

Proteger a los trabajadores en la economía de las plataformas de internet: visión general de los avances reglamentarios y políticos en la UE

Observatorio Europeo de Riesgos
Resumen

Autores: Prof. Dr. Sacha Garben

Gestión del proyecto: Katalin Sas (EU-OSHA)

Este informe se ha elaborado por encargo de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA). Su contenido, incluidas las opiniones o conclusiones expresadas, es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la EU-OSHA.

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea**

Número de teléfono gratuito (*):

00 (800)6 7 8 9 10 11

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no permiten acceder a números 00 800 o pueden facturar estas llamadas.

Puede encontrar más información sobre la Unión Europea en internet (<http://europa.eu>).

En la portada de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

© Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2017

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Resumen

En una economía digitalizada, las plataformas de internet juegan un papel fundamental. Estas plataformas, que son páginas web dinámicas que constituyen ágoras o mercados digitales, pueden ejercer un impacto en el proceso económico de diferentes maneras: en la producción, en lo que respecta a los productos o servicios en sí mismos y en (la organización de) la prestación o provisión de estos.

En ocasiones, esto tiene un efecto en la provisión de mano de obra. En particular, las plataformas de internet pueden cumplir una función en lo siguiente:

- La organización del trabajo en el «proceso de producción», por ejemplo, al constituir el método de división de tareas dentro de un proyecto entre un equipo de trabajadores dentro de una empresa o al emparejar la solicitud de un proyecto de trabajo (digital o manual) con un trabajador que está dispuesto a realizarlo; así como en (la organización de) la prestación/provisión/venta de un bien o servicio, como, por ejemplo, permitir a los consumidores reservar y pagar un conductor a través de una aplicación de teléfono inteligente.

Esto ha dado lugar a lo que se denomina ampliamente como «trabajo de las plataformas de internet», que hace referencia a toda la mano de obra facilitada o mediada a través de plataformas de internet, e incluye un amplio rango de contratos/relaciones de empleo, como (versiones de) trabajos eventuales, trabajos por cuenta propia económicamente dependientes, trabajos informales, trabajos a destajo, trabajos en casa y trabajos colaborativos en una extensa gama de sectores. El trabajo real provisto puede ser digital o manual, realizado de forma interna o externalizado, de alta o baja cualificación, *in situ* o *ex situ*, a pequeña o gran escala, e indefinido o temporal, todo dependiendo de la situación específica. Para constituir trabajo y formar parte de la economía de las plataformas de internet, este debe ser un trabajo remunerado, excluyendo por lo tanto las actividades realmente «colaborativas».

En este informe se describen los posibles riesgos de seguridad y salud en el trabajo (SST) que se han identificado en relación con el trabajo de plataformas de internet, a fin de hacer hincapié en los desafíos a los que se enfrentan los enfoques normativos actuales en materia de SST y presentar ejemplos de diferentes enfoques que están en proceso o se están desarrollando para hacer frente a dichos desafíos. Habida cuenta de esto, este informe no tiene por objetivo dictar un veredicto sobre si el trabajo de las plataformas de internet es «bueno» o «malo» y, de hecho, además de los posibles riesgos, menciona los posibles beneficios, como sería reducir el nivel de trabajo no declarado.

▪ **Desafíos normativos presentados por el trabajo de las plataformas de internet e implicaciones en materia de SST**

Aunque existen pruebas de que, en cierto grado, el trabajo de las plataformas de internet ha transferido al sector formal transacciones que de otra manera se realizarían en la economía sumergida y, por lo tanto, han pasado a estar reguladas, generalmente la regulación de las actividades de las plataformas de internet no ha sido sencilla. Esto se debe a la dinámica del sector, un aparente comportamiento de omisión de las normas por parte de muchas plataformas de internet y la percepción (promovida por algunas de las plataformas de internet) de que, dado que sus actividades representan un modelo de negocio completamente nuevo producto de un rápido cambio tecnológico, no deberían recibir el mismo tratamiento que las actividades económicas existentes. Además, esta dificultad se debe en gran parte al hecho de que algunos aspectos del trabajo de las plataformas de internet no encajan fácilmente en las categorías normativas preestablecidas.

Esta última consideración se aplica especialmente en la legislación en materia de empleo: no solamente la legislación específica en materia de SST, sino también la legislación que tiene un impacto en SST, como la que define los conceptos de «trabajador», «empresario» y «trabajador por cuenta propia». El trabajo de las plataformas en línea ha dado lugar a una gama de riesgos de SST nuevos y ya existentes, tanto físicos como psicosociales. El hecho de que los trabajadores de las plataformas de internet tengan muchas similitudes con los trabajadores temporales y los trabajadores de empresas de trabajo temporal

significa que probablemente estén expuestos a los mismos riesgos de SST, habida cuenta de que existen estudios que demuestran altos índices de lesiones entre los trabajadores de estas categorías. Además, las medidas preventivas de SST tienden a ser más integrales y eficaces en los lugares de trabajo con más trabajadores; generalmente se considera que los trabajadores solitarios o trabajadores en casa están más expuestos a los riesgos de SST. A esto se suma que los trabajadores de las plataformas de internet tienden a ser más jóvenes, lo que supone un factor de riesgo independiente y reconocido de lesiones laborales, y es menos probable que tengan formación en materia de SST. Así mismo, el trabajo de las plataformas de internet, a través del uso de la competencia entre trabajadores y mecanismos de calificación, fomenta un ritmo rápido de trabajo sin descansos, lo que puede inducir a accidentes. El hecho de que el sueldo no sea continuado, sino por tarea, añade una presión temporal adicional. La falta de formación adecuada aumenta aún más el riesgo de accidentes, y muchas actividades fundamentales que normalmente llevan a cabo los trabajadores de las plataformas de internet se realizan en profesiones consideradas como especialmente peligrosas, como la construcción y el transporte. El trabajo digital realizado de las plataformas de internet incluye riesgos como la exposición permanente a campos electromagnéticos, fatiga visual y problemas osteomusculares. Entre los riesgos psicosociales se encuentra el aislamiento, estrés, estrés tecnológico, adicción a la tecnología, sobrecarga de información, cansancio extremo, dolores posturales y acoso cibernético. El trabajo de las plataformas de internet puede aumentar el riesgo de estrés provocado por la continua evaluación y calificación del desempeño, los mecanismos competitivos de asignación de trabajo, la incertidumbre en cuanto a los pagos, y la poca claridad de los límites entre vida personal y laboral. Finalmente, la inseguridad laboral, conocida por afectar negativamente a la salud de los trabajadores con relaciones laborales atípicas, es característica del trabajo de las plataformas de internet.

Estos riesgos hacen que sea aún más importante aplicar la legislación en materia de SST al trabajo de las plataformas de internet, pero dicha aplicación es sumamente incierta. La aplicación de la normativa de SST y la legislación laboral en general se ve desafiada, ya que la participación de las plataformas de internet en la organización y provisión de trabajo (digital y manual) tiende a complicar la clasificación y regulación de las responsabilidades laborales en lo que concierne al trabajo en cuestión. La naturaleza triangular (o multilateral) casi inevitable de estos contratos, su frecuente naturaleza temporal, el alto nivel de autonomía que ostenta a menudo el trabajador en lo que concierne a lugar y tiempo de trabajo, la ocasional naturaleza informal (de tú a tú) de algunas de las actividades y la ausencia de un lugar común de trabajo desafían la aplicación del concepto de la relación laboral binaria, permanente y estándar. No obstante, estos desafíos no parecen ser exclusivos de la economía de las plataformas de internet. Durante las últimas décadas, se ha observado un aumento en el uso de las formas de trabajo «no estándar», como el trabajo ocasional, el trabajo a demanda, el trabajo de empresas de trabajo temporal, el trabajo informal y el trabajo por cuenta propia dependiente. Muchos de los contratos de trabajo formalizados por las plataformas de internet coinciden o se parecen a estas formas de trabajo atípico o a una mezcla de ellas, cuya única diferencia en ocasiones es que hacen uso de una herramienta digital.

La posición de los trabajadores de las plataformas de internet, a menudo precaria, junto con las características específicas del trabajo de las plataformas de internet, tiende a obstaculizar la organización colectiva de los trabajadores y, por consiguiente, la defensa de sus derechos e intereses, así como el desarrollo del diálogo social. Muchos de los trabajadores de las plataformas de internet no se conocen entre ellos, existe un alto grado de rotación entre trabajadores, puede existir una falta de patrones de trabajo establecidos, es posible que los trabajadores no consideren que el trabajo ofrecido para la plataforma de internet, en ella o a través de ella sea su actividad profesional primaria y, además, poner a los trabajadores en competencia directa entre ellos (mediante calificaciones individuales y métodos competitivos de asignación de trabajo) es una característica operativa de muchas plataformas de internet. Estos factores no contribuyen a la solidaridad y colaboración necesaria para una sindicalización efectiva, y el hecho de que puedan considerarse como trabajadores «por cuenta propia» puede incluso excluirlos de dicha sindicalización.

- **Opciones normativas/políticas nacionales en materia de trabajo de las plataformas de internet**

Como respuesta a estos desafíos se han identificado diversos enfoques normativos/políticos a partir de una revisión de los desarrollos actuales en los Estados miembros.

El primer enfoque es «simplemente» aplicar los reglamentos existentes al trabajo de las plataformas de internet. En muchos países, esto conllevaría determinar caso a caso si el trabajador de la plataforma de internet es un empleado o trabaja por cuenta propia o, en algunos países, esto entraría dentro de una tercera categoría entre medias. Dependiendo de la (flexibilidad de la) prueba aplicable para determinar la condición laboral, esto podría incluir ya a muchos trabajadores de las plataformas de internet dentro de la categoría de trabajador o en una categoría intermedia, lo que significa que (la mayoría de) la legislación laboral y de SST serían de aplicación, al menos en términos jurídicos. Este parecería ser el caso en muchos Estados miembros de la Unión Europea, como Irlanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Una ejecución activa por parte de las autoridades competentes (incluidas las diligencias de comprobación de SST en las viviendas) y el acceso de los trabajadores a los tribunales son medidas necesarias para que este enfoque sea efectivo, más aún teniendo en cuenta el comportamiento sistemático de omisión de las normas de algunas plataformas de internet. Por otro lado, en otros Estados miembros como en Bélgica y Dinamarca, el enfoque centrado en aplicar las disposiciones jurídicas actuales normalmente lleva a categorizar a los trabajadores de las plataformas de internet como «trabajadores por cuenta propia», por lo que la mayoría de la legislación en materia de empleo no puede aplicarse.

Un segundo enfoque se centra en tomar medidas específicas para reducir el grupo de personas consideradas como «trabajadores por cuenta propia» y crea una categoría de «trabajador (independiente)» intermedio o una presunción refutable de empleo. El Reino Unido ya dispone de dicha categoría intermedia de «trabajador», y Bélgica y los Países Bajos incluyen una presunción refutable de empleo. No obstante, los informes y análisis concernientes a la condición de los trabajadores de las plataformas de internet en estos países demuestran que estos mecanismos no resuelven necesariamente las dificultades de categorización y que, en última instancia, sigue siendo necesaria una evaluación caso a caso (por los tribunales), con la consiguiente incertidumbre que esto conlleva. Ninguno de los países estudiados ha adoptado aún alguno de estos mecanismos como respuesta específica al trabajo de las plataformas de internet. Debe señalarse que este enfoque también puede adoptarse de forma orgánica, especialmente por los tribunales, ya que ellos pueden adaptar estas pruebas de empleo (por cuenta propia) —algo que ellos mismos han desarrollado a menudo— a las características específicas del trabajo de las plataformas de internet, por ejemplo, haciendo menos hincapié en la propiedad de los principales activos del negocio (como los coches en el contexto de transporte de pasajeros) y centrando más atención en los mecanismos de control *de facto* (como los sistemas de calificación y precios operados por las plataformas).

Un tercer enfoque se centra en desvincular la aplicación de la normativa existente de la condición de empleo, consiguiendo de esta forma que la legislación laboral y de SST (como las concernientes al salario mínimo y la seguridad social, por ejemplo) sean aplicables a los trabajadores por cuenta propia. De nuevo, la Ley del Reino Unido en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo de 1974 ofrece un ejemplo de «desvinculación» según el cual las disposiciones en materia de SST amplían su protección para cubrir a terceros, no solamente a empresarios y trabajadores.

Finalmente, existe un cuarto enfoque centrado en ofrecer protección específica (en materia de SST y/u otro empleo) a los trabajadores de las plataformas en línea, independientemente de su condición de empleo. Este ha sido el enfoque adoptado en Francia mediante su Ley del 8 de agosto de 2016 en materia de trabajo, modernización del diálogo social y garantía de las trayectorias profesionales, la cual contempla i) que los trabajadores independientes en una relación dependiente a nivel económico y técnico con una plataforma de internet puedan beneficiarse de un seguro por accidentes de trabajo que sea responsabilidad de la plataforma de internet en cuestión; ii) que estos trabajadores también tengan derecho a una formación profesional continuada de la cual sea responsable la plataforma de internet, y que se les facilite una validación de su experiencia laboral con la plataforma si así se lo solicitan a esta; iii) que los trabajadores tengan derecho a constituir un sindicato, que puedan ser miembros de un sindicato y que dispongan de un sindicato que represente sus intereses, y iv) que tengan derecho a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses.

▪ Enfoques de la Unión Europea al trabajo de las plataformas de internet

Habida cuenta de la naturaleza transnacional de la economía de las plataformas de internet y sus desafíos normativos, es natural que las instituciones de la Unión Europea también hayan pasado a formar parte de la discusión.

La Comisión Europea ha establecido las condiciones según las cuales considera que existe una relación laboral con arreglo a la legislación de la Unión Europea en materia de empleo con el fin de poder aplicar esta última. Considera que la definición que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tiene de «trabajador», tal y como se aplica en el contexto del libre movimiento de trabajadores, también orienta la aplicación de la legislación laboral de la Unión Europea, lo que implica que «la característica esencial de una relación laboral es que, durante un periodo de tiempo, una persona presta servicios para una persona y bajo la dirección de esta a cambio de una contraprestación». El hecho de si existe o no una relación laboral debe establecerse sobre la base de una evaluación caso por caso, teniendo en cuenta la realidad de la relación y considerando de forma acumulativa la existencia de un vínculo de subordinación, la naturaleza del trabajo y la presencia de remuneración.

Además, la Comisión también está considerando proponer dos medidas legislativas en el contexto del pilar europeo de derechos sociales que podría afectar los derechos sociales y laborales de los trabajadores de las plataformas de internet. En primer lugar, la iniciativa de Acceso a la Seguridad Social puede conllevar una nueva Directiva de la Unión Europea que garantice i) derechos de protección social similares para trabajos similares, independientemente de la condición de empleo, y ii) transmisibilidad de los derechos de protección social adquiridos. En segundo lugar, la Directiva sobre la obligación de informar por escrito quizá se revise para reforzar los derechos que ya se contemplan en la Directiva sobre la información que el trabajador está facultado a recibir en su contrato de trabajo para que se aplique a todos los trabajadores independientemente de su condición laboral. Además, la Directiva revisada podrá definir los principales estándares laborales para todos los trabajadores, especialmente para la protección de formas de empleo atípicas y ocasionales, como el derecho a un periodo de prueba máximo cuando este se establece, el derecho a horas de referencia dentro de las cuales las horas de trabajo puedan variar al amparo de contratos muy flexibles para permitir cierta previsibilidad del horario laboral, el derecho a un contrato con un número mínimo de horas establecido en base al nivel medio de horas trabajadas durante un periodo anterior de cierta duración en contratos muy flexibles, el derecho a solicitar una nueva forma de empleo (y la obligación de respuesta del empresario), el derecho a formación, el derecho a un plazo de notificación razonable en caso de despido/rescisión anticipada del contrato, el derecho a una indemnización razonable en caso de despido improcedente o rescisión ilícita del contrato y, finalmente, el derecho a acceder a una resolución de conflictos eficaz e imparcial en caso de despido o trato injusto.

La posición del Parlamento Europeo se ha centrado, en términos generales, en que deben garantizarse unas condiciones de trabajo justas y una protección social y jurídica adecuada para todos los trabajadores en la economía colaborativa, independientemente de su condición. Específicamente, en respuesta al pilar europeo de derechos sociales, el Parlamento ha pedido a la Comisión que amplíe la Directiva sobre la obligación de informar por escrito para que cubra todas las formas de empleo, y que su nueva directiva marco sobre unas condiciones de trabajo decentes también incluya estándares mínimos existentes y pertinentes que se garanticen en ciertas relaciones específicas, incluso para el «trabajo por intermediación de plataformas digitales y otros tipos de trabajo por cuenta propia dependiente, una distinción clara (a efectos de la legislación de la Unión Europea y sin perjuicio de lo establecido en la legislación nacional) entre los verdaderos trabajadores por cuenta propia y las personas que se encuentran en una relación laboral, teniendo en cuenta la Recomendación de la OIT n.º 198, según la cual el cumplimiento de varios indicadores es suficiente para determinar una relación laboral; deben aclararse, por tanto, el estatuto y las responsabilidades básicas de la plataforma, el cliente y la persona que realiza el trabajo; también deben introducirse unas normas mínimas en lo relacionado con las reglas que rigen la colaboración, con información completa y exhaustiva al proveedor de servicios sobre sus derechos y obligaciones, las prestaciones, el nivel correspondiente de protección social y la identidad del empresario; los trabajadores y los verdaderos trabajadores por cuenta propia que se contratan por intermediación de plataformas digitales deben disfrutar de los mismos derechos que el resto de la economía y estar protegidos a través de su participación en los

regímenes de la seguridad social y del seguro de enfermedad; los Estados miembros deben garantizar una vigilancia adecuada de las condiciones de la relación laboral o el contrato de prestación de servicios e impedir abusos de posición dominante por parte de las plataformas».

Además, el Parlamento ha señalado que el derecho a unas condiciones de trabajo saludables y seguras también conlleva la protección frente a los riesgos del lugar de trabajo, así como limitaciones del horario de trabajo y disposiciones sobre los periodos mínimos de descanso y las vacaciones anuales. Ha instado a los Estados miembros a que apliquen íntegramente la legislación pertinente, que apliquen su legislación nacional en materia de empleo (por cuenta propia) en base a la primacía de los hechos y que la ejecuten en consecuencia, que inviertan en inspecciones de trabajo y tengan en consideración la actualización del marco normativo para mantenerse en sintonía con los desarrollos tecnológicos. También ha pedido a la Comisión que examine el alcance de aplicación de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal para las plataformas de internet, teniendo en cuenta que muchas de las plataformas de internet intermediarias son estructuralmente similares a las empresas de trabajo temporal.

Finalmente, se está examinando la naturaleza de las actividades de la empresa de plataforma de internet Uber en el marco de un caso pendiente importante en el TJUE. La cuestión central es si las actividades de Uber pueden clasificarse como «servicios de la sociedad de la información» al amparo de la legislación de la Unión Europea, en cuyo caso debe concederse el acceso al mercado, y las restricciones de operación deberían haberse notificado y podrían aceptarse únicamente en circunstancias limitadas; o si, por el contrario, constituyen «servicios de transporte», por lo que quedarían fuera del alcance de las normas de la Unión Europea y, por consiguiente y en principio, podrían regularse de forma libre por parte de los Estados miembros. El Abogado General Maciej Szpunar ha aconsejado al TJUE que considere a Uber como un proveedor de servicios de transporte. Mientras que su dictamen (y el caso) no es directamente pertinente a la cuestión de la condición de empleo, contiene varias observaciones interesantes a este respecto, especialmente en relación con el grado de control ejercido sobre la plataforma de internet. Ciertamente, este fallo tan esperado arrojará más luz sobre estas cuestiones, y no solo en relación con una de las empresas de economía de las plataformas en línea más controvertidas. No obstante, este veredicto tampoco podrá dar solución a todas las cuestiones, dado que la Unión y la mayoría de sus Estados miembros aún están empezando a desarrollar reglamentos y políticas específicas en relación con las cuestiones laborales de la economía de las plataformas en línea.

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)

tiene como misión contribuir a que los centros de trabajo europeos sean más seguros, saludables y productivos. La Agencia investiga, desarrolla y divulga información fiable, equilibrada e imparcial sobre salud y seguridad, y organiza campañas paneuropeas para promover la sensibilización en este ámbito. Creada por la Unión Europea en 1994 y con sede en Bilbao, la Agencia reúne a representantes de la Comisión Europea, de los gobiernos de los Estados miembros, de las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como a expertos destacados de cada uno de los Estados miembros de la UE y de terceros países.