

ARTÍCULO CIENTÍFICO

PROYECTO MOBILEurope

Partiendo del principio fundamental del *Tratado de Funcionamiento de la UE* (TFUE) sobre la **libre circulación de trabajadores** que, como derecho fundamental, incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia y el derecho a trabajar en otro Estado miembro; aunque estos derechos van acompañados de algunas restricciones; el Proyecto **MOBILEurope** (1), pretende analizar las relaciones laborales a nivel de la Unión Europea y de los Estados candidatos, identificando convergencias y diferencias entre ellos, mediante el intercambio de información y experiencias entre los socios, para “*proporcionar recomendaciones y conclusiones para mejorar la teoría y la práctica sobre la movilidad de los trabajadores en Europa*”.

En este artículo, vamos a intentar avanzar algunos aspectos relacionados con el impacto de la crisis sanitaria de la COVID-19 en los trabajadores móviles en términos de empleo, condiciones de trabajo y protección social; identificando el papel y el impacto del diálogo social y la negociación colectiva para mitigar los desafíos planteados por esa pandemia.

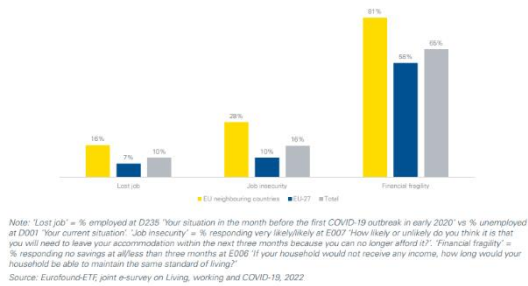
A nadie se nos oculta cómo la pandemia de COVID-19 ha planteado en estos tres años numerosos problemas para el conjunto de la sociedad, en múltiples aspectos. Y dentro de éstos, y quizá, uno de los más graves, se ha centrado en el mundo laboral, que está estrechamente relacionado con las grandes transformaciones del sistema social.

Han sido muchas las empresas que han cerrado sus negocios, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, golpeado, en especial, a los trabajadores más precarios, menos estables y con peores condiciones de empleo y vinculados a sectores como el sector servicios (2). Sobre esto, la ONU llegó a decir que la pandemia de COVID-19 “*puso el mundo del trabajo al revés*” (ONU, 2020: 2).

(1).- El proyecto **MOBILEurope**, *Negociación colectiva para trabajadores móviles en Europa durante la pandemia COVID-19. Trabajadores fronterizos, temporales e inmigrantes*, está financiado con fondos de la Unión Europea y, bajo el liderazgo de la *Coalición Sindical Independiente de Trabajadores de Madrid*, CSIT UNIÓN PROFESIONAL, de España, cuenta con la participación de profesionales de prestigiosas Universidades europeas: Universidad de Beograd - Filozofski fakultet, UB-FF, de Serbia; Universidad de Tesalia, UTH, Grecia; Universidad de Lisboa, NOVA, de Portugal; Universidad “Santos Cirilo y Metodio”, UKIM, de Macedonia del Norte y del Instituto de Asuntos Públicos, IPA, de Polonia.



Figure 1: Exposure to poverty (% for three indicators)



(2).- La OIT (*ILO Monitor: COVID-19... 2*) ha señalado el paso a la inactividad de 81 millones de personas por las desfavorables condiciones económicas, frente a los 33 millones que perdieron su empleo, pero no se retiraron del mercado laboral; y cómo, en el primer semestre de 2020 (*World Employment... 12*), se registró una caída de los ingresos laborales del 5,3%, alcanzando el 8,3%, en el final del año; afectando, sobre todos, a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores menos cualificados.

Independientemente de esta situación generalizada en el mundo laboral (3), hay

una categoría de trabajadores que, por su especial vulnerabilidad, se ha visto especialmente afectada por la COVID-19 en cuanto a su actividad profesional: Los *trabajadores móviles*, que han sufrido el cierre de las fronteras; la ausencia de prestaciones sociales o sanitarias; o, la falta de condiciones adecuadas de seguridad y salud en sus lugares de trabajo, entre otras condiciones.

¿A quiénes consideramos *personas trabajadoras móviles*?

En nuestro artículo vamos a centrarnos en tres grupos de esta categoría: Trabajadores *fronterizos*, *estacionales* y *migrantes*.

Los *trabajadores fronterizos* se definen en el *Reglamento 883/2004/UE* como: “*toda persona que realice una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y resida en otro Estado miembro al que regrese normalmente a diario o al menos una vez por semana*”; condición que les diferencia de los trabajadores migrantes.

No obstante, esta definición sólo se aplica a la protección social de los trabajadores afectados en el interior de la Unión Europea, recurriendo a definiciones más restrictivas si nos detenemos en el ámbito fiscal y los convenios bilaterales de doble tributación, que determinan el régimen tributario de estos trabajadores, imponiendo un criterio espacial como elemento constitutivo del concepto de trabajo fronterizo.

Por su parte, en la *Directiva 2014/36* encontramos qué se entiende por *trabajadores estacionales (o temporeros)*: “*nacional de un tercer país que conserve su residencia principal en un tercer país, pero permanezca temporalmente de manera legal en el territorio de un Estado miembro para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, al amparo de uno o más contratos de trabajo de duración determinada celebrados directamente entre ese nacional de un tercer país y el empresario establecido en dicho Estado miembro*” (4), englobando tanto a ciudadanos de la Unión Europea, como de terceros países.

Con la aparición de la COVID-19 la UE estableció una serie de directrices sobre la circulación de estos trabajadores y las restricciones de viajes no esenciales (5).

(3).- Cfr. el Informe de EURES: *Información sobre el mercado laboral. Shortages and Surpluses Dashboard 2022*

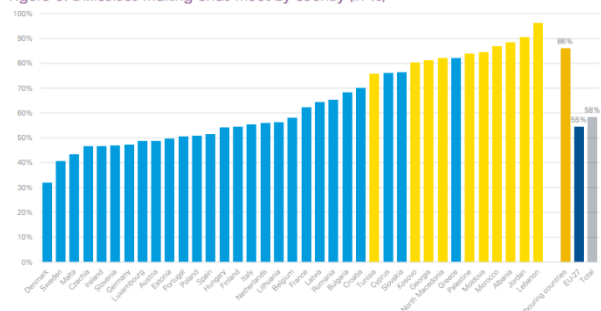
(4).- Estos trabajadores disponen, en el marco de la UE, de un marco jurídico que, básicamente, podemos concentrar en: El *Reglamento 492/2011, sobre la libertad de circulación de los trabajadores dentro de la Unión*; la *Directiva 2020/1057 sobre el desplazamiento de trabajadores*; la *Directiva 2008/14, sobre el trabajo de las empresas de trabajo temporal*; el *Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de la seguridad social*, ya citado; o la *Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros*.

Por último, el trabajador migrante (o inmigrante) es, según la Asamblea General de la ONU de 1990: “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Una definición que, por su amplitud, también podría englobar a los, ya comentados, trabajadores fronterizos o estacionales. La diferencia, en realidad, se sitúa en que el trabajador migrante abandona totalmente su país de origen para trabajar y vivir en otro diferente.

El impacto de la pandemia en el trabajo (y la vida) de los ciudadanos de la UE.-

El informe de EUROFOUND y ETF, “*Vivir, trabajar y Covid-19 en la Unión Europea y en 10 países vecinos*”, parte de una encuesta realizada a comienzos de 2020, que se ha completado en la primavera de 2022, con encuestas realizadas en el marco de la UE-27, como en 10 países vecinos: Albania, Georgia, Jordania, Kosovo, Líbano, Moldavia, Marruecos, Macedonia del Norte, Palestina y Túnez; y presenta resultados sobre las condiciones de vida y de trabajo en cada país, la fragilidad financiera, el

Figure 3: Difficulties making ends meet by country (in %)



Note: % difficulties making ends meet is the sum of 'with great difficulty', 'with difficulty' and 'with some difficulty'
Source: Eurofound-ETF joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022

equilibrio entre la vida laboral y la vida personal, o el trabajo a distancia y el trabajo híbrido. Además, confirma el impacto negativo de la pandemia en la educación y la formación especialmente en los países vecinos de la UE, los graves problemas de conciliación de la vida laboral y familiar, en especial referidos a las mujeres que soportan grandes cargas de trabajo, o el bajo nivel de satisfacción con la vida, especialmente

en los 10 países vecinos de la UE.

A modo de resumen de las conclusiones obtenidas en este análisis, podemos citar:

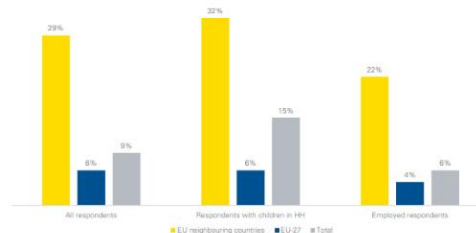
- Surgieron sentimientos generalizados de exclusión social entre los encuestados más jóvenes (28% en la UE y 41% en los países vecinos), y muchos expresaron temores sobre su situación financiera y laboral; reflejando



los efectos duraderos de la pandemia, y destacando la necesidad de una mayor atención política, especialmente a los jóvenes.

(5).- El 14 de junio de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el *Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE*, que acredita la vacunación, la prueba diagnóstica o la recuperación y es jurídicamente válido en toda la UE y que ha estado en vigor hasta el 30 de junio de 2023; por el cual se establecía el derecho de todos los ciudadanos UE (extensible a los nacionales de terceros países residentes en Estados miembros) a que se les expida un certificado COVID digital que acredite su vacunación, su recuperación tras una prueba diagnóstica positiva o que cuentan con una prueba diagnóstica negativa de infección por SARS-CoV-2.

Figure 6: Perceived housing insecurity among all respondents, respondents with children in the household and employed respondents (in %)



Note: % responding 'very likely' and 'likely' to E007 'How likely or unlikely do you think it is that you will need to leave your accommodation within the next three months because you can no longer afford it?'
Source: Eurofound-ETF, joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022

Además, la *Recomendación (UE) 2022/107* abordó la cuestión de las restricciones a la libre circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19, reconociendo que la posesión de un certificado COVID digital de la UE no permite la aplicación de restricciones adicionales a su derecho a la libre circulación, salvo en situaciones excepcionales.

- La salud y el bienestar mental son una preocupación importante en todos los países, reconociéndose altos riesgos de depresión; y la necesidad de establecer medidas políticas concretas para proteger a las familias contra la falta de vivienda, mejorar las instalaciones de cuidado infantil y garantizar el acceso a servicios de salud de calidad, incluida la atención mental.
- Se informó de un pobre equilibrio entre el trabajo y la vida en todos los ámbitos, mostrándose una gran diversidad entre países en términos de horas de trabajo y fatiga laboral y reportando, las mujeres, una mayor frecuencia de cansancio debido a que realizan la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado en su tiempo libre, especialmente en los países vecinos de la UE; poniéndose de relieve la necesidad de medidas activas del mercado laboral sensibles al género y políticas públicas efectivas en el sector de la salud y la atención social.
- El 70 % de los encuestados de los países vecinos de la UE informaron de una falta de acceso suficiente a los programas de educación y formación que ofrecen un enorme potencial a través de la mejora y la reconversión de las cualificaciones de las personas que buscan trabajo y de aquellas con menos cualificaciones, en particular a través de los servicios públicos de empleo.

Table 4: Access to education and training opportunities, by sex, educational attainment and labour market status (in %)

	EU neighbouring countries			EU-27		
	Yes	No	Total	Yes	No	Total
Male	24%	76%	100%	64%	36%	100%
Female	33%	67%	100%	65%	35%	100%
Primary	22%	78%	100%	51%	49%	100%
Secondary	22%	78%	100%	60%	40%	100%
Tertiary	39%	61%	100%	77%	23%	100%
Employed	34%	66%	100%	66%	34%	100%
Unemployed	16%	84%	100%	38%	62%	100%
Inactive	26%	74%	100%	71%	29%	100%

Note: Share of respondents considering to have insufficient access to education and training opportunities
Source: Eurofound-ETF, joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022

- Finalmente, se informaron desafíos del costo de vida en todos los países de la UE-27 y vecinos, situando la exposición a la pobreza en el 48%, en la UE-27 y en el 81% en los países vecinos; insistiéndose en una acción prioritaria bajo el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* que ayude a crear oportunidades de empleo de calidad y sistemas de protección social justos será fundamental para mejorar la resiliencia en el futuro.

El impacto del diálogo social y la negociación colectiva ante los desafíos COVID-19.-

El diálogo social, y más concretamente la negociación colectiva entre empresarios y representantes de los trabajadores, son otras dos formas de participación de los trabajadores, junto con la *información* y la *consulta*, reguladas en la *Directiva 2002/14/CE*, y dentro del marco de los objetivos fundamentales de la política social europea establecidos en el art. 151 TFUE.

El problema de su aplicación en el conjunto de Estados de la UE, y de los países candidatos y/o vecinos, es la ausencia de una regulación mínima homogeneizadora de cómo deben desarrollarse.

El diálogo social se define por la OIT como: “*todo tipo de negociaciones y consultas, incluso el mero intercambio de información, entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales*”, estableciéndose como uno de los cuatro pilares de la Agenda de Trabajo Decente; y reconocido como un derecho y un medio para el reconocimiento y ampliación de los derechos de los trabajadores.

En el marco de la Unión Europea, el diálogo social “*tiene como objetivo la mejora de la gobernanza europea a través de la participación de los interlocutores sociales en*



la toma de decisiones y su aplicación” y se regula en los artículos 151 a 156 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE); concretándose que: *La Comisión debe consultar a los interlocutores sociales* antes de adoptar medidas en el ámbito de la política social y los interlocutores sociales pueden decidir negociar un acuerdo entre ellos que sustituya esas medidas, en el plazo de 9 meses (art. 154). Y en el art. 153 TFUE ofrece a los Estados la posibilidad de confiar a los interlocutores sociales la aplicación de decisiones del Consejo sobre convenios colectivos firmados a escala europea (6).

Por su parte, la *negociación colectiva* es un postulado básico de la OIT, junto con la libertad sindical, establecido en 1919 y desarrollado en sus Convenios 151 y 154, como procedimientos para solucionar conflictos laborales y comprende “*todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador y una organización sindical*”.

En cambio, no adquiere un protagonismo determinante en el conjunto de la Unión Europea donde se le reconoce como derecho en el art. 28 de la *Carta de los derechos fundamentales de la UE*; estableciéndose una regulación sobre su procedimiento de implantación, el respeto a la autonomía colectiva y a la libertad sindical, pero **no existiendo un marco jurídico que regule y potencie la negociación colectiva**.

(6).- Son varias las comunicaciones que abogan por este escenario del diálogo social y la potenciación de los interlocutores sociales y el respeto a su autonomía; entre otras, la *Comisión Juncker* con una conferencia en marzo de 2015 y un *acuerdo cuatripartito, firmado en junio de 2016*; el *Pilar Europeo de los derechos sociales, de 2017* y su plan de acción de 2021; o la *Comisión Von der Leyen* que ha reafirmado, repetidamente, este compromiso con el diálogo social, en comunicaciones como el Pacto Verde Europeo; una Europa fuerte para unas transiciones justas; la estrategia anual de crecimiento sostenible y las recomendaciones específicas por país, y en los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Este “déficit” de implementación global de la negociación colectiva contrasta con el establecimiento de la misma como derecho en determinados países. En España, en concreto, la negociación colectiva es un derecho reconocido en su *Constitución*: “*La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios*”; desarrollado por el *Estatuto de los Trabajadores* y cuyo resultado, es el *Convenio Colectivo* que tiene fuerza vinculante para las partes.

Al no existir una regulación concreta, en la UE, para la negociación nacional, es obvio que tampoco existe un marco específico para la negociación colectiva transnacional, al margen de la existencia de *comités de empresa europeos*, a los que se les otorgan competencias de información y consulta, **pero no de negociación colectiva**, y que tampoco englobarían a colectivos de personas trabajadoras móviles (salvo por su pertenencia a una empresa con capacidad para constituir esos comités de empresa europeos).

En definitiva, nos encontramos ante unas necesidades, generalizadas en la mayoría de países europeos, de implementar negociaciones para las personas trabajadoras móviles en materias como el empleo, la seguridad social y fiscalidad, las condiciones de trabajo, o mejoras en cuestiones de movilidad en el marco del COVID-19 sobre la libre circulación de trabajadores.

Confiamos que el Proyecto **MOBILEurope** nos permita avanzar en este sentido y, mediante el intercambio de información y experiencias entre los socios, pueda “proporcionar recomendaciones y conclusiones para mejorar la teoría y la práctica sobre la movilidad de los trabajadores en Europa”, como marca entre sus objetivos.

Bibliografía

Ahret, Daphne, et al. *Vivir, trabajar y COVID-19 en la Unión Europea y en 10 países vecinos*, EUROFOUND-ETF, diciembre 2022

<https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2022/fifth-round-of-the-living-working-and-covid-19-e-survey-living-in-a-new-era-of-uncertainty>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313>

Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32014L0036>

EURES, Información sobre el mercado laboral. Shortages and Surpluses Dashboard 2022. https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information_es

EURES en las regiones fronterizas:

https://eures.ec.europa.eu/eures-services/eures-cross-border-regions_es#:~:text=Las%20regiones%20fronterizas%20interiores%20de,pa%C3%ADs%20y%20trabajan%20en%20otro.

Los trabajadores fronterizos en la Unión Europea, Documento de trabajo de la Dirección General de Estudios. Serie de Asuntos Sociales - W 16A -

OIT (Organización Internacional de Trabajo). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. 2021.*

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf



OIT (Organización Internacional de Trabajo). *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*.

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

Organización de las Naciones Unidas. *Policy Brief: The World of Work and COVID-19*. 2020

<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/policy-brief-the-world-of-work-and-covid-19.pdf>

Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo de 25 de enero de 2022 sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0107&qid=1643283523634>

Reglamento (UE) n ° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32011R0492>

Reglamento 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A02004R0883-20140101>

Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/953/oj?locale=es>

