

# CUENTA ATRÁS PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/1158. HACIA UN TIEMPO DE TRABAJO CORRESPONSABLE

SARAI RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

NET21 NÚMERO 10, MARZO 2022

## 1. Distintos horizontes, un mismo objetivo: la corresponsabilidad en materia de conciliación como reto inaplazable

La conciliación trabajo-familia continúa siendo un reto social pendiente que se ha dotado en los últimos años de una renovada sustantividad, caracterizándose por dos objetivos fundamentales: la promoción de la corresponsabilidad en su triple vertiente (familiar, empresarial e institucional) y el mantenimiento de la presencia de las mujeres en el mercado laboral. En el trasfondo de este reto subsiste, con resistencia férrea, el reparto tradicional de roles de género fruto de la división sexual del trabajo que hace recaer la tarea de los cuidados en las mujeres, perpetuando su rol de cuidadora y las brechas de género en el mercado laboral.

La pandemia del Covid-19 sirvió de escenario perfecto para evidenciar de forma nítida la asunción desproporcionada por las mujeres de las labores domésticas y los cuidados no remunerados, convirtiéndose en las auténticas protagonistas del cuidado de familiares menores y dependientes, la educación en el hogar y el trabajo doméstico ante el cierre de los centros educativos y las residencias de día, dificultándose, si cabe aún más, su acceso al empleo y su mantenimiento en las relaciones de trabajo, incluidas las más precarias marcadas por la parcialidad y/o la temporalidad. De ahí que la OIT insista en la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el corazón de las políticas públicas de reconstrucción para garantizar una recuperación económica y social de la crisis "inclusiva, sostenible y resiliente". Concretamente, la *Resolución de la OIT relativa a un llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19* (junio 2021) compromete a los países a implementar, mediante políticas públicas y en las prácticas empresariales, un programa transformador para lograr la igualdad de género que incluya como elemento fundamental la inversión en la economía del cuidado "porque los sectores de la salud, la asistencia social y la educación son importantes generadores de

empleo, especialmente para las mujeres, y también porque las políticas de permisos para el cuidado y las fórmulas de trabajo flexible pueden fomentar una división más uniforme del trabajo en el hogar entre mujeres y hombres". Pero más allá de las políticas de recuperación tras la crisis sanitaria, económica y de empleo del Covid-19, hacer frente a las causas que dificultan un adecuado y satisfactorio equilibrio trabajo-familia constituye una de las prioridades contenidas en las iniciativas más recientes. De hecho, la Agenda 2030 de Naciones Unidas se refiere a la necesidad de *"reconocer y valorar los cuidados no retribuidos y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia"* (ODS 5.4).

Por su parte, y desde la convicción de que política social moderna debe asentarse sobre la inversión en capital humano basada en la igualdad de oportunidades, *"el equilibrio entre vida profesional y privada"* figura como el noveno de los veinte principios fundamentales del *Pilar Europeo de los Derechos Sociales* (proclamado de forma solemne el 17 de noviembre de 2017) indicando que *"los padres y las personas con responsabilidades asistenciales tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia. Las mujeres y los hombres deben tener igualdad de acceso a permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales y debe animárseles a utilizarlos de forma equilibrada"*. Lo dispuesto en el Pilar Social supone matizar la línea de tendencia marcada por las Directivas europeas de permisos parentales (Directiva 96/34/CE y Directiva 2010/18/UE) para ajustarse a la evolución tanto social como jurídica que las dificultades de conciliación han evidenciado en los últimos años. Para evitar que la Declaración de Gotemburgo quedara tan solo en una proclama sin fuerza vinculante, pronto se pusieron en marcha una serie de iniciativas normativas con las que se pretendía materializar y desarrollar elementos tangibles del Pilar Social. Concretamente el 26 de abril de 2017, el Parlamento y el Consejo presentaron la propuesta de la actual *Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y de los cuidadores*, por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, que entró en vigor el 1 de agosto de 2019 y que se encuentra aún en periodo de transposición (hasta agosto de 2022). Esta Directiva, que a diferencia de su precedente no tiene su origen en un Convenio Marco negociado por los interlocutores sociales, introduce un enfoque más amplio de la conciliación, cuyo ámbito se extiende al conjunto de *"responsabilidades asistenciales de los progenitores y de los cuidadores"*, de modo que abarca la crianza de los menores y la atención de

mayores, personas enfermas y dependientes tanto familiares como convivientes en el mismo hogar.

Con la promulgación de la Estrategia Europea para la igualdad de Género 2020-2025, la Comisión Europea insiste en que “mejorar la conciliación de la vida privada y la vida profesional de los trabajadores es una de las formas de abordar las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo” y propone impulsar que los Estados transpongan y apliquen correctamente esta Directiva avanzando más allá de estas normas mínimas en la revisión de sus políticas y garantizando soluciones de calidad para atender las necesidades de conciliación (en particular, instrumentalizar una adecuada red de servicios de atención a la infancia y a las personas dependientes).

En este tránsito desde el disfuncional modelo clásico de conciliación hacia una real y efectiva conciliación corresponsable, aunque los avances no siempre se han producido con la misma velocidad, los flancos a combatir han permanecido invariables. Se trata de los tres componentes esenciales en la conformación de un entorno laboral *family-friendly*: disponer y promover el uso y disfrute de permisos parentales que fomenten la corresponsabilidad intrafamiliar y que no supongan un coste económico para la persona que los disfruta; contar con una red de servicios de cuidado asequibles y de calidad acorde a los Objetivos de Barcelona 2002; y configurar de manera adecuada el derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo. Lo que sí ha variado en este recorrido han sido las coordenadas de referencia. La búsqueda de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal ha perdido por el camino el último eslabón de la cadena. La conciliación de la vida personal ha ido desapareciendo de manera silenciosa, como un destino al que se renuncia llegar por falta de combustible. La omisión del derecho a la conciliación de la vida personal en la vigente regulación del derecho a la adaptación de la jornada (art. 34.8 ET), en el Plan MECUIDA (art. 6 del RD-ley 8/2020) o en el título y texto de la nueva Directiva europea, parece dejarla relegada al exclusivo ámbito de las necesidades de formación profesional (art. 23 ET).

En España, en los últimos años se ha actuado, en mayor o menor medida, sobre los tres frentes anteriormente citados en los que se materializan los desafíos pendientes de la conciliación corresponsable, logrando resultados aún pendientes de valoración conjunta. Así, como hito fundamental en el fomento de la corresponsabilidad intrafamiliar con el fin de lograr que las tareas de cuidado sean asumidas equitativa e indistintamente y trascender hacia el modelo del cuidado universal es preciso señalar la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico, a partir del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, del nuevo permiso por nacimiento (igual, intransferible y remunerado).

La nueva regulación —aún mejorable en algunos aspectos relativos a los términos de la flexibilidad en su disfrute—, ha venido a sustituir la configuración clásica de los permisos por maternidad y paternidad, equiparando la duración del derecho de suspensión del contrato de trabajo por nacimiento de los dos progenitores que, desde enero de 2021, es de dieciséis semanas. Sin duda, esta equiparación constituye un avance indiscutible hacia el cambio social encaminado a la construcción de una conciliación corresponsable, pero insuficiente para evitar que las medidas de conciliación, en particular, los permisos parentales que suponen ausencias prolongadas y cuyo disfrute implica un coste económico (excedencias), y los efectos negativos que el mercado de trabajo les asocia, se vinculen exclusiva o principalmente a las mujeres.

La desproporcionada dedicación de las mujeres al cuidado de la familia ha sostenido un sistema de protección informal que ha terminado descargando en ellas las responsabilidades de cuidado que debería compartir toda la sociedad. Para mitigar este efecto, algunas medidas adoptadas en el marco de la corresponsabilidad institucional han tratado de fortalecer la frágil, precaria y feminizada red de servicios de cuidado en nuestro país, así como avanzar hacia la visibilización y el reconocimiento social y económico del trabajo de los cuidados de menores y otras personas dependientes y de las tareas del hogar. Debe destacarse, en este sentido, la aprobación por el Consejo de Ministros el 9 de marzo de 2021 del *Plan Corresponsables para facilitar la conciliación y el reparto de los cuidados*. Este Plan se concibe como una “política semilla” destinada a crear un sistema estatal de cuidados a partir de la financiación de proyectos autonómicos para el desarrollo de actuaciones y/ o prestaciones orientadas a facilitar la conciliación de las familias con menores de 14 años mediante la instauración de bolsas de cuidado profesional, la creación de empleo de calidad en el sector de los cuidados y la puesta en marcha de un sistema de acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia profesional o vías no formales. No obstante, se esperan más progresos en este ámbito puesto que el *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* insta a los Estados a facilitar sistemas de educación y cuidados de menores asequibles, de fácil acceso y de buena calidad, y anuncia que la Comisión presentará este año una revisión de los objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia. Asimismo, el componente 22 del Plan de Recuperación comprometido con la Comisión Europea se focaliza en el refuerzo y la modernización de las políticas de cuidados, fortaleciendo las políticas de atención a la dependencia y promoviendo el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando su desinstitucionalización. En este sentido, el plan contempla,

entre otros aspectos, la financiación de nuevos equipamientos públicos en los centros residenciales, y la creación de centros de día innovadores e integrados en la comunidad que permitan apoyos y cuidados en la proximidad del domicilio, favoreciendo también su desarrollo en áreas rurales.

Otro componente igualmente fundamental para garantizar el funcionamiento de todo el engranaje de la conciliación es la implicación y el compromiso de las empresas. Y aunque muchas organizaciones han avanzado en esta materia a través de sus convenios colectivos o sus políticas de responsabilidad social corporativa, lo cierto es que la nueva regulación de los planes de igualdad, cuya aprobación para las empresas de 50 o más personas trabajadoras será obligatoria antes del 7 de marzo de 2022, debe suponer un gran impulso en esta materia, pues la reforma operada por RD-ley 6/2019 hizo incluir como contenido material del plan de igualdad el “*ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral*” (art. 46.2.f LOI y art. 7.1.f RD 901/2020). Esto favorece que se analice el estado de la cuestión en las empresas y que se responda a las necesidades de la plantilla en materia de tiempo de trabajo pro-conciliación que se detecten en el diagnóstico de situación.

Ahora bien, no puede olvidarse que estas y otras piezas básicas en la vertebración de una conciliación corresponsable requieren de la presencia de un elemento de cohesión indispensable, sin el cual resultarían incapaces de conseguir plenamente su objetivo: la gestión flexible del tiempo de trabajo.

## **2. Hacia un nuevo modelo en la organización corresponsable del tiempo de trabajo: flexible, centrado en los cuidados y que recupera la vertiente personal de la conciliación**

En plena cuenta atrás para la finalización del plazo para la transposición de *Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y de los cuidadores* (22 de agosto), España se enfrenta al reto de revisar su regulación interna para ajustarla a las normas mínimas sobre permisos parentales, para cuidadores o por fuerza mayor familiar, y las fórmulas de trabajo flexible, así como a los requerimientos de promoción de utilización y disfrute equilibrado de los derechos que favorezca la corresponsabilidad. Como es sabido, la Directiva es una regulación de mínimos que no impide que los Estados mejoren sus previsiones. España ya contempla medidas que mejoran algunas de las previsiones de la norma comunitaria; sin embargo, motivos presupuestarios han impedido, de momento, la incorporación de otras, como es el caso de las

propuestas planteadas por Unidas Podemos en los Presupuestos de 2022 relativas la ampliación de los permisos por nacimiento hasta los seis meses o la creación de una prestación universal de 1.200 euros anuales para madres con hijos de 0 a 3 años.

A la hora de transponer esta Directiva a nuestro ordenamiento, lo cierto es que la hoja de ruta marcada por la misma traza un trayecto inequívoco: seguir por la senda de la transición desde el modelo clásico de conciliación laboral y familiar hacia una real y efectiva conciliación corresponsable. Se trata de un peregrinaje inacabado que transcurre por senderos en los que los atajos para alcanzar la ansiada corresponsabilidad son una tentación no exenta de peligros para las personas trabajadoras y, en particular, para las mujeres. Reza el proverbio que *“el infierno está lleno de buenas intenciones”* y muestra de ello la encontramos en la regulación de las adaptaciones de jornada del Plan MECUIDA (actualmente prorrogado hasta el 30 de junio) en las que, se impulsa la corresponsabilidad a través de dos mecanismos diseñados con buenos propósitos, pero con perniciosos efectos. La primera vía para promover la corresponsabilidad y evitar la perpetuación de los roles de género en el cuidado del Plan MECUIDA es la eliminación del parentesco por afinidad como sistema de generación de derechos de conciliación. Sin embargo, la limitación del recurso a este derecho a las necesidades de cuidado de parientes por consanguinidad acarrea, ante la ausencia de medidas de conciliación alternativas en las que ampararse, el posible riesgo de expulsión o abandono de la trabajadora que deba atender las necesidades de cuidado de los familiares por afinidad. Siguiendo la estela de la Directiva (UE) 2019/1158, hubiera sido preferible hablar de personas que por vínculos de parentesco o de convivencia en un mismo hogar se encontraran necesitadas del cuidado de la persona trabajadora de que se trate. La segunda fórmula del Plan MECUIDA para avanzar hacia la corresponsabilidad es la exigencia de que el derecho a la adaptación u horario solicitado responda *“al reparto corresponsable de las obligaciones de cuidado y la evitación de perpetuación de roles”* lo que en ningún caso puede autorizar ni justificar prácticas empresariales de intromisión injustificada y desproporcional en la organización familiar, ni condicionar el derecho a la obligación de que las personas trabajadoras en su solicitud demuestren una *“necesidad insuperable de conciliación”*, tal como ha apuntado la profesora Casas Baamonde.

Por lo que se refiere al avance en materia de tiempo de trabajo, mediante una formulación acorde con la dimensión constitucional de derecho a la conciliación, se pretende instaurar en nuestro país un nuevo modelo de jornada y tiempo de trabajo flexible que fomente la presencia en el trabajo

como vertiente esencial para la promoción de la corresponsabilidad, superando la configuración de los derechos de cuidado centrada fundamentalmente en la compatibilización mediante la ausencia. En estos momentos, los medios de comunicación se inundan de noticias en las que se anticipa que el próximo reto que pretende alcanzar el Ministerio de Trabajo y Economía Social es la anunciada como futura *Ley de usos del tiempo y racionalización de horarios*. Sin embargo, tal proyecto no aparece contemplado en esos términos en el Componente 23 del Plan de Recuperación comprometido con la Comisión Europea, ni figura en el Plan Anual Normativo de 2022 de la Administración General del Estado (PAN-22). En cambio, el plan gubernamental sí prevé la transposición de la Directiva europea relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional de progenitores y cuidadores, lo que supone el inicio de las negociaciones en la mesa de diálogo social con el fin de adoptar una nueva normativa para ahondar en las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar para personas trabajadoras con hijos/as y cuidadores, cuyo contenido estará condicionado y sujeto a evaluación con base en el artículo 3.1.a) del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, ante su posible impacto presupuestario. Cosa distinta es que la transposición de la Directiva sirva de telón de fondo para avanzar hacia la introducción de fórmulas flexibles de organización del tiempo de trabajo que tengan en cuenta a la vez las necesidades de las empresas y de las personas trabajadoras. Se trata de una meta prevista en la Estrategia España 2050 en la que, con el objetivo de aumentar los niveles de satisfacción de las personas, se propone combatir las prácticas de trabajo excesivo, superar la cultura de la presencialidad, e incentivar una mayor flexibilidad en las jornadas laborales, armonizando el criterio de la productividad con el bienestar de las personas trabajadoras. Se pretende, en definitiva, promover un uso eficiente del tiempo de trabajo que favorezca la disposición diaria de tiempo para ocio y las relaciones sociales y familiares, y que redunde en una mayor productividad.

La complejidad de la nueva normativa para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de progenitores y cuidadores radica en que pretende incorporar cambios en la forma de organización y gestión del tiempo entre las personas trabajadoras y las empresas, para la que la vida familiar y personal, así como los cuidados, adquieran centralidad en la organización del trabajo por cuenta ajena. Se apunta que la nueva propuesta normativa puede retomar la incorporación de modelos de jornada y tiempo de trabajo flexibles incluidos en la *Proposición de Ley de tiempo de trabajo corresponsable* presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en noviembre de 2018. Esta proposición de ley planteaba avanzar hacia una nueva cultura de tiempo de

trabajo a través de un pacto social y político para la racionalización de los horarios y usos del tiempo con el objetivo de “reorganizar completamente los tiempos de trabajo, ocio y cuidados”. Algunos aspectos contemplados en la Proposición de Ley de tiempo de trabajo corresponsable ya han sido incluidos en nuestro ordenamiento, adaptándose y anticipándose a la aprobación de la Directiva. Tal es el caso de la nueva regulación del art. 34.8 ET incorporada por el Real Decreto-ley 6/2019, cuyo contenido mejora las previsiones de la Directiva comunitaria (art.9). Sin embargo, otros elementos de la citada Proposición de ley y de la Directiva nos ofrecen valiosas pistas de lo que quizás podrían ser las líneas maestras de la nueva configuración del tiempo de trabajo.

De lo que se trata ahora es de dar otra vuelta de tuerca e impulsar la flexibilidad en la jornada y en el tiempo de trabajo desde una perspectiva compartida y bidireccional empresas/personas trabajadoras, no vinculada únicamente a las necesidades productivas, sino también a las necesidades de conciliación familiar y personal. El objetivo es que las personas trabajadoras dispongan de un mecanismo legal que les permita, en determinadas circunstancias, organizar su jornada laboral con suficiente flexibilidad en función de sus necesidades familiares (tareas de cuidado) pero también por razones formativas, relacionadas con la promoción o perspectivas profesionales, o de mera conciliación personal. De forma clara lo expresa la Directiva al indicar que “a fin de animar a los trabajadores que sean progenitores y cuidadores a permanecer en el mercado laboral, estos deben poder adaptar su calendario de trabajo a sus necesidades y preferencias personales” (considerando 34). Se trata fundamentalmente de ahondar en la regulación del art. 34 ET y aprovechar la potencialidad de la negociación colectiva y de los planes de igualdad como instrumentos idóneos para la inclusión y delimitación de cláusulas normativas de flexibilidad horaria, de fórmulas de acumulación y compensación, o la creación de bolsas o banco de horas, el impulso de jornadas continuas y flexibles, con horarios de salida razonables, etc.

Esta nueva dimensión del tiempo de trabajo resulta acorde tanto con el enfoque centrado en las personas de la *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019)* como con las propuestas de la Comisión Mundial que reclamaba como herramienta básica para avanzar hacia el mayor bienestar, la conciliación y la igualdad por razón de género, el “empoderamiento” de las personas trabajadoras en torno al reparto de sus tiempos vitales. Si bien es cierto que la efectividad de esta nueva dimensión del tiempo de trabajo precisa de un cambio global complejo que requiere implantar políticas públicas sobre racionalización de horarios, no puede dejar



de advertirse que esta nueva dimensión del tiempo de trabajo produce importantes beneficios tanto para las personas trabajadoras como para las empresas, sus derechos de conciliación y, en consecuencia, en pro la igualdad por razón de género efectiva. Numerosos estudios confirman que la racionalización de horarios es una estrategia *win-win* pues la persona trabajadora dispone de más tiempo libre para la familia, la formación o el ocio, lo que redundará en la mejora de su productividad, el aumento de su satisfacción laboral y la reducción del absentismo y de los niveles de estrés.