionario público (art. 24 CE), condenando al ayuntamiento, tanto por incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso, como por la conducta activa de hostigamiento. También anula la sentencia de apelación por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos a partir de una correcta aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección.

Palabras clave: acoso laboral; carga probatoria; doctrina constitucional; función pública.

Recibido: 28-05-2025 / Aceptado: 29-05-2025 / Publicado (en avance): 12-06-2025

Cómo citar: Navarro Nieto, F. (2025). La trascendencia constitucional del acoso laboral en la función pública y de la valoración probatoria del acoso en vía judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 184-193. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24527>

The constitutional significance of workplace harassment in the civil service and the evidentiary assessment of harassment in judicial proceedings

Commentary on Constitutional Court Ruling 28/2025, of 10 February

Federico Navarro Nieto

Professor of Labour and Social Security Law.

Córdoba University (Spain)

dt1nanif@uco.es | <https://orcid.org/0000-0001-6641-9240>

Abstract

The STC 28/2025, after summarizing the normative framework and constitutional doctrine on workplace harassment, declares violated the fundamental right to physical and moral integrity (art. 15 Spanish Constitution) and the right to effective judicial protection of public officials (art. 24 Spanish Constitution) condemning the city council, both for failing to comply with the positive obligation to prevent, investigate and punish harassment actions, and for active harassment conduct. It also quash the appeal judgment for breach of its duty of judicial control over these rights on the basis of a correct application of constitutional case-law on shifting the burden of proof in their protection.

Keywords: workplace harassment; burden of proof; constitutional doctrine; public officials.

Received: 28-05-2025 / Accepted: 29-05-2025 / Published (preview): 12-06-2025

Citation: Navarro Nieto, F. (2025). The constitutional significance of workplace harassment in the civil service and the evidentiary assessment of harassment in judicial proceedings. Commentary on Constitutional Court Ruling 28/2025, of 10 February. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 184-193. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24527>

1. El marco jurídico de referencia

El marco jurídico tiene su centro de gravedad en el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona y el derecho fundamental a la integridad física y moral y la prohibición de los tratos degradantes (arts. 10.1 y 15 CE). Pero, dado el carácter potencialmente pluriofensivo, el acoso puede involucrar también otros derechos fundamentales, atendiendo al tipo de conductas, como el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18 CE), el derecho a la comunicación derivado de las libertades de expresión e información ex artículo 20.1 de la CE (mediante conductas de aislamiento laboral), el derecho a la igualdad y no discriminación ex artículo 14 de la CE (en el caso de un «acoso discriminatorio»), el derecho de indemnidad ex artículo 24 de la CE (como represalia por el ejercicio de derechos ante los órganos judiciales), y el mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2 CE). De manera que en supuestas situaciones de acoso laboral debe recordarse la existencia de bienes jurídicos de relevancia constitucional en juego, y la necesidad de abordar las dudas interpretativas desde la óptica del principio constitucional de la mayor efectividad de los derechos fundamentales.

La temática cuenta con un importante corpus jurídico de tratamiento. Existen normas de primer orden en el ámbito internacional, como el [Convenio de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\) sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, de junio de 2019](#), y la Carta Social Europea (revisada), de 1996 (art. 26.2). En el ámbito de la Unión Europea destacamos un bloque normativo centrado en el acoso discriminatorio, el acoso sexual y por razón de sexo, concretamente las Directivas [2000/43/CE](#), [2000/78/CE](#) y [2006/54/CE](#). En nuestro derecho interno, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (arts. 4.2 c) y 54.2 g), la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (arts. 14 h) y 54.1), el Código Penal (art. 173.1), la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (art. 8.11 y 8.12), Ley de prevención de riesgos laborales (art. 14), la Ley orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual (arts. 12.1 y 13.1), la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (arts. 36.3 b) y 38.4).

Son tomados en consideración también en el asunto, a efectos de la delimitación del concepto de acoso laboral, el [Acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo, de 2007](#), y el [Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado](#) (Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública).

Finalmente, una referencia central en esta sentencia será la precedente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), [Sala Primera, 56/2019, de 6 de mayo](#), cuya doctrina ratifica.

2. Breve referencia al supuesto de hecho

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Elche (Sentencia 851/2018, de 31 de julio), reconoció al recurrente la existencia de acoso laboral durante años por la Jefatura de la Policía Local y por sus superiores jerárquicos, imponiendo al Ayuntamiento de Torreveja la obligación de indemnizarle con la suma de 95.816,22 euros en concepto de indemnización por los daños y perjuicios psicológicos y morales, más los intereses legales procedentes.

El objeto del recurso ante el Tribunal Constitucional (TC) es determinar si la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia 14/2021, de 11 de enero), ha vulnerado el derecho del demandante a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)), en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24.1 CE](#)), al anular la sentencia del juzgado referido. La invocación de estos derechos se fundamenta, por lo que se refiere al [artículo 15 de la CE](#), en el constante hostigamiento que el demandante habría venido padeciendo en su actividad laboral desde la denuncia de irregularidades en el funcionamiento del servicio de policía local ante la pasividad de la Administración local, y, por lo que se refiere al [artículo 24 de la CE](#), principalmente en la circunstancia de que la sentencia de apelación ha descartado los indicios de acoso apreciados en la instancia sin invertir la carga probatoria, conformándose con la aparente legalidad de alguna de las medidas adoptadas.

Entre las causas de inadmisión planteadas frente al recurso destacamos la formulada por los funcionarios del ayuntamiento codemandados en el proceso, que alegan, entre otros motivos, la ausencia de la especial trascendencia constitucional en la demanda. El tribunal rechaza este planteamiento porque aprecia que

[...] el recurso planteaba una cuestión novedosa al no existir ningún pronunciamiento sobre la proyección del derecho a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) en un caso como el planteado, de acoso moral en el ámbito de la función pública, motivado por la denuncia de irregularidades por parte de un funcionario en la prestación de un servicio público. [...] (FJ 2.º d)

3. Aspectos clave determinantes del fallo

Siguiendo la doctrina de la [STC 56/2019](#), la [sentencia objeto de nuestro comentario](#) aplica tres parámetros para valorar si la Administración ha vulnerado el derecho fundamental a la integridad moral de un empleado público ([art. 15 CE](#)): el elemento intención, el elemento menoscabo y el elemento vejación (sobre los que volveré en el siguiente apartado). Reitera que, faltando este último elemento, no habrá trato «degradante», pero solo podrá descartarse la vulneración del [artículo 15 de la CE](#) si la conducta enjuiciada halla cobertura legal

(legalidad), responde a un fin constitucionalmente legítimo (adecuación), constituye la alternativa menos restrictiva (necesidad) y produce más beneficios sobre otros bienes o valores que perjuicios en el derecho fundamental a la integridad moral (proporcionalidad en sentido estricto) (FJ 4.º a).

El tribunal toma en consideración que ni en la vía judicial previa ni en el proceso de amparo se ha controvertido la situación de menoscabo sufrida por el demandante en su integridad física y moral, por lo que la controversia radica en la eventual concurrencia de los elementos de intención y vejación. Considera el TC que resulta imprescindible determinar si existen indicios suficientes de la concurrencia de tales elementos, como para producir un desplazamiento de la carga probatoria para que ese panorama indiciario fuera desvirtuado por el ayuntamiento demandado.

En su enjuiciamiento, el TC constata, en primer lugar, que ante el juzgado de lo contencioso-administrativo se aportó por el demandante una prueba indiciaria verosímil de la infracción del derecho a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) y de la garantía de indemnidad ([art. 24.1 CE](#)), por haber sido víctima, a raíz de las denuncias de irregularidades cometidas en su centro de trabajo, de una situación de acoso laboral. El tribunal concluye, en coincidencia con la valoración de la sentencia de instancia y el informe del Ministerio Fiscal, que el demandante de amparo cumplió debidamente en la vía judicial con la carga procesal que le competía de establecer con claridad y concreción los elementos que pudieran abonar la presencia de una actuación sistemática e intencionada en aras del menoscabo de su dignidad profesional (FJ 5.º, A).

En consecuencia, en segundo lugar, estima el TC que el desplazamiento de la carga probatoria imponía al ayuntamiento la obligación de neutralizar tales indicios, acreditando a tal fin que su actuación se presentaba ajena a cualquier intención vejatoria y de hostigamiento. Subraya el TC que, a estos efectos,

[...] no basta con acreditar que la actuación cuestionada pueda encontrar respaldo en la ley, ya que las infracciones constitucionales pueden estar encubiertas bajo una aparente legalidad, sino que es necesario, en todo caso, desvelar las razones verdaderas de los actos controvertidos (FJ 5.º, B, b).

En este sentido, el tribunal constata que la sentencia del juzgado de instancia puso de manifiesto que el ayuntamiento demandado no había aportado pruebas suficientes para enervar la convicción de que se había producido un acoso laboral al demandante. La sentencia argumenta que la prueba documental aportada por el ayuntamiento tenía la finalidad de revestir de legalidad alguna de las actuaciones, pero destacando que lo controvertido era si las decisiones o normas en las que se sustentaban se aplicaban a todos los funcionarios por igual o solo al demandante, concluyendo que se había constatado que había sufrido un trato diferenciado. También destaca que el ayuntamiento no había propuesto la práctica de

prueba testifical alguna, a pesar de la cantidad de enemigos que, supuestamente, tenía el demandante dentro de la plantilla, ni había aportado informe pericial para contradecir los aportados por el demandante. El TC también destaca que el ayuntamiento demandado no controvertió en la vía judicial los hechos declarados en la instancia, ni la condena por acoso laboral que se le impuso, ya que no interpuso recurso de apelación, que solo fue formulado por dos de los funcionarios codemandados.

Advierte a continuación el TC que la sentencia de apelación se limitó a valorar la aparente cobertura legal de cada una de las actuaciones controvertidas, y «se hizo de manera independiente e inconexa, sin ponderar tampoco las eventuales causas que podían estar causalmente conectadas con la persistencia de esas conductas hostiles hacia los intereses personales y profesionales del demandante» (FJ 5.º, B, b). La sentencia de apelación concluyó que había sido la prueba documental desarrollada por el ayuntamiento la que había determinado la conclusión de que cada uno de los diversos eventos que se habían desarrollado tenían una justificación en términos de legalidad ordinaria. El TC reitera que «la jurisprudencia constitucional desautoriza en estos casos una ponderación probatoria en términos de acreditar una mera apariencia de legalidad», y descalifica la valoración probatoria del órgano judicial de apelación, porque se hizo

[...] a espaldas de una valoración conjunta de toda la prueba practicada en la vista oral y, especialmente, de la prueba personal desarrollada conforme a la garantía de inmediación, a pesar de su trascendencia para evaluar la concurrencia de elementos subjetivos como son el intencional y el vejatorio (FJ 5.º, B, c).

El tribunal constata que la existencia de condenas previas al ayuntamiento por acoso laboral en el ámbito de la actuación de la policía local, como elemento altamente indiciario de la concurrencia de los elementos intencional y vejatorio, no es tomado en consideración por la sentencia de apelación, lo que el tribunal no considera adecuado porque, siempre atendiendo el criterio de una valoración de conjunto, se trataba de un elemento indiciario más en relación con el incumplimiento municipal de las obligaciones positivas de protección ante situaciones de acoso laboral.

El tribunal, por último, advierte, como un elemento relevante en la determinación de los elementos intención y vejatorio de las conductas desplegadas contra el demandante, la coincidencia de estas con la denuncia penal formulada por el demandante contra algunos mandos del cuerpo de la policía local de Torre Vieja por supuestas irregularidades y que, en respuesta a esa circunstancia, la sentencia de apelación se limitó apodícticamente a afirmar que no era relevante en el proceso. Lo realmente trascendente, subraya la [STC](#), es si la conducta desarrollada pudo responder, indiciariamente, a la denuncia formulada, dada «la especial importancia que en los casos de acoso adquiere la circunstancia de que pudieran haber sido provocados como consecuencia de la denuncia de irregularidades penales o administrativas» como manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos. La perspectiva de la garantía de indemnidad ([art. 24.1 CE](#)) puede resultar de relevancia en la medida en que el demandante alega que el origen de la situación de acoso laboral sufrida trae causa de una denuncia penal que formuló contra determinados mandos de la policía local por diversas irregularidades en la gestión de las multas y las inspecciones de locales de ocio (FJ 4.º c). No en vano el TC, al repasar el tratamiento normativo del acoso laboral, se hace eco, aunque no resulte aplicable *ratione temporis* al caso, de las previsiones de la [Ley 2/2023](#), prohibiendo las represalias (incluyendo expresamente el acoso) contra las personas físicas que informen sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave ([art. 36.3 b](#)).

De manera que la resolución judicial en apelación, al avalar la conducta del ayuntamiento demandado, no solo no brindó la tutela de la dignidad e integridad del demandante, sino que tampoco dispensó la tutela que específicamente requieren los denunciantes frente a represalias por informar de irregularidades conocidas.

En su parte dispositiva, declara el tribunal que se ha vulnerado al demandante de amparo su derecho fundamental a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) y, en conexión con él, el derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24.1 CE](#)), en su dimensión de la garantía de indemnidad, que resulta imputable, por un lado, al Ayuntamiento de Torrevieja, tanto por la conducta omisiva de incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso desarrolladas por sus empleados públicos contra el demandante de amparo, como por la propia conducta activa de hostigamiento desarrollada institucionalmente contra el demandante, y, por otro lado, a la sentencia de apelación por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos a partir de una correcta aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección.

El tribunal anula, en particular, la sentencia de apelación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y considera que el restablecimiento al demandante de amparo en sus derechos queda satisfecho con la declaración de firmeza de la sentencia de instancia que reconoció la existencia del acoso laboral y obligó al ayuntamiento demandado a indemnizarle por los daños y perjuicios psicológicos y morales causados, en los términos ya expuestos.

4. Valoración crítica

La [sentencia](#) hace un repaso de la doctrina constitucional, remitiéndose a la elaboración de la precedente [STC, Sala Primera, 56/2019](#), y del tratamiento normativo del acoso laboral. Recuerda que las situaciones de acoso laboral «tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad del empleado», y que el acoso laboral puede comprender situaciones o conductas de diversa índole, puntuales o reiteradas en el tiempo, su carácter degradante de las condiciones de trabajo o la hostilidad que conllevan, y que tie-

nen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado (FJ 3.º). Me parece aquí importante apuntar la diferencia del elemento intencional y el resultado del menoscabo. El primero puede servir para obtener una visión integrada del panorama indiciario. El elemento intencional puede mostrar que una apariencia de conflicto laboral, de ambiente laboral tóxico, realmente encubre una situación de acoso. Pero el resultado del menoscabo es decisivo, al margen de la motivación subjetiva del acosador.

Destaquemos ahora que la sentencia se apoya en la doctrina de la [STC 56/2019](#) identificando los elementos que caracterizan el acoso: intención, menoscabo y vejación (FJ 4.º a). Son importantes los matices de la [STC 56/2019](#) al respecto. Indica esta sentencia que, para valorar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la integridad moral ([art. 15 CE](#)), hay que determinar, en primer lugar, si la conducta enjuiciada es deliberada o, al menos, está adecuadamente conectada al resultado lesivo (elemento intención); puntualiza a este respecto la sentencia que la intencionalidad no puede quedar supeditada a «la indagación de factores psicológicos y subjetivos de arduo control», pudiendo bastar «la presencia de un nexo de causalidad adecuado entre el comportamiento antijurídico y el resultado lesivo prohibido por la norma». En segundo lugar, si ha causado a la víctima un padecimiento físico, psíquico o moral o, al menos, encerraba la potencialidad de hacerlo (elemento menoscabo); se puntualiza aquí que, en cuanto al menoscabo, no es preciso «que la lesión de la integridad moral se haya consumado, sino que a efectos de que el derecho invocado se estime lesionado basta con que exista un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse». En tercer lugar, si respondió al fin de vejear, humillar o envilecer o era objetivamente idónea para producir o produjo efectivamente ese resultado (elemento vejación); se matiza al respecto que para que el trato sea «degradante» debe, además, «ocasionar también al interesado –ante los demás o ante sí mismo– una humillación o un envilecimiento que alcance un mínimo de gravedad [...] mínimo cuya apreciación es, por naturaleza, relativa».

Recuerda la [STC 28/2025](#) que el concepto constitucional de «trato degradante» y el más amplio de lesión de la «integridad moral» ([art. 15 CE](#)) «representan un mínimo insoslayable para el legislador que establece –y para el órgano judicial que interpreta y aplica– un concepto normativo de acoso laboral» (FJ 4.º a). A partir de esta premisa, para el TC, el acoso laboral admite graduaciones en su gravedad (y en su enjuiciamiento, por tanto), lo que puede explicar las distintas reacciones del ordenamiento jurídico, delimitando con mayor o menor rigor la lesividad y gravedad de las conductas. De forma que el dato que permite diferenciar el alcance en el ámbito laboral o en el ámbito administrativo, respecto del penal, es la gravedad de las conductas constitutivas de acoso.

Pone el acento el TC en la necesidad de hacer un análisis global de las conductas y su gravedad «cuya apreciación es, por naturaleza, relativo, por lo que depende en última instancia de las circunstancias concurrentes en el caso concreto» ([STC 28/2025](#), FJ 4.º a). Por eso en la [STC 28/2025](#) se reprocha al órgano judicial en apelación que realice un análisis individualizado de la eventual justificación de cada uno de los episodios alegados por el demandante como constitutivos del acoso.

A partir de este recordatorio de la doctrina constitucional, deben resaltarse del contenido de la [sentencia comentada](#) tres aspectos. En primer lugar, el asunto que concita la especial transcendencia constitucional, por ser considerado una cuestión novedosa, es el acoso laboral en el ámbito de la función pública, motivado por la denuncia de irregularidades por parte de un funcionario en la prestación de un servicio público. El acoso laboral a empleados públicos también revistió de especial transcendencia constitucional y justificó la [STC 56/2019](#).

Ambas sentencias representan un toque de atención a la jurisdicción contencioso-administrativa que inadmite o desestima una mayoría de demandas planteadas vía procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales ([art. 114 y ss. Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)), obligando a los empleados públicos a emplear estrategias procesales tortuosas, como ya expuse en un análisis al respecto ([Navarro Nieto, 2022](#)).

El segundo asunto de interés, se centra en la valoración de la existencia de una prueba indiciaria verosímil de acoso («indicios razonables y suficientes de la existencia de una situación de conflictividad laboral de relevante entidad, compatible con la conducta de acoso laboral» –FJ 5.º a–), la proyección de la jurisprudencia constitucional sobre la carga probatoria, y la necesidad de una actividad judicial de ponderación probatoria para valorar las exigencias de intención, menoscabo y vejación para determinar si se ha vulnerado el derecho a la integridad moral ([art. 15 CE](#)). Reitera en este punto el TC su doctrina sobre la carga de la prueba en procesos donde se debate la lesión de derechos fundamentales. En el asunto subraya «la especial dificultad que en no pocas ocasiones ofrece la operación de desvelar la lesión constitucional, encubierta tras la legalidad solo aparente del acto litigioso», y, por ello, a la parte demandada corresponde neutralizar dicho panorama indiciario, acreditando que su actuación tuvo causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración, así como que tenían entidad suficiente para justificar la decisión adoptada;

a cuyos efectos [subraya el TC] no basta con acreditar que la actuación cuestionada pueda encontrar respaldo en la ley, ya que las infracciones constitucionales pueden estar encubiertas bajo una aparente legalidad, sino que es necesario, en todo caso, desvelar las razones verdaderas de los actos controvertidos (FJ 5.º, B, b).

Es importante la descalificación de la valoración probatoria del órgano judicial de apelación, porque se hizo «a espaldas de una valoración conjunta de toda la prueba practicada en la vista oral». Con anterioridad recuerda al efecto la [STC 56/2019](#) que el [artículo 15 de la CE](#) puede funcionar como norma que eleva o refuerza las exigencias de motivación que el [artículo 24.1 de la CE](#) impone a los jueces y tribunales. De forma que estando en juego la integridad moral ([art. 15 CE](#)),

la motivación exigible a cualquier resolución judicial no se reduce a la mera expresión de las razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión [...]. Es exigible una argumentación axiológica respetuosa con los fines perseguidos con la regulación del acoso laboral o *mobbing*.

Es importante la descalificación de la sentencia de apelación porque

[...] se limitó a valorar la aparente cobertura legal de cada una de las actuaciones controvertidas, y se hizo de manera independiente e inconexa, sin ponderar tampoco las eventuales causas que podían estar causalmente conectadas con la persistencia de esas conductas [de acoso] (FJ 5.º, B, b).

En tercer lugar, es oportuno subrayar que la condena al ayuntamiento lo es por la propia conducta activa de hostigamiento, pero también por incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso desarrolladas por sus empleados públicos contra el demandante de amparo. Lo cual nos permite subrayar la existencia de un marco legal que diseña obligaciones preventivas (protocolos frente al acoso y planificación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales) y de reacción (medidas disciplinarias) frente al acoso a cargo de la empresa. Diversidad de enfoques destacados todos ellos en el [Convenio n.º 190 de la OIT](#).

El covid persistente: un nuevo desafío judicial en su determinación como causa de incapacidad permanente

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 419/2025, de 29 de enero**

Gema Catalán Mejía

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Internacional de La Rioja (España)

gema.catalan@unir.net | <https://orcid.org/0009-0003-9212-0914>

Extracto

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 419/2025, de 29 de enero, pone de relieve un nuevo reto en el ámbito interpretativo judicial a la hora de determinar si la enfermedad por covid persistente puede ser una causa susceptible de incapacidad en el ámbito laboral, y, en su caso, en qué grado y contingencia correspondiente a dicho reconocimiento. La aparición de esta nueva patología clínica, y el desconocimiento científico de los mecanismos que puedan objetivar la causa real de las manifestaciones implicadas al no existir un biomarcador a través del cual se pueda establecer un diagnóstico de certeza y su posible evolución sintomática, favorece su falta concreción, que deriva hacia interpretaciones casuísticas y oscilantes, lo que limita las posibilidades de establecer parámetros estandarizados para su identificación. Por tanto, su reconocimiento como posible causa de incapacidad permanente, al igual que sucede con otras muchas de las enfermedades denominadas «fantasma», o de sensibilización central, supone en la mayoría de las ocasiones y ante la falta de reconocimiento en la fase valorativa médica previa, una derivación a la jurisdicción de lo social, que se verá en la obligación de entrar a valorar cuestiones poco claras y sin un soporte científico evidente.

Palabras clave: covid persistente; incapacidad permanente absoluta; secuelas covid.

Recibido: 30-05-2025 / Aceptado: 01-06-2025 / Publicado (en avance): 10-06-2025

Cómo citar: Catalán Mejía, G. (2025). El covid persistente: un nuevo desafío judicial en su determinación como causa de incapacidad permanente. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 419/2025, de 29 de enero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487,194-202. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24531>

Long COVID: a new judicial challenge in determining it as a cause of permanent disability

Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia 419/2025, of 29 January

Gema Catalán Mejía

Lecturer in Labour and Social Security Law.

Universidad Internacional de La Rioja (Spain)

gema.catalan@unir.net | <https://orcid.org/0009-0003-9212-0914>

Abstract

Ruling of the High Court of Justice of Galicia 419/2025, of 29 January, highlights a new challenge in the area of judicial interpretation when determining whether persistent Covid-19 can be a cause of disability in the workplace, and if so, to what degree and under what circumstances is this recognition associated with it. The emergence of this new clinical pathology, and the lack of scientific understanding of the mechanisms that can objectify the real cause of the manifestations involved, in the absence of a biomarker through which a definitive diagnosis and its possible symptomatic evolution can be established, favours its lack of specificity, leading to case-by-case and fluctuating interpretations, which limits the possibilities of establishing standardized parameters for its identification. Therefore, its recognition as a possible cause of permanent disability, as is the case with many other so-called "phantom" or central sensitization diseases, often means, in the absence of recognition in a prior medical assessment phase, a referral to the social jurisdiction, which will be forced to assess unclear issues without evident scientific support.

Keywords: long Covid; permanent total disability; disabling assessment.

Received: 30-05-2025 / Accepted: 01-06-2025 / Published (preview): 10-06-2025

Citation: Catalán Mejía, G. (2025). Long COVID: a new judicial challenge in determining it as a cause of permanent disability. Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia 419/2025, of 29 January. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 194-202 <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24531>

1. Marco jurídico

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Galicia 419/2025, de 29 de enero, aborda una cuestión cada vez más recurrente en los últimos años a la hora de determinar si ciertas patologías que carecen de una determinación médico-objetiva clara, en este caso concreto el covid persistente, pueden ser consideradas incapacitantes, permanentemente y, en su caso, en qué grado.

En este caso concreto, tenemos que partir de la sentencia previa del juzgado de lo social, ahora en fase de recurso, en la que se estima la enfermedad por covid persistente padecida por un trabajador en activo, enfermero de profesión, y se reconoce el grado de incapacidad permanente absoluta (IPA) atendiendo al diagnóstico médico del paciente y refiriendo a: «Covid persistente con sintomatología multisistémica (general, neurológica, cardíaca, respiratoria, digestiva). Síndrome disautonómico secundario. Afectación moderada de las presiones pulmonares. Síndrome restrictivo leve». Ante esta sentencia de reconocimiento, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia, con base en el recurso interpuesto por la Seguridad Social ante este reconocimiento incapacitante absoluto, estima parcialmente dicho recurso, rebajando el grado inicialmente otorgado y pasando a considerarlo como IPT; basa su pronunciamiento en que, si bien reconoce la existencia de limitaciones en el trabajador para poder desarrollar su profesión habitual, como profesional de la enfermería en activo, no muestra la gravedad patológica suficiente para entenderlo extensible a cualquier tipo de prestación laboral, criterio este centrado fundamentalmente en el nivel de gravedad de la patología padecida y la progresiva mejoría de la enfermedad acreditada a partir de parámetros médico-científicos.

El marco jurídico español contempla la incapacidad permanente y la incluye dentro de la acción protectora de la Seguridad Social. En este sentido, el artículo 193 de la Ley general de la Seguridad Social reconoce esta situación en aquellos supuestos en los que las personas trabajadoras presenten reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva, previsiblemente definitivas, de recuperación incierta o de largo plazo que disminuyan o anulen su capacidad laboral, después de haber estado sometidas a los tratamientos médicos prescritos.

De estos elementos definitorios establecidos por la norma para determinar una situación permanentemente incapacitante, se requiere, por tanto, un análisis concreto de cada supuesto, que, previamente al proceso judicial, deberá ser dictaminado por los Equipos de Valoración de Incapacidades (EVI) de acuerdo con informes médicos derivados del estudio de cada caso concreto. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que la resolución judicial que determine la existencia, o no, de la incapacidad trae su origen en una nega-

tiva de los EVI en su reconocimiento, bajo parámetros científicos, en vía administrativa de la pretendida incapacidad, dando la posibilidad a la persona interesada de acudir a la vía judicial para hacer valer sus pretensiones incapacitantes, y donde se tendrá que abordar la concurrencia, o no, de los elementos normativamente establecidos, con base en la determinación de:

- La existencia de reducción anatómica o funcional, representando la manifestación más evidente del estado de salud de la persona trabajadora e implicando no solo la posible carencia de órganos o miembros, sino la pérdida de funcionalidad de estos.
- La objetivación de las secuelas, que requiere una constatación médica de dichas reducciones anatómicas o funcionales. En este sentido, hay que partir de la existencia de un informe-propuesta realizado por parte de los EVI en la fase previa a la judicial y que ya ha rechazado la situación incapacitante, realizando su valoración con base en patrones generalizados a cada enfermedad. No obstante, en enfermedades como el covid persistente u otros referidos a enfermedades de sensibilización central, como la fibromialgia o la fatiga crónica, entre otras, dichos patrones no son fácilmente extrapolables a la mayoría de los casos, por lo que su objetivación no puede ser fácilmente constatada.
- La gravedad, como elemento esencial en la determinación de la incapacidad permanente, y especialmente el grado de esta, al evidenciar la repercusión que a efectos laborales tienen las disminuciones anatómicas y funcionales existentes. Si bien hay que tener en cuenta que, en aquellas patologías que no presentan signos evidentes, sino síntomas subjetivos, como en el caso del covid persistente, la gravedad representa un concepto indeterminado, que puede modularse por distintas circunstancias personales y laborales del afectado.
- Y su temporalidad, ligado al concepto de irreversibilidad o indeterminación temporal de las previsiones de recuperación o mejoría, y que confiere el carácter permanente del reconocimiento incapacitante.

Por tanto, de la toma en consideración de estos elementos, que no siempre resultan claros, dependerá una resolución judicial acorde a derecho.

2. Supuesto de hecho sometido a enjuiciamiento

La [sentencia](#) deriva de la demanda interpuesta por un trabajador, enfermero de profesión, contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Tesorería General de la Seguridad Social y el Servicio Galego de Saúde, ante la resolución denegatoria del INSS, previo informe del EVI, al no considerar que las dolencias del paciente –concretadas en

covid persistente con patología multisistémica (general, neurológica, cardíaca, respiratoria, digestiva), síndrome disautonómico secundario, afectación moderada de las presiones pulmonares y síndrome restrictivo leve— como susceptibles de consideración para la incapacidad permanente en ninguno de sus grados. Agotada la vía administrativa previa, y ya en vía judicial, el juzgado de lo social reconoce al trabajador la IPA derivada de contingencia profesional (accidente de trabajo).

Ante esta resolución, el INSS interpuso recurso de suplicación, justificando el mismo en el hecho de que el síndrome poscovid se refiere a síntomas que persisten una vez superada la infección, si bien del informe médico no se evidencian secuelas suficientes para su consideración como incapacidad permanente en su grado absoluto. De igual manera, se justifica el recurso en el hecho de que la evolución del trabajador, desde el momento en el que sufrió la infección hasta la actualidad, ha sido favorable, por lo que, sin entrar a cuestionar las patologías referidas en el informe, estas se consideran provisionales.

El TSJ de Galicia en su resolución admite parcialmente el recurso, revocando el reconocimiento de la IPA, y reconociendo el de incapacidad permanente total (IPT); centra su fundamentación especialmente en la circunstancia, referida en el informe médico, en la que se indica la evolución de la enfermedad como favorable respecto a las limitaciones funcionales provocadas por la misma, tanto en su ámbito cognitivo como respiratorio. Considera asimismo que el estado patológico actual del paciente, si bien puede resultar limitativo para el desarrollo de las funciones asociadas a su profesión de enfermero, no lo es para otro tipo de actividad, haciendo valer la futura incorporación laboral en función de la evolución y mejoría presentada por el mismo.

3. Cuestiones claves determinantes de la resolución

Dentro de las cuestiones claves a la hora de analizar esta [sentencia](#), es necesario ahondar en las peculiaridades de la enfermedad por covid persistente y si los efectos de esta pueden considerarse, o no, incapacitantes para la actividad laboral de manera permanente, y, en su caso, en qué grado de reconocimiento. A este respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce una asignación a esta enfermedad denominada «síndrome poscovid-19», que incluye tanto a pacientes con covid persistente como a quienes padezcan otras secuelas de dicha enfermedad. Con base en este reconocimiento, cabe diferenciar entre las personas que estén afectadas por la enfermedad por covid persistente y las que padezcan secuelas por el contagio grave de la misma, ya que, en el primer caso, la enfermedad por covid persistente no depende de la gravedad con la que se haya contraído la enfermedad, sino de los síntomas posiblemente relacionados, que no se pueden asociar con otra enfermedad y que se manifiestan en un estadio temporal posterior. Por lo que, mientras que las secuelas por covid son resultado claro y objetivo de la gravedad con la que se haya sufrido

la enfermedad, resultando fácil relacionarlas con la afección inicial, el covid persistente genera una hipótesis posible, pero no constatable científicamente. Por tanto, las valoraciones médicas, en uno y otro caso, serán sustancialmente diferentes.

Vistas las diferencias entre las dos situaciones patológicas relacionadas y centrándonos en el covid persistente, se puede afirmar su difícil objetivación médica con los actuales métodos de valoración médica, así como con las importantes similitudes patológicas o manifestaciones clínicas superpuestas con otras enfermedades, especialmente con la encefalomielitis, mialgia o síndrome de fatiga crónica, según refieren importantes estudios médico-científicos. De forma general, el covid persistente presenta síntomas como fatiga extrema, tos persistente, alteraciones cognitivas, dolor muscular, dificultad para respirar, dolor torácico, trastornos del sueño, ansiedad, depresión y pérdida del olfato y el gusto, entre otros; pueden producirse en cada paciente uno o varios de dichos síntomas y con diferentes niveles de gravedad, lo que deriva en una consideración individualizada en cada caso, así como la relación que la sintomatología, independientemente de su grado de gravedad, pueda tener con las funciones laborales desarrolladas.

Entrando en el análisis de la [sentencia](#), la primera cuestión destacable la encontramos en el hecho de que, si bien no valora la patología de la enfermedad ni cuestiona su calificación como supuesto incapacitante, sí entra a valorar el grado incapacitante otorgado por la sentencia del juzgado de lo social, reduciendo el inicial reconocimiento de IPA para toda profesión u oficio a IPT para profesión habitual; centra su fundamentación primordialmente en el hecho de que, si bien es cierto que la patología presenta ciertas sintomatologías generales asociadas a esta enfermedad, las sintomatologías más específicas o impeditivas, como el síndrome disautonómico secundario, o alteración del sistema nervioso autónomo, y la afección pulmonar padecida, han sido consideradas leves por el informe médico que valora la situación patológica del enfermo, unido a la constatación objetiva del propio equipo de valoración de la mejoría en la sintomatología presentada.

No son nuevas las resoluciones judiciales que han reconocido la IPA en casos en los que el covid persistente se incluía dentro de un abanico patológico presentado por la persona interesada, normalmente asociado a otras enfermedades como la fibromialgia o la fatiga crónica, que al igual que el covid persistente están integradas en lo que el sector médico considera enfermedades «difícilmente objetivables», pero en las que se podía presumir de los efectos provocados por el resultado de la combinación de todas, o buena parte de ellas, una gravedad manifiesta en los supuestos enjuiciados y, por tanto, su cabida dentro de los elementos definitorios para el otorgamiento de una IPA. No obstante, y dentro de estos reconocimientos previos por enfermedades combinadas, la [Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Bilbao 503/2022, de 15 de diciembre](#), puede considerarse la primera resolución en la que se reconoce una IPA por covid persistente, centrando el reconocimiento prioritariamente en esta enfermedad, aun concurriendo otras asociadas, lo que genera una estela para posteriores sentencias de otros juzgados en la misma línea. Sin embargo, esta sentencia, lejos de suponer una estandarización en patrones de interpretación gene-

ral, muestra la necesidad de que la valoración judicial sea concreta y personalizada al caso enjuiciado, ya que evidenciaba, en este caso concreto, la especial gravedad de la patología en relación con la profesión habitual –celador– del declarado incapaz, circunstancia que no concurre en todos los casos.

Por lo tanto, la fundamentación realizada por el TSJ de Galicia, basándose en el informe médico y reconociendo la necesaria existencia de reducción anatómica o funcional, que da por cierta, corrige la calificación del grado y centra su posicionamiento por un lado en su temporalidad y por otro en la gravedad de la enfermedad en relación con la profesión habitual del trabajador. En cuanto a la temporalidad, cabe recordar que, a estos efectos, es un concepto que se refiere a la irreversibilidad o imprevisibilidad al estimar su posible mejoría, no pareciendo en este caso que se dé la existencia evidente de dicho parámetro, especialmente por cuanto se reconoce la mejoría evolutiva del paciente y la respuesta positiva a los tratamientos médicos aplicados. Por otro lado, e igualmente a efectos de calificación incapacitante, la gravedad patológica siempre requiere su puesta en consideración respecto a las circunstancias personales de la persona enferma, como, por ejemplo, el grado de tolerancia al dolor, así como a la relación de estos efectos con la profesión habitual desempeñada, huyendo, en no pocas ocasiones, de lo que patológicamente pueda o no ser grave. En este sentido, se puede determinar que una misma patología, a efectos incapacitantes, puede ser considerada grave aun presentando sintomatología patológica leve si, en relación con el desempeño de la profesión habitual, puede generar un especial esfuerzo o agravación. Precisamente la posibilidad de que la persona paciente, para quien se analiza el grado de incapacidad que corresponda, pueda o no desarrollar su profesión habitual u otras profesiones es un elemento crucial en esta sentencia, en la que la minoración del grado de incapacidad pone el foco en las posibilidades laborales de este trabajador, profesional de la enfermería.

Es importante destacar en relación con la profesión habitual del trabajador, cuya causa es objeto de valoración judicial, que la profesión de enfermería abarca, según lo determinan sus propios colegios profesionales, entre otras, funciones asistenciales, investigadoras, de gestión y de docencia, siendo por tanto factible que, ante una situación de necesidad derivada de la patología del paciente, se pueda orientar dentro de su ámbito profesional al desempeño de funciones que se adecuen a sus posibilidades. No está, por tanto, ante situaciones profesionales en las que la dureza de lo que pueda ser exigido para el cumplimiento de sus funciones, o la falta de flexibilidad en relación con una posible movilidad funcional, unida a una menor cualificación personal, pueda limitar de manera indiscutible las posibilidades laborales futuras.

Otra de las cuestiones más relevantes y no controvertida respecto a la sentencia recurrida es el reconocimiento de la incapacidad permanente como contingencia profesional. En este sentido, cabe recordar el trato especial estipulado por el Real Decreto-Ley 3/2021, en su [artículo 6](#), que otorga al personal de centros sanitarios o sociosanitarios que hayan sido infectados por el virus SARS-Cov-2 y durante el tiempo transcurrido desde la decla-

ración de la pandemia por la OMS, hasta el levantamiento de las medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria, su reconocimiento como contingencia profesional, a través de una presunción *iuris tantum*, una vez acreditado el contagio. Circunstancia que se traduce en una consideración privilegiada, hoy en día, del covid persistente respecto a su vinculación profesional. No obstante, no podemos olvidar que las enfermedades causadas por virus, como es el caso de SARS-Cov-2, no son exclusivas ni directamente derivadas de unas determinadas profesiones, como la sanitaria, si bien ha resultado ser este un criterio determinante, por esta y otras sentencias a la hora de contemplarlo a efectos profesionales. Aunque esta circunstancia interpretativa puede ser plausible y entendible ante la indiscutible mayor exposición vírica del personal profesional de la salud en el desempeño de sus funciones a la que puede producirse por parte cualquier otro en otro ámbito vital o laboral, tampoco podemos olvidar que no se puede constatar la relación directa causa-efecto requerida en las contingencias profesionales, especialmente en este caso, en el que el virus SARS-Cov-2 del que presumiblemente se deriva la enfermedad por covid permanente, como se indicó anteriormente, no se refiere a secuelas provocadas por el contagio, sino a síntomas posteriores posiblemente relacionados y que no se pueden vincular a otra enfermedad. Especialmente por el hecho de que la constatación clínica del contagio inicial, en la mayoría de los casos sucedidos en el momento culmen de la pandemia, se producían a través del autodiagnóstico personal de la persona paciente, dando por buena la comunicación de esta como acreditativa del contagio.

4. Valoración crítica

De las cuestiones claves tratadas anteriormente se puede determinar, por tanto, que los elementos abordados en la [sentencia](#), al reducir el grado de IPA a IPT, corrigiendo al órgano juzgador previo, parecen adecuados y razonables, en tanto que se avalan no solo por los datos médico-patológicos del paciente, que de manera clara refieren a un nivel de gravedad evolutiva favorable, desvirtuando los elementos de gravedad y temporalidad al máximo nivel, sino también a las posibilidades laborales futuras del interesado, que, por su alto nivel competencial y de formación, son susceptibles de desempeñarse dentro de su mismo ámbito profesional, si bien, bajo controles de salud e idoneidad ante las limitaciones existentes en el marco de su enfermedad.

A este respecto, en cuanto a posibles vías de adaptación laboral, hay que tener en cuenta que hoy en día los avances tecnológicos posibilitan en no pocas profesiones una redefinición del concepto tradicional de trabajo, antiguamente basado mayoritariamente en el trabajo manual y poco flexible, permitiendo mayores grados de comodidad y seguridad en el empleo, y que por consiguiente obligan a redefinir lo que se consideran situaciones de necesidad susceptibles de ser protegidas por el Estado del bienestar, o al menos su grado de protección. De igual manera, la necesaria exigencia derivada de la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de enero de 2024 \(asunto C-631/22\)](#), de modular

los sistemas de organización empresarial en aras de facilitar la integración de sus personas trabajadoras con situaciones incapacitantes a través de ajustes y adaptaciones razonables de sus puestos de trabajo, o función de la movilidad funcional, abre una importante vía para el mantenimiento en el empleo de la ciudadanía. Situación de adecuación en cuanto a las funciones que parece poder incardinarse en el caso enjuiciado.

Por tanto, y como en muchos otros casos en los que se tiene que valorar situaciones incapacitantes a partir de enfermedades poco claras y no objetivables, en los que se ha de tomar en consideración otras situaciones colaterales de la persona paciente, como el «aparente» grado de afectación o el impacto de la sintomatología en el ejercicio de su profesión, las resoluciones tendrán que continuar siendo casuísticas y no extrapolables fácilmente a casos similares. A este respecto, posibles y esperados avances médico-científicos, que permitan objetivar esta patología, serán de gran ayuda para unificar criterios médicos y judiciales bajo parámetros más estandarizados.

¿Es posible dar un trato más humanizado en banca hoy en día? El rol del liderazgo compasivo

Alma Rodríguez Sánchez (autora de contacto)

Profesora Titular de Organización de empresas.

Universitat Jaume I (Castelló, España)

Alma.Rodriguez@uji.es | <https://orcid.org/0000-0002-3131-7612>

Andrés Salas Vallina

Profesor Titular de Organización de empresas.

Universitat de València (España)

Andres.Salas@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-0129-7013>

Extracto

Este estudio se sumerge en un tema de sumo interés: el liderazgo compasivo, un concepto en auge en el campo de la gestión de personas. Aunque se ha avanzado mucho en la comprensión de sus orígenes y efectos, todavía queda por explorar cómo la compasión afecta al comportamiento de los líderes cuando se enfrentan a presiones extremas. Para arrojar luz sobre este aspecto, analizamos la realidad de tres casos, tres bancos que operan bajo diferentes lógicas (banca comercial, cajas de ahorro y cooperativas de crédito). El estudio se centra en los directores/as de sucursales bancarias, como mandos intermedios, y se observa cómo lidian con el fenómeno paradójico de integrar su naturaleza humana con la necesidad coetánea de lograr objetivos agresivos. Los resultados extraídos de las entrevistas realizadas (N = 11) a directores/as de oficina, empleados/as y clientes permiten conectar que la lógica de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, junto con elementos humanos específicos, están relacionados con un ambiente más saludable para desarrollar comportamientos compasivos en comparación con los bancos comerciales. Se encuentra coherencia al vincular el mensaje institucional de poner el foco en un tratamiento personalizado de los clientes y las acciones compasivas del mando intermedio hacia los clientes y subordinados. En este estudio se proponen sugerencias tanto teóricas como prácticas a nivel de gestión de personas para volver a humanizar el lado oscuro de la banca tanto para la plantilla como para los clientes. Los hallazgos del estudio son originales porque proporcionan evidencia adicional de la vinculación entre las lógicas empresariales y el liderazgo compasivo de los mandos intermedios y su impacto en la plantilla y clientes.

Palabras clave: mandos intermedios; sector bancario; cliente vulnerable; liderazgo compasivo; gestión de personas; bienestar laboral; políticas de RR. HH.

Recibido: 03-05-2024 / Aceptado: 06-09-2024 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Rodríguez Sánchez, A. y Salas Vallina, A. (2025). ¿Es posible dar un trato más humanizado en banca hoy en día? El rol del liderazgo compasivo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 203-228. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.22197>

Is it possible to provide a more humanized approach in banking today? The role of compassionate leadership

Alma Rodríguez Sánchez (contributing author)

Associate Professor of Business Organization.

University Jaume I (Castelló, Spain)

Alma.Rodriguez@uji.es | <https://orcid.org/0000-0002-3131-7612>

Andrés Salas Vallina

Associate Professor of Business Organization.

University of València (Spain)

Andres.Salas@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-0129-7013>

Abstract

This study delves into a relevant topic: compassionate leadership, a concept gaining momentum in the field of personnel management. Although much progress has been made in understanding its origins and effects, there is still exploration needed on how compassion affects leaders' behavior when they face extreme pressures. To shed light on this aspect, we examine the reality of three cases, three banks operating under different logics (commercial banks, saving banks and credit cooperatives). We focus on bank branch managers, as middle managers, and observe how they deal with the paradoxical phenomenon of integrating their human nature with the simultaneous need to achieve aggressive goals. The results from interviews (N=11) with branch managers, employees, and customers suggest that the logic of savings banks and credit cooperatives, along with specific human elements, is associated with a healthier environment for developing compassionate behaviors compared to commercial banks. We find coherence in linking the institutional message of focusing on personalized customer treatment and the compassionate actions of middle management towards customers and subordinates. This study proposes both theoretical and practical suggestions at the personnel management level to humanize the darker side of banking for both employees and customers. The study findings are original as they provide additional evidence of the link between business logics and compassionate leadership of middle managers and their impact on employees and customers.

Keywords: middle management; banking sector; vulnerable customer; compassionate leadership; people management; wellbeing at workplace; human resources management practices.

Received: 03-05-2024 / Accepted: 06-09-2024 / Published: 04-07-2025

Citation: Rodríguez Sánchez, A. y Salas Vallina, A. (2025). Is it possible to provide a more humanized approach in banking today? The role of compassionate leadership. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 203-228. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.22197>

Sumario

1. Revisión de la literatura
 - 1.1. ¿Qué implica ser mando intermedio en banca?
 - 1.2. Compasión en mandos intermedios: ¿realidad o ficción?
 - 1.3. El contexto bancario español y la cultura de tres lógicas bancarias
 2. Metodología
 - 2.1. El contexto y procedimiento de recogida de datos
 - 2.2. Análisis de datos
 - 2.3. Objetividad de las interpretaciones
 3. Hallazgos
 - 3.1. Existencia inicial de presiones para alcanzar objetivos
 - 3.2. Tensión entre objetivos y la «parte humana»
 - 3.3. Consecuencias de la compasión en empleados y clientes
 - 3.4. Una forma novedosa de gestionar las sucursales bancarias desde la compasión
 4. Discusión y conclusiones
 - 4.1. Limitaciones y futuras investigaciones
 - 4.2. Contribuciones e implicaciones prácticas
- Referencias bibliográficas

1. Revisión de la literatura

En la actualidad la presión por conseguir los objetivos, por la competitividad y la eficiencia en el lugar de trabajo son ingredientes comunes en el mundo laboral. Esto se refleja en el desencanto creciente en los lugares de trabajo, donde tanto empleados/as como gerentes luchan por encontrar significado en lo que hacen. Un ejemplo claro se encuentra en el sector de servicios financieros. La banca, en particular, es conocida por ser una industria estresante y altamente exigente (Cooke y cols., 2019), donde las metas a corto plazo a menudo eclipsan las consideraciones éticas y emocionales. En este ambiente tenso, los/las gerentes de sucursales bancarias pueden recurrir a prácticas de supervisión abusiva hacia su plantilla, lo que agota rápidamente los recursos personales de esta última (Fisher y cols., 2021). Lo que es aún más preocupante es que esta tensión puede trasladarse a la relación con los clientes, especialmente aquellos que son más vulnerables. Sin embargo, aquí es donde surge una paradoja interesante. A pesar de este contexto desafiante, la naturaleza humana tiene un lado compasivo y cálido (Pessi y cols., 2022). Las personas poseen habilidades y fortalezas que, cuando se utilizan de manera adecuada, pueden elevar las interacciones a un nivel más ético y auténtico (Gardner y cols., 2021). Este conflicto interno entre la presión del entorno laboral y la necesidad de mantener la integridad personal plantea un dilema significativo para muchos. ¿Cómo podemos reconciliar estas dos fuerzas aparentemente opuestas? ¿Cuál es el rol del estilo de liderazgo en este dilema?

La gerencia de sucursales son mandos intermedios que lideran las sucursales bancarias. Se encuentran entre la gerencia de área y el personal de la sucursal, y como tal, a partir de ahora los nombraremos «mandos intermedios» haciendo referencia tanto a mujeres directoras de sucursal como a hombres directores de sucursal. Los mandos intermedios en la banca enfrentan constantemente esta tensión contradictoria entre comportamientos más agresivos (o centrados únicamente en los objetivos). En este sentido, la literatura carece de una comprensión clara de las razones subyacentes por las cuales un mando intermedio exhibe comportamientos compasivos en un ambiente hostil, y posteriormente cómo la compasión genera o no resultados positivos tanto para la plantilla como para los clientes. En consecuencia, esta investigación tiene como objetivo profundizar en las razones subyacentes de un mando intermedio para ser compasivo, y cómo este estilo de liderazgo impacta en su equipo y en el cliente vulnerable. Un cliente vulnerable es alguien que, debido a sus circunstancias personales, es especialmente susceptible a un perjuicio, particularmente cuando una empresa no actúa con niveles adecuados de cuidado. Por tanto, nuestro trabajo tiene como objetivo entender, por un lado, cómo las políticas institucionales influyen en los comportamientos de los mandos intermedios y, por otro, cómo los mandos intermedios y su personal de oficina tratan a los clientes vulnerables.

Para llevar a cabo este estudio nos basamos en la literatura relacionada con el institucionalismo organizativo (Lounsbury y cols., 2021) para comprender las diferentes lógicas empresariales adoptadas por los tres bancos analizados y su impacto en los clientes vulnerables. Además, partimos de la literatura de psicología del trabajo, específicamente sobre el conflicto de rol y la literatura de compasión (Kahn et al., 1964; Lilius et al., 2011), para analizar los comportamientos y emociones conflictivas que los mandos intermedios deben enfrentar y cómo estos influyen en su personal de oficina y los clientes. Para ello, seguimos un diseño de investigación interpretativa (Hatch y Yanow, 2003), que es un método particularmente apropiado para comprender cómo las personas perciben y construyen su realidad organizativa. En este sentido, el interpretativismo permite analizar un desafío de gestión desde la perspectiva de los participantes, lo que resulta en un conocimiento profundo.

A continuación, dos preguntas amplias guían nuestra investigación: (a) ¿existe un vínculo entre la cultura institucional y el papel de los mandos intermedios al tratar a empleados y clientes? Es decir, ¿la lógica empresarial del banco influye en un patrón específico de comportamientos asociados a mandos intermedios compasivos? y (b) ¿existe potencial para que el liderazgo compasivo genere resultados beneficiosos tanto para la plantilla como para los clientes (vulnerables)? Buscamos abordar estas brechas primero aclarando lo que entendemos por mando intermedio en banca, a través de una revisión del concepto de mando intermedio en el ámbito bancario. Luego, desarrollamos argumentos para presentar la complejidad de ser un mando intermedio en banca y por qué la compasión podría surgir en este contexto, lo que nos lleva a encontrarnos con lo que definimos como el «paradójico oscuro», es decir, dos comportamientos conflictivos que surgen del contexto hostil de la banca. Esto será seguido por una descripción de la investigación empírica y una discusión en la que contrastamos la forma prevaleciente o comúnmente aceptada de describir los comportamientos de los mandos intermedios (nuestra pre-comprensión) con lo que revela nuestro estudio (nuestra nueva comprensión).

Por tanto, este estudio pretende contribuir a la literatura de varias maneras. En primer lugar, aborda tres lógicas empresariales distintas, incluyendo cajas de ahorro y cooperativas de crédito, frecuentemente ignoradas en investigaciones previas. En segundo lugar, emplea un enfoque interpretativo, adecuado para revelar formas no convencionales de comprender y abordar problemas de gestión que difícilmente emergerían mediante métodos cuantitativos. Finalmente, en este estudio se pretende analizar estas tres lógicas con estilos distintos de liderazgo, incluyendo el estilo compasivo como un estilo novedoso y poco estudiado en la literatura.

1.1. ¿Qué implica ser mando intermedio en banca?

En los últimos años, las firmas bancarias han experimentado presiones crecientes derivadas de una alta competencia internacional y un enfoque de «valor para el accionista» alineado con el neoliberalismo (Kotz, 2002). Como respuesta, los bancos han desarrollado estructuras pos-burocráticas que se centran en la producción central, con el objetivo de minimizar costos y hacer que las organizaciones sean más ágiles.

En relación con esto, los mandos intermedios han experimentado una mayor presión, con múltiples consecuencias asociadas. Han visto cómo las presiones de tareas, las percepciones de inseguridad laboral, la incertidumbre profesional y los niveles de estrés han aumentado (Hassard y Morris, 2022). Mientras tanto, las tecnologías digitales han desarrollado una lógica de influencia y valorización de la información. Este contexto plantea preguntas adicionales en situaciones que reflejan el aparente choque de la naturaleza humana con una cultura agresiva para lograr objetivos a corto plazo. Los mandos intermedios en la banca se encuentran entre los altos directivos y sus subordinados. Enfrentan la presión de lograr objetivos a corto plazo mientras atienden a los clientes y administran un equipo. Un mando intermedio canaliza las presiones desde arriba hacia los subordinados. En este proceso, podrían desorientarse como resultado de la inseguridad, ambigüedad y confusión con el potencial de causar daño tanto a los subordinados como a los clientes. Pero los mandos intermedios son humanos y, como tales, tienen la necesidad de relaciones humanas positivas. La naturaleza básica humana muestra nuestras raíces emocionales profundas y nuestra necesidad de compartir emociones positivas. Un número creciente de estudios revela la relevancia de las emociones y la dinámica interpersonal en el lugar de trabajo, incluyendo el bienestar de la plantilla, la felicidad en el trabajo y las relaciones de alta calidad en el trabajo (Dutton y Heaphy, 2003).

Considerando todos estos ingredientes tóxicos y la necesidad humana de tener coherencia entre los comportamientos requeridos por la organización, el rol que se ejerce y las emociones expresadas, los mandos intermedios son los comensales perfectos para saborear el cóctel del conflicto de rol. El conflicto de rol surge cuando una persona se enfrenta a dos o más expectativas de roles opuestos y las demandas de roles correspondientes de otros (Kahn et al., 1964). Además, la incompatibilidad de las expectativas de requerimientos del rol se juzga en un conjunto de condiciones que impactan en el rendimiento. Además, se considera que el conflicto de rol es responsable de aumentar la incidencia de eventos adversos y emociones negativas en el trabajo y, al mismo tiempo, aumenta las posibilidades de mostrar comportamientos no convencionales y moralmente inaceptables por parte de la plantilla, que causan sentimientos de ira, frustración, ansiedad y miedo (Fisher, 2002). De hecho, el conflicto de roles ha sido estudiado especialmente en el sector bancario como fuente de estrés de roles y otros resultados negativos para empleados y clientes. En este escenario, las presiones para los mandos intermedios bancarios se han incrementado, lo que lleva a una monitorización basada en la vigilancia para controlar sus acciones, con una importante pérdida de autonomía y «soberanía» personal (Hassard y Morris, 2022).

1.2. Compasión en mandos intermedios: ¿realidad o ficción?

La compasión es un comportamiento humano que surge como respuesta al sufrimiento personal (Lilius et al., 2011). Implica darse cuenta del sufrimiento de otra persona, sentir empáticamente el dolor de otra persona y actuar de manera que alivie el sufrimiento (Lilius

et al., 2011), y aunque comparte similitudes con conceptos como la integridad, la ética o la inspiración, va más allá, involucrando la acción. En este estudio, centramos la atención de la compasión en los líderes que gestionan un grupo de gente de manera cercana en banca, es decir los mandos intermedios. Los mandos intermedios experimentados encarnan una paradoja al buscar objetivos casi inalcanzables a expensas de subordinados, clientes y su propio bienestar, mientras anhelan una vida laboral más humana (Hakanen y Pessi, 2018). Situados entre la gerencia de área, empleados y empleadas de sucursales y clientes, esta gerencia debe lidiar con presiones tanto de arriba como de abajo. Debe cumplir con los objetivos de rendimiento impuestos por la alta jerarquía del banco y transmitirlos a niveles inferiores, mientras enfrentan clientes cada vez más exigentes y deben manejar la complejidad de equipos (Cooke y cols., 2019). ¿Cómo lidiarán estos mandos intermedios con esta situación aparentemente conflictiva e incompatible bajo tres lógicas empresariales diferentes?

Los y las líderes desempeñan un papel crucial para ayudar a la plantilla a enfrentar eventos desafiantes y percibirlos como oportunidades de aprendizaje, pero también pueden mostrar comportamientos abusivos. Los rasgos de personalidad oscuros, como el maquiavelismo, la psicopatía o el narcisismo, pueden emerger en ambientes altamente demandantes con recursos laborales limitados. La renuncia a la responsabilidad y el seguimiento exclusivo de los requisitos del trabajo pueden tener consecuencias perjudiciales para el bienestar individual y los resultados organizacionales. El liderazgo abusivo refleja lo opuesto al liderazgo compasivo. De hecho, se ha identificado que haber experimentado dolor, tristeza o vocalizaciones de angustia son antecedentes de una respuesta compasiva.

Según Hakanen y Pessi (2018), el liderazgo compasivo puede desempeñar un papel importante para lidiar con los factores estresantes mientras se mantiene el compromiso, la productividad y el bienestar de los subordinados. Esto implica no solo notar y sentir empatía, sino también estar motivado para aliviar el sufrimiento de los demás. Los/las líderes compasivos/as por tanto están atentos/as, empatizan, entienden y ayudan a la plantilla (West, 2021). Además, los/las líderes compasivos/as interpretan los errores como oportunidades de aprendizaje y no fomentan culturas de culpa y vergüenza que crean sentimientos de miedo, lo que a su vez conduce a organizaciones tóxicas. Por lo tanto, la compasión de los mandos intermedios debería contrarrestar el clima de trabajo deshumanizado. Las culturas de trabajo donde surgen comportamientos compasivos se caracterizan por ser útiles y generosas, lo que debería tener un impacto positivo en empleados y clientes. De hecho, existe suficiente investigación que destaca el efecto positivo de entornos de trabajo más humanos en el compromiso de los trabajadores (Saks, 2022). Sin embargo, se necesita una mayor investigación para comprender cómo y por qué los líderes muestran comportamientos compasivos en contextos hostiles y altamente exigentes, y cuáles son las consecuencias de tales comportamientos.

Aunque numerosos estudios exploran el mundo de los mandos intermedios, existe una falta de evidencia sobre las variaciones en los comportamientos compasivos entre los mandos intermedios en empresas con fines lucrativos (bancos comerciales) y en empresas

orientadas socialmente. Además, sabemos poco sobre cómo afectan los comportamientos compasivos a los clientes, especialmente a los más vulnerables. De hecho, investigaciones previas revelan que la compasión de la plantilla del banco es una de las características que los clientes prefieren al seleccionar un banco.

La forma predominante de entender a los mandos intermedios argumenta que están posicionados para traducir estrategias en acción y que buscan nuevas ideas estratégicas (Gjerde y Alvesson, 2020). Sin embargo, también sufren de falta de confianza y estricto control por parte de sus superiores e incluso pueden «perder el rumbo» como resultado de la inseguridad, ambigüedad y confusión, lo que conduce a una identidad gerencial debilitada. Nuestro objetivo es explorar esto en profundidad, y observar las actitudes y comportamientos de los mandos intermedios en acción, sus narraciones y las de otros, mientras permanecemos abiertos a «sorprendernos» con evidencia empírica (Bonache y Zárraga-Oberty, 2020).

1.3. El contexto bancario español y la cultura de tres lógicas bancarias

En España todavía sobrevive una lógica empresarial que prioriza el impacto social de las entidades bancarias y es por esto que existe un escenario donde cohabitan diferentes lógicas empresariales bancarias. Las consecuencias del contexto bancario altamente presionado pueden ser diferentes para las empresas que no siguen un modelo con fines lucrativos únicamente, lo que plantea nuevas preguntas relacionadas con cómo la naturaleza humana coexiste con esta lógica y cuáles son las consecuencias para empleados y clientes, especialmente para aquellos clientes con menos recursos para comunicarse con el banco.

La industria bancaria española ha vivido una importante transformación desde 1970 y especialmente desde la recesión de 2008, o crisis de 2008. Los bancos han experimentado globalización, desregulación e implementación de nuevas tecnologías, todo ello en un contexto de severa recesión en 2008 que ha cambiado el mapa bancario. Antes de la recesión de 2008, el mercado bancario estaba compartido casi por igual entre bancos y cajas de ahorros. Sin embargo, los problemas de solvencia de las cajas de ahorros y los pequeños bancos comerciales llevaron a un proceso de concentración del mercado y a la desaparición forzada de las cajas de ahorros, excepto dos pequeñas entidades. Las cooperativas de crédito son un caso diferente. Son entidades que tienen una participación de mercado relativamente inteligente, pero no solo han sobrevivido, sino que han mejorado significativamente su posición en el mercado desde 2008 hasta ahora. A continuación, describimos estas tres lógicas empresariales y la cultura subyacente de gestión de recursos humanos.

La primera lógica empresarial es el modelo de negocio predominante en la banca, representado por bancos con fines de lucro controlados por accionistas, a los que llamamos bancos comerciales. Desde la recesión de 2008, ha habido una gran reestructuración, lo que ha resultado en un escenario de una reducción severa en el número de competidores y un aumento significativo en la concentración del mercado de los bancos. Esta desertificación financiera ha sido el resultado de un proceso de reducción de costos, especialmente realizado por los bancos comerciales, lo que ha llevado a una atención al cliente más deficiente debido a sucursales sobrecargadas y al desarrollo de canales de transacción electrónica. Esto tiene consecuencias importantes para las personas en situación de vulnerabilidad, como las personas mayores, que necesitan que los servicios bancarios se adapten a sus necesidades particulares, ya que corren un grave riesgo de sufrir efectos perniciosos de una selección inadecuada de productos. Además, el sistema bancario español ajustó su capacidad bancaria con una reducción del 37 % de las sucursales y del 29 % de los puestos de trabajo (Maudos y Vives, 2017). Bajo este modelo de negocio, los mandos intermedios se enfrentan constantemente a presiones institucionales junto con demandas laborales de clientes y empleados. Este modelo de negocio sigue la lógica de maximización de beneficios de las corporaciones capitalistas basada en un crecimiento indefinido, disponibilidad absoluta y flexibilidad para impulsar la productividad. Los bancos comerciales han apostado firmemente por los servicios bancarios en línea, que ofrecen una amplia gama de operaciones bancarias electrónicas. La banca en línea se supone que implica varios beneficios tanto para los clientes (visualización de cuentas, pago de préstamos, transferencia de dinero, etc.) como para el banco (reducción de costos). En España, la gran reestructuración del sector bancario ha llevado a un aumento significativo de la concentración del mercado (Maudos y Vives, 2017), donde los bancos comerciales dominan la cuota de mercado.

La segunda lógica empresarial son las cooperativas de crédito como alternativa a las empresas privadas para reformar el capitalismo. Son entidades financieras cooperativas con objetivos sociales y económicos y comunidades locales. Son actores clave porque desarrollan la industria financiera cubriendo necesidades financieras que no son satisfechas por los bancos comerciales. En este sentido, las cooperativas de crédito continuaron centrándose en el servicio al cliente en persona, aunque desarrollaron canales en línea para realizar la mayoría de las transacciones operativas. Las cooperativas de crédito no siguen la maximización de beneficios, ya que su principal objetivo es fomentar el bienestar económico y social de sus miembros. Las cooperativas de crédito basan sus valores en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), en la que los principios democráticos desempeñan un papel prominente. En comparación con las empresas capitalistas que siguen una lógica de maximización de beneficios para los accionistas, la plantilla en cooperativas son propietarios y comparten beneficios. Esta forma organizativa fomenta la democracia, la competencia y la autoestima de la plantilla. En comparación con los bancos comerciales y las cajas de ahorros antes de la recesión de 2008, las cooperativas de crédito españolas presentan una estructura financiera y solvencia sólidas sin necesidad de recibir financiación pública

para ser rescatadas. En este sentido, han sido los tipos de entidades bancarias menos afectados debido a su menor exposición a riesgos hipotecarios. A pesar de su baja cuota de mercado en comparación con los bancos comerciales, según la Unión Nacional de Cooperativas de Créditos (UNACC), las cooperativas la han aumentado del 4 % al 9,88 % del total de activos en el periodo de 2008 a 2021, y han aumentado del 5,1 % al 8,71 % del total de créditos en el periodo de 2008 a 2021.

Una tercera lógica está representada por las cajas de ahorros. Las cajas de ahorros representan una tercera lógica, donde los beneficios pueden ser retenidos o distribuidos con un propósito social o cultural. La gobernanza pertenece a los depositantes, empleados, autoridades y la entidad fundadora, siendo así más democrática en comparación con los bancos comerciales. No son organizaciones comerciales con fines de lucro gobernadas por depositantes, empleados, autoridades públicas y la entidad fundadora. Las cajas de ahorros surgieron en España en el siglo XIX para cubrir las necesidades financieras básicas y fomentar el desarrollo económico y social a nivel regional. Las cajas de ahorros han sido actores fundamentales en la banca minorista compitiendo con los bancos comerciales. Sin embargo, la recesión de 2008 ha causado una disminución drástica en el número de cajas de ahorros hasta su casi total extinción. Durante los años previos a la recesión de 2008, tanto las cajas de ahorros como los bancos comerciales expandieron su actividad a través de hipotecas sobrevaloradas y de alto riesgo con un crecimiento de dos dígitos. Aunque las cajas de ahorros presentaron más dificultades para lidiar con el *shock* económico debido a los altos riesgos asumidos siguiendo el modelo de los bancos comerciales. En cualquier caso, aún hay dos cajas de ahorros vivas que compiten con éxito en la industria bancaria española, las cuales cubren áreas regionales específicas. Las cajas de ahorros también han desarrollado canales no presenciales para los clientes, pero dan prioridad a la atención al cliente en persona.

A pesar de los objetivos sociales de las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros, ambas compiten por el mismo mercado que los bancos comerciales. Bajo el escenario actual de desertificación financiera, están aprovechando esta situación para tomar posiciones de mercado no atendidas por los bancos comerciales. Por lo tanto, los mandos intermedios que trabajan en cooperativas de crédito y cajas de ahorros también tienen que alcanzar objetivos a corto plazo bajo la supervisión de un superior (gerente de área). En este sentido, sus lógicas empresariales tienen similitudes con los bancos comerciales. Por ejemplo, ofrecen seguros de hogar y vida, financian inversiones, realizan transacciones en el mercado de valores o hipotecas. La principal diferencia radica en la gama de productos y el nivel de exigencia en términos de cantidad y resultados.

Sin embargo, sostenemos que independientemente de la lógica empresarial, no hay razones por las cuales los líderes no puedan actuar de manera compasiva que refleje sus valores e identidades esenciales. Por tanto, es necesario analizar de manera concreta el fenómeno complejo del liderazgo compasivo en contextos hostiles donde la ley de la selva todavía se aplica en mayor o menor medida.

2. Metodología

2.1. El contexto y procedimiento de recogida de datos

Nuestra investigación se llevó a cabo en tres entidades bancarias que operan bajo tres lógicas legales y empresariales diferentes. Todas ellas son bancos españoles con sede en España (aquí se utiliza el término banco para referirse a bancos comerciales, cajas de ahorros y cooperativas de crédito). El primer banco tiene una larga historia y es el resultado de varias fusiones y adquisiciones, con presencia en el mercado internacional y una posición de mercado ventajosa en España. El banco seleccionado es una gran entidad en términos de número de empleados, clientes y activos. Es un banco minorista y comercial que sigue una organización jerárquica clásica y la transmisión unidireccional de normas y objetivos establecidos. Este modelo de negocio ha evolucionado en los últimos años en la línea de negocio minorista, pasando de ofrecer productos bancarios (préstamos, depósitos, fondos de inversión, etc.) a una cartera de productos y servicios más amplia y diversificada debido a la reducción de los márgenes de beneficio en un escenario de bajos tipos de interés. Este tipo de banca siempre ha enfrentado una presión particular de los accionistas que buscan maximizar las ganancias a corto plazo. El estudio se realizó en una gran sucursal minorista ubicada en una zona bien posicionada (en el centro) en una gran ciudad española, con una muestra variada de clientes con todos los perfiles (ingresos bajos, medios y altos y cultura financiera variada). La segunda organización bancaria es una cooperativa de crédito, un tipo de organización donde la plantilla comparten colectivamente la propiedad y las ganancias económicas. Esta cooperativa de crédito también tiene una posición dominante en el mercado español con presencia en todo el país. La sucursal estaba en una zona bien comunicada y ubicada en el centro en una importante ciudad española, donde los clientes incluían una amplia gama de niveles de ingresos. En comparación con la lógica capitalista de la primera empresa, la cooperativa de crédito presenta una estructura de gobernanza que fomenta la participación y la implicación de la plantilla. La tercera organización bancaria es una caja de ahorros. Las cajas de ahorros han desempeñado un papel esencial para mejorar el acceso a los servicios financieros a través de una extensa red de sucursales. Muestra un claro impacto social que implica un mayor significado en el trabajo para la plantilla. Sin embargo, después de la recesión de 2008, la mayoría de las cajas de ahorros fueron compradas por bancos con ánimo de lucro y solo sobrevivieron dos cajas de ahorros. No obstante, tanto las cooperativas de crédito como las cajas de ahorros siguen siendo fieles a su compromiso social.

Los datos se recopilaban de múltiples fuentes. La primera fuente involucró a los mandos intermedios que lideraban sucursales referentes en términos de número de clientes y balance. También involucramos a empleados que han trabajado un período mínimo de 5 años, y a un cliente clasificado en este estudio como vulnerable: aquellos mayores de 65 años con un vínculo significativo con el banco (pensión domiciliada y uso regular de tarjeta

de crédito, junto con otros servicios) (véase la tabla I). Dos investigadores recopilaron datos de estas fuentes en dos etapas. En la primera etapa, se realizaron dos entrevistas entre gerentes de nivel medio senior que habían trabajado en entidades que eran cajas de ahorros que se transformaron en bancos comerciales, para comprender el proceso de cambio de una cultura basada en el impacto social hacia una cultura orientada al lucro. En la segunda etapa, entrevistamos a tres figuras clave en la sucursal bancaria: el director de la sucursal (al que llamamos gerente intermedio), un empleado y un cliente vulnerable. Las entrevistas se llevaron a cabo individualmente. Comenzamos haciendo preguntas generales sobre las experiencias vividas durante el cambio del contexto bancario, lo que facilitó el desarrollo de un ambiente positivo para promover la participación. Una vez creado este clima positivo, nos centramos en los principales objetivos de esta investigación, que buscaban comprender mejor las causas de los posibles comportamientos compasivos de los mandos intermedios y el impacto de estos comportamientos en la plantilla y clientes vulnerables. Las entrevistas tuvieron una duración media de una hora. Siguiendo el método de investigación interpretativa (Hatch y Yanow, 2003), las preguntas fueron intencionalmente abiertas tanto para los mandos intermedios, empleados y clientes, e incluyeron preguntas como: ¿Cómo describirías la cultura de esta organización? ¿Cuáles son las fortalezas de tu organización? ¿Podrías proporcionar un ejemplo de cómo gestionar una situación desafiante con un subordinado? Desde tu punto de vista, ¿qué significa ser un gerente intermedio? ¿Puedes describir la forma en que gestionas tu equipo? ¿Cómo describirías el servicio ofrecido por el gerente intermedio o la plantilla de esta sucursal? En una tercera etapa, los resultados fueron compartidos y discutidos por los investigadores y codificamos a los mandos intermedios que vivieron la transición de cajas de ahorros a bancos comerciales como SEN1 y SEN2. A los mandos intermedios, empleados y clientes que han trabajado en bancos comerciales, cooperativas de crédito y cajas de ahorros se les codificó como DIR, EMP y CLI, respectivamente.

En la siguiente tabla se puede observar la descripción de la muestra (N = 11).

Tabla I. Descripción de la muestra

Identificador	Puesto	Tipo entidad	Edad	Género	Años antigüedad
SEN1	Director oficina	Caja ahorros transformada en banco comercial	45	Hombre	25
SEN2	Director oficina	Caja ahorros transformada en banco comercial	55	Hombre	38



Identificador	Puesto	Tipo entidad	Edad	Género	Años antigüedad
DIR1	Director oficina	Banco comercial	51	Hombre	25
EMP1	Empleado	Banco comercial	59	Hombre	28
CLI1	Cliente	Banco comercial	72	Hombre	36
DIR2	Directora oficina	Cooperativa de crédito	39	Mujer	16
EMP2	Empleada	Cooperativa de crédito	51	Mujer	30
CLI2	Cliente	Cooperativa de crédito	87	Mujer	23
DIR3	Directora oficina	Caja de ahorros	52	Mujer	23
EMP3	Empleado	Caja de ahorros	49	Hombre	24
CLI3	Cliente	Caja de ahorros	76	Hombre	38

2.2. Análisis de datos

Este estudio busca explicar la realidad social desde la perspectiva de los participantes, a través de un método de investigación interpretativo (Hatch y Yanow, 2003), que permite generar conocimiento en profundidad desde la perspectiva de los participantes. El interpretativismo se basa en datos cualitativos, pero a diferencia de la investigación inductiva de casos, no se basa en el positivismo, sino en la fenomenología. La fenomenología asume que las cosas se comprenden por su esencia y significado, y los investigadores trabajan para revelar la experiencia vivida observada de la población objetivo.

Por tanto, se siguieron procedimientos aceptados en estudios interpretativos de referencia para analizar los datos en tres etapas (Sandberg, 2000). Primero, leímos todas las transcripciones para tener una visión general de los resultados. En segundo lugar, tuvimos un «diálogo con los datos» para identificar posibles discrepancias entre nuestra precomprensión, tal como se desarrolló en el marco teórico del liderazgo compasivo en el contexto bancario, y cómo se experimenta la posición de gerente intermedio bajo tres lógicas empresariales. El diálogo involucró temas en los que surgieron discrepancias. Por ejemplo, en qué medida se veía un comportamiento compasivo como un comportamiento aceptado, o la influencia del liderazgo compasivo en la plantilla y clientes. Para cada uno de estos temas, desarrollamos una nueva interpretación para mostrar cómo fue vivido y analizado

por mandos intermedios, empleados y clientes, en un proceso iterativo destinado a eliminar discrepancias entre los datos y nuestra interpretación. En tercer lugar, elaboramos nuestra comprensión definitiva del liderazgo compasivo bajo las tres lógicas, y la comparamos con la aceptada por la literatura. Este ejercicio de comparación nos permitió ver claramente cómo nuestra interpretación proporcionaba nuevos conocimientos teóricos y un ángulo diferente sobre el tema.

2.3. Objetividad de las interpretaciones

Las afirmaciones, métodos y resultados en la ciencia no deben estar influenciados por intereses personales, valores o sesgos sociales (Reiss y Sprenger, 2014). Aunque los individuos que examinan los datos son subjetivos y están sujetos a preconcepciones y juicios personales, la ciencia debe aspirar a la objetividad. Siguiendo a Sandberg (2000), seguimos tres principios para respaldar la objetividad de nuestras interpretaciones: validez comunicativa, validez pragmática y conciencia interpretativa. La validez comunicativa garantiza un acuerdo entre el significado del informante de investigación y la interpretación del investigador. Para garantizar la validez comunicativa, promovimos la participación de los entrevistados introduciendo preguntas iniciales generales y abiertas que nos permitieron comprender mejor lo que los participantes entendían sobre el lado humano de liderar una sucursal bancaria. Luego, examinamos sus puntos de vista a través de comentarios continuos de ellos, y también subrayamos que nuestro objetivo era captar la perspectiva de los entrevistados. La validez pragmática significa que no hay discrepancia entre lo que los participantes explican que hacen o piensan y lo que realmente hacen o piensan (Kvale, 1989). Para asegurar la validez pragmática, pedimos ejemplos a los participantes de sus respuestas relacionadas con sus comportamientos laborales diarios. También promovimos la conciencia interpretativa, es decir, la ausencia de discrepancia entre la experiencia vivida por el participante y la interpretación construida por el investigador. Utilizamos preguntas abiertas como «por qué» y «cómo» para fomentar la participación (por ejemplo, ¿por qué afirmas que tu banco solo quiere «exprimir la vaca», cómo reaccionas ante una cierta tensión en tu sucursal?). También dimos el mismo nivel de importancia a todas las respuestas, y pedimos a los participantes que clarificaran sus declaraciones.

3. Hallazgos

En esta sección seguimos una estructura que refleja nuestro proceso de descubrimiento. Primero, explicamos el sistema de gestión de sucursales bajo las tres lógicas empresariales propuestas, partiendo de la idea común de presión constante en todos los tipos de entidades. Luego, examinamos las razones para considerar una lógica más orientada hacia lo humano en la banca, las contradicciones y tensiones que podrían surgir en cada lógica, y cómo estas tensiones pueden abordarse de manera que desarrollemos una forma

alternativa de gestionar las sucursales bancarias. Los resultados se presentan en las siguientes secciones: (1) existencia inicial de presiones para alcanzar objetivos; (2) tensión entre objetivos y el surgimiento de un liderazgo compasivo; (3) consecuencias de la compasión en empleados y clientes, y (4) una nueva forma de gestionar sucursales bancarias desde la compasión.

3.1. Existencia inicial de presiones para alcanzar objetivos

La presión comercial siempre ha sido constante en toda la plantilla, independientemente de su lógica empresarial. Esta presión requiere centrarse en los resultados, aunque hay diferencias entre las entidades:

El sector bancario ha cambiado radicalmente en los últimos 20 años. En el pasado, ser empleado bancario era un privilegio desde el punto de vista económico y de estabilidad laboral. Ahora sientes que, si un director de sucursal no alcanza los objetivos comerciales, puede ser fácilmente menospreciado e incluso despedido. En teoría, somos uno de los mejores lugares para trabajar. En la sucursal, simplemente tratamos de sobrevivir (DIR1).

En contraste con esta visión, la plantilla de cooperativas de crédito y cajas de ahorro enfatizaron una mayor preocupación por los valores organizacionales que no eran simplemente económicos:

Nuestros valores están relacionados con las raíces rurales de la cooperativa, y por lo tanto la vocación social de ayudar a las personas, el ambiente familiar y la proximidad al cliente son los principales valores (DIR2).

Por supuesto, las cajas de ahorro tienen que buscar beneficios, pero el asesoramiento y el apoyo al cliente son aspectos muy valorados por los altos directivos y son parte de nuestra cultura organizativa (SEN1).

Cuando triangulamos datos de diferentes fuentes (empleados, clientes y mandos intermedios), en todos los casos coincidieron en que las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito tenían una clara orientación hacia un asesoramiento real al cliente, en comparación con los bancos comerciales.

El director de la sucursal me explica los productos con claridad, y es obvio que le gusta su profesión. Es fácilmente accesible y me transmite confianza e integridad. Siempre me da diferentes opciones para invertir mis ahorros, y siento que cree en lo que explica (CLI3).

El director de la sucursal y la plantilla siempre están dispuestos a darme consejos sobre mi dinero. Siempre me explican las cosas con mucha claridad, estoy muy contento con el trato que estoy recibiendo de ellos (CL12).

Una declaración particularmente llamativa provino del gerente intermedio del banco comercial, cuando le pedimos que definiera la cultura de su organización:

Permíteme definirlo en una frase: exprimir la vaca. Así es. Tenemos que explotar al cliente al máximo. El enfoque es exclusivamente en los resultados, y echo de menos un asesoramiento profesional y más humano hacia el cliente (DIR1).

Por lo tanto, había una clara presión para alcanzar objetivos, sin tener en cuenta una gestión humana de los recursos humanos. Y la última contribución sugirió profundizar en la preocupación de ese gerente intermedio. Esta preocupación refleja un deseo que no se está cumpliendo, y esto nos llevó a explorar en la siguiente sección por qué surgió esta reflexión.

En contraste, los mandos intermedios de cooperativas de crédito y cajas de ahorro expresaron una relación más equilibrada entre la presión comercial y el asesoramiento financiero, lo que hace eco de la siguiente declaración:

Definiría mi forma de trabajar como transparente. Somos un banco cercano y relacional, le damos prioridad al trato con el cliente y, como caja de ahorros, revertimos nuestros beneficios en obras sociales para la sociedad, mejorando la calidad de vida en nuestro ámbito de actuación (DIR3).

Ideas similares expresaron los otros empleados que trabajaban en cooperativas de crédito y cajas de ahorro (EMP2 y EMP3).

La mayor parte del tiempo me siento satisfecho con mi trabajo porque intento ayudar y asesorar a los clientes para su beneficio y luego con el tiempo te das cuenta (o los clientes te lo dicen) de que realmente ayudas a los clientes, algunos alcanzan sus sueños, por ejemplo, encontrar la mejor opción para comprar una casa, o por ejemplo, los clientes te hablan de la buena decisión de contratar un seguro porque tuvieron un problema con su coche después (EMP2).

Las cajas de ahorro ofrecen una atención personalizada y cercana. Hay un diálogo humano entre empleados y clientes que genera confianza mutua (EMP3).

3.2. Tensión entre objetivos y la «parte humana»

Los informantes clasificados como SEN1 y SEN2 eran mandos intermedios senior que vivieron la masiva transición de la industria bancaria de las cajas de ahorro a los bancos

comerciales. Ambos mandos intermedios senior (SEN1 y SEN2) trabajaron para cajas de ahorro que se convirtieron en bancos comerciales después de la recesión de 2008. Tuvieron una vista propia para identificar cambios sobre la cultura de las cajas de ahorro:

El panorama ha cambiado radicalmente. Cuando empecé a trabajar en este sector, los objetivos eran alcanzables. Recuerdo que el clima laboral era genial, me encantaba trabajar en una caja de ahorro. Estábamos enfocados en nuestro negocio principal, es decir, recolectar ahorros y prestar dinero, y no vendíamos estructuras de inversión complejas, ni electrodomésticos (SEN1).

Si me preguntas qué ha cambiado en este sector desde 2008 hasta ahora, diría que casi todo ha empeorado. No recomendaría en absoluto a un amigo cercano o miembro de la familia trabajar en esta industria. Uno no puede desconectar del trabajo, y todo se basa en una cultura de miedo (SEN2).

Esta visión de la realidad bancaria debe entenderse a la luz de la evolución de los sistemas de gestión del rendimiento, que crearon un intenso enfoque en la competencia entre empleados. La posición de nivel medio mostraba una realidad en medio del fuego cruzado entre los altos directivos y los subordinados. Se observa un vocabulario fuerte que mostraba cómo el director de la sucursal intentaba abordar las circunstancias laborales:

Somos tratados como máquinas que producen sin límite. Si dejas de producir, sientes que serás removido y reemplazado. Necesito llamar muchas veces al día a otros colegas para recibir apoyo de ellos y desahogarme. Al menos, todavía tenemos colegas y clientes que lo entienden y nos apoyan (DIR1).

Aquí, aunque la situación laboral parece ser tóxica, surge una necesidad de relaciones de alta calidad y protección, revelando así un lado humano en la jungla empresarial. Fue interesante notar cómo los mandos intermedios en cajas de ahorro y cooperativas de crédito parecían operar en una realidad diferente. El contexto que involucra fuerzas negativas que rodean a los mandos intermedios cambió de manera que los discursos que podrían socavar su autoconfianza desaparecieron:

Es un trabajo gratificante, donde el equipo está dedicado al proyecto de la entidad y donde los clientes están felices de haber encontrado la mejor solución (DIR3).

Los entrevistados coincidieron en que el asesoramiento profesional, el impacto social y la protección del cliente eran signos clave de la cultura organizacional de las cajas de ahorro, lo que implicaba la encarnación de valores y propósito organizacionales (Selznick, 1957). Términos como una cultura ética, presiones comerciales moderadas, la existencia de significado en el trabajo, fomentaron el surgimiento de algo que es intrínseco a todo lo humano, es decir, la compasión:

Cada cliente merece el mismo trato, y respetamos especialmente a los clientes mayores y aquellos con dificultades para entender nuestros productos. La transparencia es un valor fundamental (EMP3).

Muchos clientes que llegaron de bancos comerciales nos dicen que intentaron venderles de todo, se sintieron como si los hubieran exprimido. Más allá del salario, lo que me importa es la sensación de ayudar a los clientes a cubrir sus necesidades financieras (EMP3).

Así, empatizar con los clientes y tomar acciones para ayudarles, ejemplifica cómo la compasión es una constante que describe perfectamente una necesidad humana que se manifiesta con fuerza en las cajas de ahorro, pero que aún persiste en los bancos comerciales. La misma idea surge en los bancos cooperativos de crédito cuando tienen tensiones entre los objetivos y las necesidades de los clientes y los gerentes de sucursales y empleados deben lidiar con esta situación, lo que da lugar a un conflicto de roles:

A veces la presión viene de lograr los objetivos dentro de un momento específico en el tiempo (por ejemplo, objetivos semanales), así que necesito hacer un esfuerzo para encontrar un equilibrio entre los intereses del cliente y los beneficios de la oficina, intentando crear una situación de ganar/ganar. No puedo mantener a lo largo del tiempo la sensación de que yo gano-tú pierdes, no puedo trabajar bien con este tipo de relación, esta situación me «destrozaría por dentro» e incluso podría llevar al agotamiento. Así que siempre intento lograr la situación de ganar/ganar y puedo hacerlo en la oficina (DIR2).

Es claro el lado humano de la plantilla cuando enfrentan conflictos de roles entre lo que se espera de ellos según los requisitos y objetivos del trabajo y lo que necesita el cliente. Esta tensión puede llevar al conflicto de roles y al agotamiento emocional, sin embargo, parece que los valores de las cooperativas de crédito van en línea con comportamientos más humanos, y luego los mandos intermedios pueden equilibrar esta tensión en una mejor posición.

3.3. Consecuencias de la compasión en empleados y clientes

Los efectos del comportamiento compasivo de los mandos intermedios en la plantilla y clientes fueron consistentes en sus relatos de lo que anteriormente argumentaron. Volvimos a cómo los mandos intermedios necesitaban relaciones humanas positivas para conectarse con su naturaleza humana básica y sus raíces emocionales:

Incluso aunque la sucursal esté cerrada, ella (la gerente intermedia), me abre la puerta y me atiende (CLI1).

En esta cita, vemos cómo el cliente es visto como una persona, más que como una «vaca», y la gerente intermedia toma en serio las necesidades del cliente. La gerente intermedia encuentra una manera de atender al cliente a pesar de las barreras que impone el banco. Notamos una fuerte necesidad de los mandos intermedios de desarrollar dinámicas interpersonales de alta calidad con los clientes, y esto tiene un mayor desarrollo en las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito.

Soy cliente por la persona que me atiende, más que por la empresa en sí misma. La directora me da total confianza, y si se trasladara a otra entidad, iría con ella (CLI3).

Recientemente he tenido un problema con otro banco y la plantilla de esta oficina lo solucionaron de inmediato, son muy eficientes y siempre me tratan muy bien, tanto el director de la sucursal como la plantilla, son personas muy agradables (CLI2).

Las reglas y procedimientos en las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito facilitan el crecimiento de conexiones de *cordon bleu*, en particular para clientes vulnerables. Los clientes entrevistados expresaron el comportamiento servicial de los mandos intermedios, con un enfoque particular en las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito. Una vez más, se subrayó la capacidad de ponerse en el lugar del otro y ayudar a los demás, lo que denota la presencia de comportamientos compasivos:

El director de la sucursal siempre me trata muy bien, siempre está dispuesto a asesorarme incluso cuando está ocupado, siento que siempre tiene tiempo para mí (CLI2).

3.4. Una forma novedosa de gestionar las sucursales bancarias desde la compasión

Un perfil más centrado en los beneficios desde la lógica empresarial de los bancos comerciales no garantiza ganancias a largo plazo ni la supervivencia de la empresa. Basta con ver el número de bancos que quebraron desde 2008 en todo el mundo y, en particular, en los Estados Unidos. Por el contrario, modelos de negocio más éticos han demostrado continuidad y rentabilidad a largo plazo. El colapso de la mayoría de las cajas de ahorro no se debió a su orientación ética, sino a la violación de las reglas y al seguimiento de una lógica comercial, junto con un control deficiente de la corrupción. Esta lógica implicaba asumir altos riesgos y la venta agresiva de productos bancarios. Solo dos cajas de ahorro sobrevivieron, y no es coincidencia que hayan permanecido fieles a sus principios. Algo similar ocurrió con las cooperativas de crédito, que han trabajado para ganar tamaño y participación en el mercado, y han navegado favorablemente la recesión de 2008.

Un marco común de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito ha sido las señales actitudinales que dieron a sus empleados, que implicaron un enfoque en la lealtad a largo plazo de los clientes, la prudencia y una alta calidad y cuidado particular hacia los clientes, incluidos los vulnerables. A través de un examen detenido de los resultados, identificamos que la lógica de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, junto con elementos humanos específicos, crearon un entorno más saludable para desarrollar comportamientos compasivos en comparación con los bancos comerciales. Primero, la lógica institucional compartida por las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito creó un contexto donde la plantilla encontró un sentido para lo que hacía en el trabajo, y fomentó comportamientos más humanos. Se encuentra coherencia al vincular el mensaje institucional de poner el foco en un tratamiento personalizado de los clientes, y las acciones compasivas del gerente intermedio hacia los clientes y subordinados. SEN1 y SEN2 confirmaron una clara distinción entre las cajas de ahorro y los bancos comerciales: estos últimos presentan un alto nivel de agresividad hacia la comercialización de productos y servicios bancarios. Los mandos intermedios que trabajaron en cajas de ahorro admitieron que sus objetivos comerciales eran mucho más despiadados que los establecidos en los bancos comerciales, y que implicaban menos presión transmitida a los subordinados. Esta lógica empresarial les permitió reflexionar sobre los objetivos a largo plazo y la sostenibilidad de la sucursal, y dejó espacio para mostrar un comportamiento más humano y compasivo hacia el cliente. Como ejemplo, los mandos intermedios que trabajaron en cajas de ahorro pudieron fortalecer la confianza con los clientes y empleados y ajustar mejor los productos y servicios a las necesidades del cliente. Esta idea también fue evidente al hablar con DIR2 y DIR3, quienes destacaron su rol profesional no solo como vendedores bancarios. Aquí emerge el significado en el trabajo, que está relacionado con el concepto de compasión (Pessi et al., 2022). Así, se notó que los mandos intermedios encontraron un claro significado que fue reforzado por la contribución social de sus tareas laborales.

Este significado en el trabajo podría explicar por qué estas entidades presentaban lugares de trabajo más saludables y una mejor calidad de atención al cliente. Además, los mandos intermedios y la plantilla que eran particularmente competentes (DIR2) impulsaron un clima laboral positivo que mejoró el tratamiento de los clientes vulnerables. En el caso de DIR2, la competencia estaba relacionada con su capacidad para crear confianza entre la plantilla y equipos de alto rendimiento con un compromiso especial con la organización. Pero la competencia también se identificó en DIR3, que tenía un desarrollo profesional extenso y exitoso. Detectamos que la competencia era un factor importante para crear un contexto saludable porque proporcionaba seguridad a la plantilla (EMP2) y clientes (CLI3). Estrechamente relacionado con la competencia, se encuentra que la relación de alta calidad también emergió como un pilar fundamental de un lugar de trabajo saludable. Porque la competencia condujo a la confianza y la seguridad tanto para la plantilla (EMP2 y EMP3) como para los clientes (CLI2 y CLI3), identificamos relaciones de alta calidad entre empleados competentes y clientes. Además, los mandos intermedios competentes mostraron conexiones sociales saludables con sus equipos (DIR2, DIR3, EMP2, EMP3). De particular interés fue el caso de

DIR1, que lideraba un banco comercial. Aunque la lógica empresarial estaba bajo el razonamiento de «Lobo de Wall Street», era muy competente. Y esta competencia podría estar relacionada con las conexiones de alta calidad que aún mantenía con algunos empleados que mostraban algún comportamiento humano. Sin embargo, el marco institucional dificultaba el surgimiento de un lugar de trabajo positivo y más saludable.

4. Discusión y conclusiones

Esta investigación ha explorado cómo los mandos intermedios en la banca, específicamente los gerentes de sucursales, experimentan la paradoja *a priori* (en forma de conflicto de rol) de estar alineados con el logro de objetivos agresivos a corto plazo y al mismo tiempo con una predisposición compasiva y cálida inherente a cualquier ser humano (Pessi y cols, 2022). Este conflicto de rol particular se examina a través de dos objetivos principales: verificar si hay espacio para comportamientos compasivos de los mandos intermedios y si estos comportamientos ejercen un efecto positivo en la plantilla y clientes.

Navegar por el medio es complejo en cualquier industria, pero los mandos intermedios suelen estar bajo una presión a corto plazo más alta, baja autonomía, alto control y objetivos difíciles de lograr, es decir, altas demandas y recursos limitados. La forma convencional de abordar este contexto para los mandos intermedios implica un comportamiento menos sensible hacia las personas, donde los objetivos comerciales se colocan por encima del asesoramiento profesional y la calidad de las relaciones con subordinados y clientes. Nuestro «pre-entendimiento» asocia las «personalidades oscuras» (Paulhus y Williams, 2002) y los «rasgos de personalidad socialmente aversivos» (Lee y Ashton, 2005) con una estrategia social explotadora que perjudica el intercambio social (O’Boyle et al., 2012). Sin embargo, nuestros resultados muestran diferentes áreas de discrepancia entre la forma tradicional de entender los comportamientos de los mandos intermedios y la obtenida bajo las tres lógicas comerciales bajo estudio aquí, o nuestro entendimiento final.

Nuestra primera discrepancia está relacionada con la forma en que se definen y exigen los objetivos organizacionales. Tanto las cajas de ahorro como las cooperativas de crédito, que también se denominan instituciones financieras cooperativas. Estas tienen un papel importante en la promoción de la competencia y representan una garantía importante de inclusión social. Al mismo tiempo, distribuyen un dividendo social a través del desarrollo económico de los territorios donde operan. En resumen, son un modelo para exportar. Francia, Finlandia, Austria, los Países Bajos, Alemania, Luxemburgo, Polonia y España, en este orden, tienen la mayor tasa de participación en depósitos domésticos de bancos cooperativos en Europa. La forma en que los mandos intermedios de sucursales intentan alcanzar los objetivos varía entre las tres lógicas comerciales. Los mandos intermedios que trabajan en bancos comerciales interpretan que los objetivos están por encima de las personas y adoptan una posición de «granjero» para «exprimir la vaca al máximo». Esta lógica está

parcialmente presente en las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, pero la plantilla que trabaja en estas organizaciones percibe que no solo el «cuánto», sino el «cómo» es un valor organizacional importante. Y podría tener una relación con el hecho de que las cajas de ahorro son más rentables que los bancos comerciales en países como España, Alemania o los Países Bajos, y las cooperativas de crédito fueron más rentables en España, Alemania, los Países Bajos e Italia.

Nuestra segunda discrepancia se refiere a la existencia de comportamientos compasivos independientemente de la existencia de comportamientos contradictorios de los mandos intermedios. Identificamos la concurrencia de tácticas comerciales agresivas junto con comportamientos compasivos, lo que muestra una experiencia laboral esquizofrénica que se intensifica más en los bancos comerciales. Nuestro pre-entendimiento podría llevarnos a argumentar que, en contextos altamente exigentes y emocionalmente agotadores, no hay forma de que surja la compasión. Investigaciones previas argumentan que, bajo circunstancias desfavorables, los supervisores pueden mostrar comportamientos tanto compasivos, como indiferentes y/o denigrantes (Nielsen y Yarker, 2023), lo que indica que el comportamiento compasivo solo surge bajo circunstancias particulares. Pero contrariamente a lo que se asume comúnmente en la literatura, nuestros hallazgos revelan que una actitud compasiva está presente en los mandos intermedios en las tres formas de bancos y no se limita a una sola lógica comercial. Lo que nuestro estudio sugiere es que las emociones y la ética son inherentemente una característica humana (Pessi et al., 2022). Los mandos intermedios buscan apoyo entre pares y calidad de conexiones para liderar bien, y se encuentra evidencia de que cada gerente intermedio tiene un «oso de peluche» dentro. La consecuencia es que la compasión actúa como un impulsor clave del bienestar y rendimiento de la plantilla (Hakanen y Pessi, 2018), lo que se evidencia cuando la plantilla y los clientes revelaron la calidad de vida laboral y la lealtad hacia su banco. Por el contrario, la desconfianza surge como resultado de bajos niveles de compasión, lo que implica problemas para los clientes económicamente vulnerables, como la autoexclusión y las dificultades de uso.

4.1. Limitaciones y futuras investigaciones

Esta investigación tiene varias limitaciones. Primero, este estudio se limita a mandos intermedios que trabajan en banca minorista. Aunque las tres lógicas comerciales estudiadas representan las formas más comunes de empresas bancarias, no sabemos hasta qué punto los hallazgos pueden extrapolarse a la población general de mandos intermedios. En consecuencia, una forma de reducir esta limitación sería utilizar métodos cuantitativos para confirmar el impacto efectivo del liderazgo compasivo en las actitudes y comportamientos de la plantilla y clientes. En segundo lugar, la muestra es una muestra reducida, en total 11 participantes entrevistados. Aunque los participantes recogen una muestra variada de las tres lógicas comerciales, y distintos niveles de análisis que indican distintas perspectivas, no solo la propia del líder, sino también la de la plantilla y clientes. En futuras investigacio-

nes sería recomendable seguir ampliando la muestra intentando recoger un mayor número de entrevistas en los distintos niveles para que fuera una muestra mucho más representativa de cada entidad.

4.2. Contribuciones e implicaciones prácticas

A pesar de las limitaciones mencionadas anteriormente, este estudio hace tres contribuciones principales. Primero, la investigación se centra en tres lógicas comerciales diferentes. Las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito a menudo han sido pasadas por alto en este campo de investigación.

En segundo lugar, adoptamos un diseño de investigación interpretativa, que es particularmente apropiado para descubrir formas no convencionales de entender y resolver problemas de gestión (Bonache y Zárraga-Oberty, 2020). Un método cuantitativo difícilmente podría haber proporcionado ideas novedosas. Por lo tanto, el uso de la investigación interpretativa podría arrojar luz sobre otros problemas de investigación en contextos particulares.

Finalmente, los hallazgos de este estudio muestran que la compasión surge en los mandos intermedios bajo las tres lógicas comerciales. La plantilla en cooperativas de crédito y cajas de ahorro comprende sus desafíos de gestión de manera diferente a los bancos comerciales, pero los mandos intermedios en bancos comerciales siguen soluciones únicas para ser compasivos contra su estructura procedimental. Este comportamiento no convencional muestra cómo la naturaleza humana de los mandos intermedios cambia sus comportamientos convencionales para exhibir compasión de manera natural.

Las implicaciones y recomendaciones prácticas irían encaminadas hacia una gestión de personas mucho más encaminada hacia la compasión, la empatía, la escucha, el significado y todos aquellos valores humanistas que permitirían construir lugares de trabajo mucho más saludables. En este estudio hemos visto como, a pesar de la cultura o de la lógica comercial de cada institución, los valores humanos son intrínsecos a las personas. Por tanto, políticas de gestión de personas que puedan permitir una mayor autonomía en la gestión de los tiempos de mandos intermedios y empleados pueden resultar de ayuda para generar espacios para la escucha y la empatía que en ocasiones es complicado generar debido a las altas presiones temporales. Por otro lado, políticas relacionadas con la formación específica en habilidades socioemocionales, como la capacidad de empatizar tanto con compañeros/as como con clientes. Esto nos lo comentaba una de las directoras de oficina, precisamente aquejaba el exceso de formación en cuestiones técnicas (ej. normativa económica, inversiones, mercados, ventas) pero detectaba una falta de oferta formativa en cuanto a habilidades emocionales. Esta directora afirmaba que la formación a nivel emocional tenía que buscarla fuera de la entidad y como líder ella consideraba totalmente indispensable y obligatoria para todos los mandos intermedios. Curiosamente, esta líder era una de las mejores valoradas por sus empleados y clientes.

En definitiva, los hallazgos de este estudio confirman que sí es posible dar un trato más humanizado en la banca actual a través del liderazgo compasivo, ya que incluso bajo fuertes presiones los valores humanos intrínsecos afloran y generan resultados positivos para empleados/as y clientes.

Referencias bibliográficas

- Bonache, J. y Zárraga-Oberty, C. (2020). Compensating international mobility in a workers' cooperative: An interpretive study. *Journal of World Business*, 55(5), 100975. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2018.11.005>
- Cooke, F. L., Wang, J. y Bartram, T. (2019). Can a supportive workplace impact employee resilience in a high pressure performance environment? An investigation of the Chinese banking industry. *Applied Psychology*, 68(4), 695-718. <https://doi.org/10.1111/apps.12184>
- Dutton, J. E. y Heaphy, E. D. (2003). The power of high-quality connections. En K. S. Cameron, J. E. Dutton & R. E. Quinn (Eds.), *Positive organizational scholarship: Foundations of a new discipline* (pp. 263-278). Berrett-Koehler.
- Fisher, C. D. (2002). Antecedents and Consequences of Real-Time Affective Reactions at Work, *Motivation and Emotion*, 26(1), 3-30. <https://doi.org/10.1023/A:1015190007468>
- Fischer, T., Tian, A. W., Lee, A. y Hughes, D. J. (2021). Abusive supervision: a systematic review and fundamental rethink, *The Leadership Quarterly*, 32(6), 101540. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2021.101540>
- Gardner, W. L., Karam, E. P., Alvesson, M. y Einola, K. (2021). Authentic leadership theory: The case for and against. *The Leadership Quarterly*, 32(6), 101495. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2021.101495>
- Gjerde, S. y Alvesson, M. (2020). Sandwiched: Exploring role and identity of middle managers in the genuine middle. *Human relations*, 73(1), 124-151. <https://doi.org/10.1177/0018726718823243>
- Hakanen, J. J. y Pessi, A. B. (2018). Practising compassionate leadership and building spirals of inspiration in business and in public sector. *Practicing servant leadership: Developments in implementation*, 119-140. https://doi.org/10.1007/978-3-319-75644-8_8
- Hassard, J. y Morris, J. (2022). The extensification of managerial work in the digital age: Middle managers, spatio-temporal boundaries and control. *Human Relations*, 75(9), 1647-1678. <https://doi.org/10.1177/00187267211003123>
- Hatch, M. J. y Yanow, D. (2003). Organization theory as an interpretive science. En H. Tsoukas & C. Knudsen (Eds.), *The Oxford handbook of organization theory: Meta-theoretical perspectives* (pp. 63-87). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199275250.003.0003>

- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D., y Rosenthal, R. A. (1964). *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*. New York, NY: Wiley.
- Kotz, D. M. (2002). Globalization and neoliberalism, *Rethinking Marxism*, 14(2), 64-79. <https://doi.org/10.1080/089356902101242189>
- Kvale, S. E. (1989). *Issues of validity in qualitative research*. Studentlitteratur.
- Lee, K. y Ashton, M. C. (2005). Psychopathy, Machiavellianism, and narcissism in the Five-Factor Model and the HEXACO model of personality structure. *Personality and Individual differences*, 38(7), 1571-1582. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2004.09.016>
- Lilius, J. M., Worline, M. C., Dutton, J. E., Kanov, J. M. y Maitlis, S. (2011). Understanding compassion capability. *Human Relations*, 64(7), 873-899. <https://doi.org/10.1177/0018726710396250>
- Lounsbury, M., Anderson, D. A. y Spee, P. (Eds.). (2021). *On practice and institution: Theorizing the interface*. Emerald Group Publishing. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X202070>
- Maudos, J. y Vives, X. (2017). Banking in Spain. En *The Palgrave handbook of European banking* (pp. 567-601). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52144-6_22
- Nielsen, K. y Yarker, J. (2023). Employees' experience of supervisor behaviour—a support or a hindrance on their return-to-work journey with a CMD? A qualitative study. *Work and Stress*, 37(4), 487-508.
- O'Boyle Jr., E. H., Pollack, J. M. y Rutherford, M. W. (2012). Exploring the relation between family involvement and firms' financial performance: A meta-analysis of main and moderator effects. *Journal of Business venturing*, 27(1), 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2011.09.002>
- Paulhus, D. L. y Williams, K. M. (2002). The dark triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of research in personality*, 36(6), 556-563. [https://doi.org/10.1016/S0092-6566\(02\)00505-6](https://doi.org/10.1016/S0092-6566(02)00505-6)
- Pessi, A. B., Seppänen, A. M., Spännäri, J., Grönlund, H., Martela, F. y Paakkanen, M. (2022). In search of compassion: Creating a novel concept to promote re-enchantment at work. *Business Research Quarterly*, 25(1), 82-97. <https://doi.org/10.1177/23409444211058179>
- Reiss, J. y Sprenger, J. (2014). *Scientific objectivity*. Stanford encyclopedia of philosophy.
- Saks, A. M. (2022). Caring human resources management and employee engagement. *Human Resource Management Review*, 32(3), 100835. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2021.100835>
- Sandberg, J. (2000). Understanding human competence at work: An interpretative approach. *Academy of Management Journal*, 43(1), 9-25. <https://doi.org/10.2307/1556383>
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper and Row.

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito-UNACC (2008-2014 and 2017-2021). Anuarios Estadísticos de las Cooperativas de Crédito/Statistical Yearbooks of Credit Cooperatives. Madrid. www.unacc.com/

West, M. A. (2021). *Compassionate leadership: Sustaining wisdom, humanity and presence in health and social care*. Swirling Leaf Press.

Alma Rodríguez Sánchez. Doctora en Psicología del Trabajo y de las Organizaciones por la Universitat Jaume I y Máster en Dirección de Recursos Humanos con estancias de investigación y docencia en universidades europeas, como Utrecht, Helsinki y Roma. Sus publicaciones incluyen revistas como *Work & Stress* y *Human Relations*. Su investigación se centra en el bienestar laboral, resiliencia, compasión y *engagement*. Colabora con expertos nacionales e internacionales en investigaciones y en intervenciones organizacionales. Combina su labor investigadora con la impartición de cursos, charlas y talleres en organizaciones públicas y privadas para mejorar el bienestar organizacional. <https://orcid.org/0000-0002-3131-7612>

Andrés Salas Vallina. Licenciado en Economía, Máster en Business Strategy, Máster en Dirección de Recursos Humanos y Doctor en Dirección de Empresas, es profesor titular en la Universidad de Valencia con 10 años de experiencia en docencia, investigación y consultoría de Recursos Humanos. Ha liderado proyectos de *coaching* ejecutivo, valoración de puestos y planes de desarrollo. Dirige el Máster en Dirección de Recursos Humanos de la Universidad de Valencia y la investigación en la Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa. Ha publicado artículos científicos sobre liderazgo y prácticas de recursos humanos y colabora con asociaciones científicas internacionales. <https://orcid.org/0000-0003-0129-7013>

Contribución de los autores. Todos los autores han contribuido en un mismo porcentaje a la realización de este trabajo.