

La OIT y los grupos vulnerables. Especial atención a la vulnerabilidad de género y a la protección de la infancia

Luis Antonio Fernández Villazón

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

Extracto

El concepto de «grupos vulnerables» forma parte de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, en un proceso que ha ido prestando mayor atención a las específicas circunstancias de las personas titulares de tales derechos. La OIT no solo no ha sido ajena a ese proceso, sino que ha participado activamente en su desarrollo. Es por ello que en sus declaraciones, convenios y recomendaciones pueden advertirse claramente elementos que han contribuido a la conformación del concepto. El presente estudio realiza, en primer lugar, un análisis transversal de todas esas disposiciones con el fin de determinar cuál ha sido la contribución de la organización. A continuación, se realiza un análisis detallado de las normas internacionales del trabajo que han abordado de forma más concreta las circunstancias de algunos de los grupos vulnerables. Se ha centrado la atención en la igualdad entre hombres y mujeres y en el trabajo de los menores de edad, haciendo referencia a su incidencia dentro del ordenamiento jurídico español. Ello nos ha permitido determinar que la OIT ha sido pionera en la adopción de medidas de protección de los grupos vulnerables, anticipando instrumentos que tendrán influencia posterior en otras organizaciones, empezando por la propia Unión Europea. Además, la OIT incorpora dentro del concepto un elemento que le es muy característico: la defensa de la acción colectiva y el diálogo social como instrumentos de integración social de los más desfavorecidos.

Palabras clave: OIT; grupos vulnerables; igualdad por razón de género; trabajo de menores; diálogo social.

Fecha de entrada: 07-04-2019 / Fecha de revisión: 24-04-2019 / Fecha de aceptación: 24-04-2019

Cómo citar: Fernández Villazón, L. A. (2019). La OIT y los grupos vulnerables. Especial atención a la vulnerabilidad de género y a la protección de la infancia. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 123-151.



The ILO and the vulnerable groups. Special attention to gender vulnerability and childhood protection

Luis Antonio Fernández Villazón

Abstract

The concept of «vulnerable groups» is part of the evolution of international human rights law, in a process that is paying more attention to the specific circumstances of the subjects of such rights. The ILO not only has not been indifferent to this process, but has actively participated in its development. In its declarations, conventions and recommendations we can find elements that have contributed decisively to the formation of the concept. The present study carries out, in the first place, a transversal analysis of all these dispositions in order to determine what the contribution of the organization has been. In the second place it develops a detailed analysis of international labour standards that have addressed in a more concrete way the circumstances of some of the vulnerable groups. The focus has been on equality between men and women and on the child labour, referring to their incidence within the Spanish legal system. This has allowed us to determine that the ILO has been a pioneer in adopting measures to protect vulnerable groups, anticipating instruments that will have a subsequent influence on other organizations, starting with the European Union itself. In addition, the ILO incorporates in the concept an element that is very characteristic: the defense of collective action and social dialogue as instruments of social integration of the most disadvantaged.

Keywords: ILO; vulnerable groups; gender equality; child labour; social dialogue.

Citation: Fernández Villazón, L. A. (2019). The ILO and the vulnerable groups. Special attention to gender vulnerability and childhood protection. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 123-151.





Sumario

1. El proceso de especificación de los derechos humanos y la idea de grupos vulnerables en el contexto de la OIT
2. Los instrumentos específicos de la OIT en materia de vulnerabilidad de género y su influencia en el ordenamiento español
 - 2.1. El convenio sobre igualdad salarial
 - 2.2. La «protección» del trabajo de las mujeres
 - 2.3. Maternidad, conciliación de la vida personal y familiar y corresponsabilidad
 - 2.4. Trabajadores domésticos y trabajo a tiempo parcial
3. El trabajo infantil en las normas internacionales del trabajo y su incidencia en España
4. Conclusiones. El diálogo social como instrumento de integración de los grupos vulnerables

Referencias bibliográficas

1. El proceso de especificación de los derechos humanos y la idea de grupos vulnerables en el contexto de la OIT

El concepto de «grupos vulnerables» se encuentra íntimamente relacionado con el llamado proceso de especificación de los derechos humanos que se ha producido en el ámbito internacional, como parte de la evolución de aquellos. De hecho, es en el contexto de dicho proceso en el que el concepto comienza a tomar forma (Fernández, 2016, p. 114). Tras las etapas evolutivas de positivización, universalización e internacionalización, la doctrina señala la apertura de un cuarto proceso, que se fija en los sujetos titulares de los derechos humanos y atiende a las dificultades específicas que esos titulares encuentran para ejercerlos, derivadas de situaciones que los colocan en una mayor debilidad (Peces-Barba, 2004, pp. 120-122). Es así como en los últimos años se han aprobado sucesivamente tratados internacionales sobre derechos humanos que, precisamente, pretendían centrar su atención sobre la problemática de algún grupo determinado de personas, consideradas como más vulnerables. Podemos destacar, en este sentido, solo citando las más recientes, la Convención internacional sobre los derechos del niño de 1989, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 o la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006. A su lado, y ya en el ámbito regional, han de destacarse los trabajos del Consejo de Europa en favor de las minorías nacionales (sobre este particular *vid.* Ferrer, 2008).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) nace en el contexto de la antigua Sociedad de Naciones y con un objetivo aparentemente muy concreto: el progreso en la justicia social a través de la mejora en las condiciones de trabajo. Sin embargo, es preciso señalar que el concepto de «justicia social» es variable y dinámico y en su consecución la organización no lo ha limitado a la búsqueda de unas condiciones de trabajo más justas, sino que le ha dado un contenido mucho más expansivo que alcanza las condiciones y el nivel de vida de los trabajadores. Tras la II Guerra Mundial, además, la labor de la OIT coincide con el desarrollo paulatino del derecho internacional de los derechos humanos y su labor se ha combinado con la de otras organizaciones internacionales focalizadas en dicho ámbito. Especial mención merece su relación con las Naciones Unidas, con las que tiene un acuerdo de vinculación desde 1946. Así pues, la organización forma parte hoy del sistema de Naciones Unidas y ha ido integrando progresivamente dentro de su labor los derechos humanos, ámbito sobre el que ha incidido de manera directa y consistente (Bonet, 2013, p. 466).

Como consecuencia de ello, difícilmente podía la OIT permanecer ajena al proceso de especificación que hemos mencionado. De hecho, en su caso se da una doble especifici-

dad derivada, por un lado, de la materia que debe centrar su actuación (la justicia social) y, por otro, de la especial atención que ha dedicado a diversos grupos de trabajadores, que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. En consecuencia, no solo es posible hablar de los grupos vulnerables en el marco de la OIT, sino que es necesario hacerlo para entender muchas de las actuaciones y normas de la organización. Ese es precisamente el objetivo del presente trabajo: analizar la forma en que dicha institución internacional ha abordado la vulnerabilidad en sus diversas vertientes.

La consideración de un determinado grupo de personas como vulnerable implica tres elementos esenciales. El primero, que los intereses o bienes jurídicos del grupo como tal estén siendo vulnerados o estén en riesgo de estarlo. El segundo, que esa especial situación de desprotección exige que se desplieguen mecanismos específicos de protección. En tercer lugar, es necesario que la condición de vulnerable sea reconocida por el ordenamiento jurídico. La vulnerabilidad se concreta, además, en dos dimensiones o realidades, dependiendo del tipo de intereses o bienes jurídicos que se encuentren en riesgo. Por un lado, lo que está en juego en primer término es la dignidad de los componentes del grupo como personas, es decir, sus derechos humanos. En esta dimensión es donde el concepto enlaza con la protección de los derechos fundamentales y la no discriminación. Por otra parte, la condición de vulnerable también puede proceder de la falta de recursos económicos. Ello la conecta con las ideas de pobreza y exclusión social. En esta última dimensión el concepto enlaza con las políticas que aseguran la calidad y el nivel de vida y con las medidas de lucha contra la pobreza (Fernández, 2017, p. 77).

Esa doble dimensión de la vulnerabilidad se refleja muy claramente en las actuaciones de la OIT. De hecho, puede afirmarse que esta organización internacional, dados su naturaleza y principios fundacionales, se encuentra en inmejorables condiciones para abordar la situación de los grupos más vulnerables en todas sus dimensiones. Por un lado, la elaboración de estándares y normas internacionales sobre condiciones de empleo y trabajo afecta muy directamente a la garantía del bienestar, la calidad de vida de los trabajadores y la lucha contra la pobreza. Por otro, ya hemos señalado que los derechos humanos y la dignidad de las personas trabajadoras forman parte esencial del cometido de la organización. Esta dualidad se aprecia ya en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, la Declaración de Filadelfia, donde se afirma que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades» (II). La combinación entre lo material y económico y la dignidad humana y la igualdad marca una forma de entender sus principios y fines, muy característica de la OIT y que se va a reflejar, según tendremos ocasión de apreciar, en sus diferentes instrumentos jurídicos. En este epígrafe nos centraremos en el análisis de las normas y declaraciones generales de la OIT que hacen referencia a los grupos vulnerables, dejando para los epígrafes siguientes el estudio de las normas internacionales de trabajo aprobadas específicamente en relación con concretos grupos o colectivos de trabajadores que encajan en el concepto.

Dentro de los textos generales es preciso hacer referencia, en primer lugar, al texto fundacional de la OIT, la parte XIII, sección I, del Tratado de Versalles de 1919. El mismo tratado que da fin a la I Guerra Mundial y por el que se creó la Sociedad de Naciones. En él se incluye gran parte del texto que hoy conocemos como Constitución de la OIT y ya aparecen referencias a ciertos grupos vulnerables. El texto comienza denunciando el grado de injusticia que se ha alcanzado en algunas condiciones de trabajo y afirma que amenaza la armonía y la paz universales, por lo que resulta urgente su mejora. Entre esas condiciones cuya mejora debe acometerse se mencionan expresamente «la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, las pensiones de vejez y de invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero». Se alude, así pues, a algunos de los grupos vulnerables más reconocidos en la actualidad: niños, jóvenes, personas mayores, mujeres, discapacitados y emigrantes.

El Tratado de Versalles incluía también entre los principios generales de la OIT «el principio de salario igual, sin distinción de sexo, para el trabajo de valor igual» (art. 427). Expresión que posteriormente se añadiría al preámbulo de la Constitución y que se adelanta al artículo 23.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), no solo en el tiempo (casi 30 años), sino en la técnica empleada (se habla de trabajo de «igual valor» y no de «trabajo igual»)¹. Así pues, ya en su primera andadura puede advertirse en la OIT una preocupación por la protección de los derechos humanos y por la atención a las especiales dificultades que afrontaban grupos específicos de trabajadores.

Esa tendencia no hará sino incrementarse al final de la II Guerra Mundial cuando la organización se integra en el sistema de la recién nacida Organización de las Naciones Unidas. Marca este nuevo paso la ya mencionada Declaración de Filadelfia de 1944, que tratará de rediseñar los objetivos de la OIT para adaptarla a las exigencias de las nuevas circunstancias históricas. La declaración introdujo algunas modificaciones en el texto original de la Constitución y ella misma se incorpora como parte de dicha Constitución, ampliando los principios y objetivos de la organización. Entre los nuevos objetivos incorporados se encuentra el reconocimiento de la «obligación solemne» de fomentar programas que permitan, entre otros objetivos, «proteger la infancia y la maternidad» (III h) y «garantizar iguales oportunidades profesionales» (III j). Esta idea de la igualdad de oportunidades servirá de base para

¹ Se trata de un error de afirmación, contenida en algunos estudios sobre la materia, de que la Constitución inicial de la OIT contenía una versión más formal y anticuada del principio, limitándolo a la idea de «salario igual por un trabajo igual», que sería modernizada en la enmienda que se realizó en 1946. Los textos originales del Tratado de Versalles en inglés y francés no dejan lugar a dudas: «*Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale*», «*The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value*». El instrumento de enmienda de 1946 se limitó en este punto a eliminar el artículo 427 (renumerado como 41) para incluir su contenido en el preámbulo de la Constitución. Cuestión diferente es que la fórmula no fuese siempre bien entendida en la época histórica en que fue redactada, lo que determinó un amplio nivel de incumplimiento (Lousada, 2018a, p. 35).

el desarrollo de una importante labor antidiscriminatoria que pone de relieve el creciente interés de la OIT por la defensa de los derechos humanos.

A partir de aquí, las sucesivas declaraciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ahondarán en esa dirección, colocando a la OIT en primera línea de acción en el desarrollo del derecho de los derechos humanos e integrándola en el proceso de especificación que da pie a la elaboración del concepto de «grupos vulnerables». Especial relieve alcanzan en este sentido la Declaración referente a la política de *apartheid* de la República Sudafricana, adoptada el 8 de julio de 1964, y la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, adoptada el 25 de junio de 1975 con ocasión del Año Internacional de la Mujer. La primera declara la política del *apartheid* «absolutamente incompatible» con la Declaración de Filadelfia. La califica de «humillante, criminal e inhumana» y señala que «viola los derechos fundamentales del hombre», por lo que contradice «los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo». Todo ello lo hace la Conferencia «actuando como portavoz de la conciencia social de la humanidad». La segunda alude en reiteradas ocasiones a la labor y los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de discriminación y reivindica ideas y conceptos, como la distinción entre igualdad de trato e igualdad de oportunidades o la posibilidad de adoptar acciones positivas que, como tendremos ocasión de ver, fueron adelantadas por los convenios OIT mucho antes de que cuajaran en otros textos internacionales.

El fenómeno de la globalización implica otro hito en la actuación de la OIT y señala una tercera etapa evolutiva en la que la institución trata de asumir un liderazgo internacional como reguladora de las desviaciones de dicho fenómeno. Los primeros pasos se dan con la campaña de ratificación de los ocho convenios fundamentales de la OIT, aquellos que se considera que todo miembro de la OIT debería haber ratificado como mínimo. En la elección de dichos convenios fundamentales prima claramente la perspectiva de los derechos humanos y lo hace con una voluntad especificadora. No en balde, seis de esos ocho convenios afectan directamente a la problemática de los grupos vulnerables. Así sucede con los Convenios núms. 100, sobre igualdad de remuneración (1951); 111, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958); 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999); 138, sobre la edad mínima de acceso al trabajo (1973); 105, sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), y 29, sobre el trabajo forzoso (1930).

La campaña de ratificación de estos convenios servirá de punto de partida para la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo, adoptada el 18 de junio de 1998. La declaración señala la existencia de unos «principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la organización» que todo miembro de la misma, por el mero hecho de serlo, debe respetar. Esos principios y derechos coinciden con las materias objeto de los ocho convenios fundamentales y la clave de la declaración está en que se sostiene que deben ser respetados, se hayan ratificado o no dichos convenios. Aunque la declaración puede ser criticada por el carácter excesivamente restrictivo de su catálogo de principios y derechos (Bonet, 2013, p. 466), supone un hito importante en el compromiso de la

OIT con la defensa de los derechos humanos y su protección específica². La relevancia de los grupos vulnerables no se desprende solo del hecho de que tres de los cinco principios les afecten directamente (abolición de trabajo infantil, abolición del trabajo forzoso y lucha contra la discriminación), sino también de la referencia que se hace en los considerandos de la declaración a que «la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades especiales».

Posteriormente, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada el 10 de junio de 2008, reforzará esas ideas, integrando el respeto a los principios y derechos fundamentales del trabajo dentro del concepto de «trabajo decente». Dicho concepto se convertirá en idea motriz de la respuesta de la organización a los retos de la integración económica mundial. Además, en la línea que sabemos es característica de la OIT, vuelve a aunar en su interior las dos dimensiones que puede asumir la vulnerabilidad: la económica, a través de la promoción del empleo y la ampliación de la protección social (objetivos i y ii del Programa de trabajo decente), y la relativa a la dignidad humana, a través de la promoción de los principios y derechos fundamentales del trabajo (objetivo iv).

Esta panorámica general de la actuación de la OIT en materia de grupos vulnerables no quedaría completa sin una referencia a algunos de los instrumentos concretos que, sin estar destinados a un grupo vulnerable específico, han establecido reglas o medidas que afectan de manera transversal a varios de ellos. Especialmente destacable, en este sentido, es la actuación en materia de discriminación. Nada menos que dos convenios de los considerados fundamentales se ocupan de esta cuestión, el Convenio núm. 100, sobre igualdad de remuneración (1951), y el 111, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958). Ambos instrumentos internacionales, junto con el Convenio núm. 117, relativo a las normas y objetivos básicos de la política social (1962), este último actualmente en situación provisoria, son considerados por la doctrina como claves en el proceso evolutivo del derecho a la no discriminación, permitiendo el paso de una concepción de la igualdad puramente formal a otra de carácter sustantivo (Valdés, 2008, pp. 27-29).

En efecto, el Convenio OIT núm. 111 contiene en su artículo 1.1 la primera definición de discriminación contenida en un texto internacional (Lousada, 2018a, p. 36). Definición que, además, no solo hace referencia a la igualdad de trato, propia de una concepción formal de la lucha antidiscriminatoria, sino que también menciona expresamente a la igualdad de oportunidades, asumiendo así una perspectiva material de la igualdad. Este mismo artículo no se limita a dar una lista cerrada de causas de discriminación, sino que, en su letra b), permite que los Estados miembros, previa consulta con las organizaciones de empleado-

² La necesidad de ampliar ese alcance limitado parece estar detrás de la propuesta de crear una «Garantía Laboral Universal» que incluya, además de los derechos fundamentales en el trabajo, la garantía de un salario vital adecuado, límites al tiempo de trabajo y mayor seguridad e higiene en el lugar de trabajo (Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, p. 40).

res y trabajadores, puedan especificar otras. El artículo 5, además, admite que no se consideren discriminatorias:

[...] cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconoce la necesidad de protección o asistencia especial.

Este precepto puede considerarse como una primera formulación de la posibilidad de adoptar lo que hoy llamamos «acciones positivas». Se trata, en definitiva, de mecanismos normativos característicos del derecho antidiscriminatorio moderno, adoptados de forma muy temprana, y que serán incorporados posteriormente en otros instrumentos internacionales.

El mencionado artículo 5 del Convenio núm. 111 resulta destacable por una segunda razón: en él cabe apreciar un primer boceto del concepto de «grupos vulnerables», basado en las necesidades particulares de las personas y en la protección especial que merecen. En él, además, se introducen ideas, como el nivel social o cultural y la necesidad de «asistencia» (no solo protección), que apuntan a la dimensión económica que, sabemos, también caracteriza al concepto. Así pues, podemos afirmar que la OIT no solo se ha integrado con su actuación en el proceso de especificación de los derechos fundamentales, sino que ha contribuido de forma activa al mismo, adelantando algunos de sus elementos característicos.

Por otro lado, la lista de causas de discriminación prevista en el artículo 1.1 a) del Convenio núm. 111 –y reiterada en otros convenios como el núm. 122 (1964), relativo a la política de empleo– hace referencia a algunos de los grupos vulnerables más conocidos: «raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social». A esta lista de causas de discriminación el convenio sobre política social añade, haciéndose eco de las disposiciones de la propia OIT en materia de libertad sindical y trabajadores indígenas, la «asociación a una tribu o afiliación a un sindicato». Una simple lectura comparada de estos textos en relación con el artículo 17 de nuestro Estatuto de los Trabajadores (ET) muestra a las claras que el legislador español se inspiró en ellos a la hora de regular la «no discriminación en las relaciones laborales».

Otras disposiciones de carácter transversal para todos los grupos vulnerables son las relativas a la abolición del trabajo forzoso. Una tarea a la que ha dedicado su esfuerzo la OIT desde sus orígenes y que es el objeto de otros dos convenios internacionales calificados como «fundamentales»: el núm. 29 (1930), relativo al trabajo forzoso u obligatorio, y el núm. 105 (1957), relativo a la abolición del trabajo forzoso. Debe tenerse en cuenta también el Protocolo al Convenio núm. 29, adoptado en junio de 2014. Es evidente que la esclavitud es una modalidad especialmente agresiva de discriminación y que, por consiguiente, se ceba en grupos especialmente estigmatizados o vulnerables dentro de cada sociedad. Los instrumentos de la OIT son conscientes de esta vinculación. Por ello, el artículo 1 del Convenio núm. 105 especifica entre las formas de trabajo forzoso u obligatorio que encajan

en la prohibición el utilizado «como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa». En el mismo sentido, la Recomendación núm. 203 (2014), sobre las medidas complementarias para la supresión del trabajo forzoso, señala que las políticas y planes de los Estados deberán tener en cuenta «la dimensión de género y las necesidades de los niños» (art. 1 b) y señala con contundencia que la discriminación «aumenta la vulnerabilidad ante el trabajo forzoso u obligatorio» (art. 3 c).

Fuerte impacto en materia de grupos vulnerables podrían tener el Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y su recomendación aneja, que serán objeto de discusión en la 108.^a CIT, que tendrá lugar el próximo mes de junio de 2019. Los textos propuestos adoptan un concepto amplio de acoso y violencia, que no solo abarca a la realizada con motivos de género, sino que tiene una pretensión omnicomprensiva de todas las causas que pueden motivar este tipo de comportamientos. Para ello se recurre en el texto del convenio al concepto de «grupos vulnerables», señalando el artículo 7 de la propuesta que:

Todo miembro deberá adoptar una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables o a grupos en situación de vulnerabilidad que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

El proyecto de recomendación sobre la misma materia, por su parte, especifica que los grupos vulnerables mencionados en el artículo 7 deberían comprender a los jóvenes y las personas de edad, las mujeres y las personas con responsabilidades familiares, las personas con discapacidad, las personas con VIH, los migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y religiosas, las personas afectadas por el sistema de castas, y el colectivo LGTBI (art. 13)³.

De aprobarse los textos comentados, asistiríamos a un salto cualitativo en la utilización del concepto de «grupos vulnerables», pues este habría pasado de los textos y documentos que conforman el llamado *softlaw* a tomar carta de naturaleza en el texto de un tratado internacional con fuerza normativa. Texto que, por añadidura, lo establece como canon interpretativo. La recomendación, además, incluye una enumeración muy actualizada de cuáles son, a día de hoy, los considerados como grupos vulnerables más relevantes. Entre ellos se incluye a «las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans, intersexuales y no conformes con el género», uno de los grupos vulnerables de más reciente reconocimiento (a través de un proceso largo y complejo que aún no está concluido) y, precisamente por ello,

³ Los textos que aquí se citan provienen de las propuestas de convenio y recomendación, enmendadas a la luz de las observaciones de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores, y modificadas conforme a los comentarios de la Oficina Internacional del Trabajo (Conferencia Internacional del Trabajo, 2019).

uno en el que los mecanismos legales de protección se encuentran todavía desarrollados de forma embrionaria (Fernández, 2017, p. 113).

2. Los instrumentos específicos de la OIT en materia de vulnerabilidad de género y su influencia en el ordenamiento español

Tras el estudio transversal de la actuación de la OIT en materia de grupos vulnerables, que hemos efectuado en el epígrafe anterior, procede ahora el análisis de las medidas concretas adoptadas en relación con algunos de dichos grupos. Dado el elevado número de colectivos implicados y de instrumentos que les afectan, nos vemos obligados a centrarnos en dos de ellos, que podemos calificar como «grupos vulnerables clásicos»: las mujeres y los niños. La selección se justifica, a nuestro juicio, en que ambos grupos constituyen ejes estructurales de la actuación de la OIT en su conjunto. Los dos merecieron especial atención ya en la Constitución de 1919, han sido elevados a la categoría de derechos fundamentales del trabajo y forman parte de la política de trabajo decente para una globalización equitativa. Además, han sido objeto de sucesivas normas internacionales del trabajo a lo largo de toda la historia de la organización, desde sus inicios hasta nuestros días. Ello los convierte en muy útiles para una valoración evolutiva de la postura de la OIT frente a los grupos vulnerables. Esta perspectiva diacrónica nos parece especialmente adecuada en el contexto del primer centenario de la organización. Comenzaremos, en primer lugar, con las medidas específicas sobre igualdad entre mujeres y hombres.

2.1. El convenio sobre igualdad salarial

Debemos empezar nuestro recorrido, en primer lugar, con el Convenio núm. 100 (1951), relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, otro de los convenios considerados fundamentales. Este tratado no hace sino especificar el mandato sobre el particular contenido en la Constitución de la OIT, si bien realiza una reformulación y perfeccionamiento del principio importantes. En efecto, por un lado, el tratado deja de utilizar el término «salario» y pasa a emplear el más amplio de «remuneración», especificando que esta incluye no solo el salario propiamente dicho, sino «cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último» (art. 1 a)⁴. Por otro, el convenio establece la obligación de introducir medidas «para promo-

⁴ En realidad, puede decirse que lo que hace el Convenio núm. 100 en este punto es clarificar la confusión terminológica generada por el distinto tenor de los textos en inglés y francés del Tratado de Versalles. En efecto, como se advierte en los textos ya reproducidos en la nota 1, la versión francesa empleaba el

ver la evaluación objetiva del empleo» (art. 3.1), con el fin de que la determinación de lo que debe entenderse por «igual valor» se realice «independientemente del sexo» (art. 3.3). De esta manera, se evitan las malas interpretaciones del término que se habían producido en un primer momento. Este convenio, junto con el núm. 111, tendrá influencia en otros textos internacionales posteriores, destacadamente la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, e inspirará también la decidida labor de las instituciones comunitarias contra la discriminación⁵.

En nuestro país, sin embargo, y pese a que España ratificó el convenio el 6 de noviembre de 1967, las disposiciones nacionales tardaron mucho tiempo en adaptarse a sus mandatos y lo han hecho, por añadidura, de forma mediata o indirecta, a través de la trasposición de la normativa comunitaria. Es cierto que durante el régimen franquista se produjo una incorporación anticipada del principio por la Ley de derechos políticos, profesionales y laborales de la mujer, de 22 de julio de 1961 (BOE de 24 de julio), anterior a la ratificación del convenio. Pero esta «extraordinariamente sorprendente» formulación, dada en el contexto de un ordenamiento jurídico que permitía expresamente la existencia de dobles escalas salariales en razón del diferente valor o calidad del trabajo femenino, será matizada por la legislación inmediatamente posterior, que la dejará como una «pintoresca manifestación» de la tendencia del ordenamiento español de entonces al mimetismo acrítico con las normas internacionales, sin llegar a realizar una efectiva y real asimilación de su auténtico significado (Quintanilla, 1996, pp. 163-166).

Con todo, resulta muy decepcionante que, ya en democracia, el artículo 28 del ET de 1980 adoptara una redacción exclusivamente inspirada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se emplearon los términos «salario» y «trabajo igual» en lugar de «retribución» y «trabajo de igual valor». Se optó, así, por una concepción «antigua y restringida» del principio de igualdad de retribución (Alonso, 1982, p. 138) que resultaba ya entonces anacrónica. No es solo que se incumpliese el mandato de un tratado internacio-

término «*salaire*», mientras que la inglesa utilizaba la expresión «*remuneration*». Las traducciones que se hicieron entonces al español siguieron la versión francesa y usaron el término «salario». Esta diferencia no solo se mantiene en la Constitución vigente, sino que se ha acrecentado. Así, la versión inglesa del preámbulo reza «*recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value*», mientras que la francesa tiene el siguiente tenor «*l'affirmation du principe "à travail égal, salaire égal"*». La versión española sigue fiel a la redacción original francesa del Tratado de Versalles: «reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor». El Convenio núm. 100 pone orden en este galimatías lingüístico, unificando la terminología en las tres lenguas oficiales de la OIT y optando por el término «remuneración» en todas ellas.

⁵ Resulta evidente, por ejemplo, que la definición de «retribución» contenida en la versión original del artículo 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, relativo al principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, se encuentra inspirada en la aportada por el Convenio OIT núm. 100. Por su parte, la Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero, interpretó aquel principio para extenderlo a trabajos de igual valor y no solo, como parecía derivarse de la literalidad del tratado, a un trabajo igual.

nal que España había ratificado más de una década antes, sino que no se tuvo en cuenta la dirección en que ya se estaban moviendo otros textos, como la Convención internacional sobre eliminación de toda forma de discriminación de la mujer (que sería ratificada por España en 1984) o las directivas de la propia Comunidad Económica Europea (a la que España aspiraba ya a incorporarse de forma decidida).

De hecho, la sustitución de «trabajo igual» por «derecho de igual valor» no tendrá lugar hasta la reforma laboral de 1994 (Ley 11/1944, de 19 de mayo; BOE de 23 de mayo). La sustitución del término «salario» por el de «retribución» debería esperar todavía más, a que la Ley 33/2002, de 5 de julio (BOE de 6 de julio), asumiese, tal y como indica su exposición de motivos, la labor de adaptar el artículo 28 del ET a las disposiciones del derecho comunitario en la materia. No deja de ser llamativo este fenómeno, que podemos llamar de «influencia retardada o indirecta», por el que nuestro país incorpora en aplicación del derecho europeo (y esto ya con cierto retraso) fórmulas que aquel ha tomado de la OIT y a las que España ya estaba obligada directamente por su pertenencia a dicha organización y por haber ratificado los concretos instrumentos implicados. Eso sí, nuestro ordenamiento ha dado recientemente un pequeño paso adicional en esta materia al incorporar en el artículo 28 del ET, a través del 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 (BOE 7 de marzo), una definición legal de «trabajo de igual valor», que trata de reducir las posibles ambigüedades del concepto.

2.2. La «protección» del trabajo de las mujeres

Pero, si la OIT fue pionera en la lucha contra la discriminación, también es preciso señalar que no escapó en sus primeras actuaciones a la tendencia, característica de las primeras normas del derecho del trabajo, de «proteger» a la mujer trabajadora restringiendo su acceso a determinadas actividades consideradas peligrosas o excesivamente penosas. En efecto, durante los primeros años del siglo XX se puede advertir una actitud claramente ambivalente en materia de género, que no ve incongruencia en defender la igualdad retributiva entre trabajadores masculinos y femeninos y, simultáneamente, restringir el acceso de las mujeres a tareas consideradas impropias de su sexo. Una actitud claramente paternalista o patriarcal que asimilaba a las mujeres trabajadoras a los menores de edad y a los entonces llamados «minusválidos». Es en ese contexto en el que se aprobaron en el seno de la OIT convenios que restringían el trabajo nocturno de las mujeres en la industria –núms. 4 (de 1919), 41 (de 1934) y 89 (de 1948)– y otros que prohibieron su acceso a los trabajos subterráneos de las minas (Convenio núm. 45, de 1935).

El Convenio núm. 45 se encuentra en el trasfondo del caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 229/1992, de 14 de diciembre (BOE de 18 de enero de 1993), que conoce de la demanda de lesión del derecho a la no discriminación por razón de sexo planteada por una trabajadora a la que la empresa Hunosa había negado el acceso a una plaza

de «ayudante minero», en aplicación de normativa española fundada en dicho convenio. El Tribunal Constitucional no duda en señalar que la prohibición del trabajo de las mujeres en determinadas actividades es una respuesta histórica a la sobreexplotación de la mano de obra femenina que ha de contemplarse hoy en día con reserva, pues parte de «prejuicios infundados» y «una división sexista del trabajo» (FJ 3.º). En consecuencia, declara la prohibición como contraria al principio de no discriminación y reconoce a la trabajadora el derecho a ocupar la mencionada plaza. La resolución es relevante no solo por la aplicación que hace del artículo 14 de la Constitución española, sino también porque no duda en inaplicar una normativa internacional que considera no conforme con nuestra Constitución. España denunciaría definitivamente el Convenio núm. 45 el 14 de abril de 2008. Mucho antes se había denunciado ya el Convenio núm. 89, sobre el trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (27 de febrero de 1992).

Debe señalarse que la propia OIT es consciente del carácter obsoleto de este tipo de normas. De hecho, los convenios citados han sido declarados como derogados o en situación provisoria (desfasados, pero todavía útiles en algunos Estados). Además, en 1990 se aprobó el Convenio núm. 171, sobre el trabajo nocturno, en el que se actualiza notablemente la regulación sobre la materia, «tomando nota de las disposiciones del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958», según se indica en el preámbulo. El trabajo nocturno de las mujeres ya no está prohibido en dicho tratado, que solo obliga a asegurar una alternativa al mismo para las trabajadoras en situación de maternidad. Las alternativas pueden consistir en la asignación de un turno diurno, el suministro de prestaciones de Seguridad Social o la prórroga de la licencia de maternidad. Se prohíbe también el despido de las trabajadoras en dicha situación (art. 7). España, en todo caso, no ha ratificado este nuevo convenio.

2.3. Maternidad, conciliación de la vida personal y familiar y corresponsabilidad

Esa tensión entre igualdad, prevención de riesgos y roles sociales atribuidos a hombres y mujeres se manifiesta claramente en relación con la protección de las situaciones relacionadas con la maternidad. Se trata, además, de una materia en la que se ha producido una importantísima evolución, tanto en el derecho internacional como en el interno, en la que, junto a los aspectos estrictamente biológicos, han influido las concepciones sociales sobre la maternidad y la familia, la conciliación de la vida personal y familiar, y la idea de corresponsabilidad. En esa evolución nuestro país ocupa un lugar destacado, al haberse situado en diversos momentos de su historia como ordenamiento pionero en la adopción de determinadas medidas. Paralelamente, la OIT mostró muy tempranamente interés por la cuestión, y sus normas y recomendaciones han contribuido de manera sensible al avance de la cuestión en el ámbito internacional y comparado, a la vez que ejercían un importante influjo en la regulación española. Se produce, así, una interesante interacción que trataremos a continuación de exponer sucintamente.

España se convertiría en uno de los primeros países en adoptar una legislación en la materia al aprobar la Ley de 13 de marzo de 1900, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños (Gazeta de 14 de marzo), que estableció un permiso obligatorio posterior al parto de 3 semanas para las madres trabajadoras, acompañado del derecho a 1 hora al día de ausencia para dar lactancia a sus hijos, sin pérdida de salario. La regulación sería sustancialmente mejorada por la reforma de 8 de enero de 1907 (Gazeta de 9 de enero), que ampliaría el permiso a las 4 semanas y permitiría la posibilidad de extenderlo hasta las 6 cuando un certificado médico determinase que la madre no podría reiniciar la actividad laboral sin perjuicio de su salud. Se introdujo también la posibilidad de disfrutar de un permiso previo al parto a partir del octavo mes de embarazo. Respecto de la ausencia por lactancia, la reforma concreta que se dividirá en dos periodos de media hora, uno por la mañana y otro por la tarde, que debían ser aprovechados por las madres «cuando lo juzguen conveniente». Ambas leyes garantizaban la reserva del puesto de trabajo durante el permiso. De este modo, nuestro ordenamiento jurídico se situaba entre los más avanzados en relación con la protección de la maternidad, adelantando soluciones no previstas en otras legislaciones (Cabeza, 1985, p. 153) y que tardarían todavía más de una década en plantearse en el seno de la OIT.

Ciertamente, no puede tacharse a la OIT de demora a la hora de abordar la cuestión. El tema formó parte ya del orden del día de la primera CIT en Washington en 1919. En dicha reunión fueron aprobadas las primeras normas internacionales del trabajo, entre ellas el Convenio núm. 3, relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto. Se trata de una norma que incorpora, todavía de forma embrionaria, muchos de los aspectos esenciales que conforman la protección de la maternidad todavía hoy en día. En concreto, son perfectamente reconocibles en la regulación del convenio la existencia de un periodo obligatorio de 6 semanas posteriores al parto durante el que la mujer «no estará autorizada para trabajar» (art. 3 a); la paralela existencia de un periodo voluntario, entonces limitado a las 6 semanas previas al parto (art. 3 b); el reconocimiento durante ese periodo de «prestaciones suficientes para su manutención y la de su hijo», satisfechas por el tesoro público o mediante un sistema de seguro (art. 3 c); el derecho a dos descansos de media hora para amamantar a su hijo (art. 3 d); y la protección frente al despido durante esos permisos o «por un periodo mayor», si la ausencia estaba motivada por una enfermedad derivada del embarazo o el parto (art. 4).

España ratificaría el convenio el 4 de julio de 1923, aprobándose el 21 de agosto del mismo año (Gazeta de 23 de agosto) el real decreto que, por autorización de las Cortes, debía adaptar la Ley de 1900 a los mandatos del tratado. El decreto introdujo una regulación muy fiel al texto del convenio en la que la novedad más destacada, sin duda, es la introducción de prestaciones económicas para atender la manutención de las madres trabajadoras y de sus hijos, tal y como preveía la norma internacional. La fórmula elegida para articular esas prestaciones fue la de un subsidio provisional de maternidad que habría de ser sustituido en el futuro por la implantación de un seguro obligatorio de maternidad. Hecho este último que no se produciría efectivamente hasta la llegada de la II República (Cabeza, 1985, p. 162). El Decreto de 1923 se planteó también la cuestión de que el Convenio OIT núm. 3, aun estableciendo

una regulación más completa que la española de 1907, limitaba su ámbito de aplicación a las empresas industriales o comerciales, dejando fuera a la agricultura (sector que sí estaba incluido en el ámbito de aplicación de la legislación patria). La opción de nuestro legislador fue la de extender las garantías del convenio también a las trabajadoras de la agricultura. La regulación sobre permiso de maternidad sería incluida en el texto refundido del libro II de la Ley de contrato de trabajo de 1944 (Decreto de 31 de marzo de 1944; BOE de 11 de abril), mientras que el seguro de maternidad pasaría a integrarse en el nuevo seguro obligatorio de enfermedad, creado por la Ley de 14 de diciembre de 1942 (BOE de 27 de diciembre).

El convenio sobre protección de la maternidad fue revisado en 1952 por el Convenio núm. 103, en el que se consolidan y amplían las medidas reguladas en 1919. Así, en primer lugar, el ámbito de aplicación de la nueva regulación se extiende a los trabajos agrícolas y a las mujeres asalariadas que trabajen en su domicilio (art. 1.1). En segundo lugar, el descanso por maternidad se extiende hasta las 12 semanas con un periodo obligatorio inmediatamente posterior al parto que no debe ser inferior a 6 semanas. El resto del periodo de descanso podrá ser tomado, según lo que disponga la legislación nacional, antes del parto, después del periodo obligatorio o una parte antes y otra después (art. 3.3). En caso de enfermedad derivada del embarazo, la mujer trabajadora debería poder disfrutar de un descanso prenatal suplementario. El convenio también refuerza la regulación de las prestaciones económicas a las que han de tener derecho las madres trabajadoras durante el descanso (art. 4), deja la determinación de la duración de las interrupciones por lactancia a la legislación nacional (art. 5) y reitera la ilegalidad del despido durante la ausencia por maternidad (art. 7).

La Recomendación núm. 95 (1952), de protección de la maternidad, que acompañó al convenio, establece algunas orientaciones interesantes, como que el descanso por maternidad pueda extenderse hasta las 14 semanas o que las interrupciones por lactancia deberían tener una duración diaria conjunta de al menos hora y media. La recomendación desarrolla también la protección contra el despido, señalando que debería extenderse no solo durante la ausencia por maternidad, sino 1 mes después de haber terminado aquella. Para la recomendación, la protección debería comenzar en el momento en el que el empresario es informado oficialmente de la existencia del embarazo y no es incompatible con la utilización de causas justas de despido no relacionadas con el embarazo mismo, como puede ser la terminación del contrato o las faltas disciplinarias graves. Finalmente, la recomendación aborda con detalle la protección de la salud de la mujer embarazada, planteando soluciones de nuevo novedosas, como el derecho de las madres que realicen trabajos peligrosos para su salud a ser transferidas, sin pérdida de remuneración, a otro puesto compatible con su estado. Derecho que se propone extender también a los casos individuales en que se certifique médicamente que un cambio de la naturaleza del trabajo es necesario para salvaguardar la salud de la madre o de su hijo.

España ratificaría el Convenio núm. 103 el 17 de agosto de 1965. Ello implicaría que la adaptación de nuestro ordenamiento interno a las previsiones del tratado coincidiría con dos acontecimientos muy relevantes de nuestra historia reciente. Por un lado, con la im-

plantación de un sistema de Seguridad Social, superando el anterior de previsión. Por otro, con la transición desde la dictadura hacia la democracia. Algo más tarde, se produciría otro acontecimiento de gran relevancia y que tendría consecuencias en la materia que nos ocupa: la entrada de España en las Comunidades Europeas. La implantación del sistema de Seguridad Social determinará que la compensación económica de las trabajadoras en situación de maternidad deje de realizarse a través de la figura del seguro obligatorio y pase a articularse como una prestación más del nuevo sistema. Eso sí, la prestación de maternidad, siguiendo el modelo ya adoptado en 1942 con la creación del seguro obligatorio de enfermedad, se integraría como una causa más de la incapacidad laboral transitoria (art. 126 Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de bases de Seguridad Social; BOE de 22 de abril), lo que implicaba una desafortunada equiparación de estas situaciones con las de enfermedad.

La Ley 16/1976, de 8 de abril, de relaciones laborales (BOE de 21 de abril), asumió las indicaciones de la Recomendación núm. 95 y extendió la duración del permiso por maternidad hasta las 14 semanas, 6 obligatoriamente después del parto y 8 anteriores, aunque se permitía acumular a continuación del periodo obligatorio las no disfrutadas con anterioridad (art. 25). La duración de la reducción de jornada por lactancia se mantuvo, sin embargo, en 1 hora. La primera versión del ET mantendría esas duraciones, si bien estableció que el descanso por maternidad se distribuiría «a opción de la interesada» sin más precisiones. Sería la Ley 3/1989, de 3 de marzo (BOE de 8 de marzo) la que modificaría profundamente el artículo 48 del ET. No solo se amplió a 16 semanas la duración de la suspensión por maternidad; también se extendió el permiso a los supuestos de adopción y acogimiento y se abrió la posibilidad de que el padre pudiese disfrutar de parte del permiso cedido por la madre. La norma recupera, además, el descanso obligatorio de 6 semanas posteriores al parto que había desaparecido del ET y a cuya regulación, según reconoce expresamente su exposición de motivos, España estaba obligada por el Convenio OIT núm. 103. Por su parte, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, supuso un importante hito en materia de Seguridad Social al separar la prestación de maternidad de la de incapacidad temporal, lo que fue considerado un acierto por la doctrina científica, debido al diferente origen y razón de ser de ambas contingencias (Fernández, 2004, p. 346).

Situados en este punto, podría afirmarse que nuestra legislación no solo cumplía con nuestros compromisos internacionales, sino que mejoraba ampliamente los estándares de la OIT, introduciendo, además, un primer ensayo de técnicas de corresponsabilidad al permitir compartir con el padre parte de la suspensión. No obstante, había dos extremos en los que nuestra legislación se quedaba todavía corta. El primero de ellos era la protección frente al despido de la trabajadora embarazada. En efecto, nuestro ordenamiento no incluía expresamente una disposición que declarase nulo el despido de las trabajadoras embarazadas o durante los periodos de suspensión del contrato que obedeciesen a su maternidad. Bien es cierto que nuestro Tribunal Constitucional no dudó en deducir esa consecuencia de la prohibición de despido discriminatorio, entendiendo que tales despidos debían considerarse una discriminación por razón de sexo vedada por nuestra Constitución. Esta «interpretación

extensiva» de la idea de discriminación por razón de sexo permitió garantizar la protección contra el despido en la mayoría de los supuestos. Pese a ello, la ausencia de una normativa específica podía generar todavía disfunciones, especialmente en los casos en los que el término de comparación para determinar la existencia de discriminación, los otros trabajadores, eran también del sexo femenino. Es por ello que la doctrina no dudó en denunciar que nuestro ordenamiento había descuidado este aspecto y debía adaptarse a las reglas internacionales en la materia (Argüelles, 1998, pp. 95-96). El segundo de tales extremos era la ausencia en nuestra legislación de mecanismos específicos de prevención de riesgos laborales de las trabajadoras embarazadas, en la línea sugerida por la Recomendación núm. 90.

De nuevo, estas carencias serán cubiertas en nuestro país por aplicación de la normativa comunitaria, en otro ejemplo adicional de esa incidencia refleja o mediata de la normativa de la OIT que ya hemos puesto de relieve con anterioridad. Especialmente relevante al respecto es la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia. En esta norma, que va mucho más allá de lo que puede sugerir la literalidad de su título, se aborda el grueso de la tutela de la mujer embarazada a través de instituciones claramente inspiradas en los convenios de la OIT (Fernández, 2005, p. 20). Además de un permiso por maternidad de 14 semanas, se prevén en ella medidas de evaluación de los riesgos específicos derivados del trabajo, obligando a la adaptación de las condiciones de trabajo, a la movilidad en el puesto o a la suspensión del contrato si se detectan dichos riesgos. La directiva prohíbe además el despido de las trabajadoras por un periodo que se extiende desde el comienzo de su embarazo hasta el final del permiso por maternidad (art. 10).

La trasposición de los contenidos de esta directiva a nuestro ordenamiento interno no fue, sin embargo, especialmente acelerada. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (BOE de 10 de noviembre), introdujo una primera regulación de la evaluación de riesgos específica para las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o que estén en periodo de lactancia, regulando también la adaptación del puesto de trabajo y la movilidad funcional para los casos en que tales riesgos fuesen identificados. Sin embargo, la prohibición expresa del despido de las trabajadoras embarazadas y la suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo no se introducirán hasta la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (BOE de 6 de noviembre). Aún entonces la trasposición no sería completa, pues se dejó fuera de esta última suspensión los supuestos de lactancia natural. Habrá que esperar a 2007 para que este proceso se vea culminado por completo. En total, casi 14 años para el cumplimiento pleno y cabal de la disposición comunitaria, lo que excede con creces el plazo inicial de trasposición incluido en la misma (2 años desde su adopción, según el art. 14). Por otro lado, la Ley de conciliación de 1999 dio un paso más hacia la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos, al ampliar el número de semanas del permiso por maternidad que podían ser disfrutadas por el padre por cesión voluntaria de la madre (en concreto, todo el periodo voluntario de la suspensión).

Pero la normativa de la OIT sobre la materia ha seguido evolucionando. Los sucesivos avances generados en las declaraciones internacionales de derechos de las mujeres, sobre todo a partir de la Conferencia de Beijing en 1995, obligaron a revisar los instrumentos sobre estas materias, en buena medida superados por la realidad (Fernández, 2005, p. 13). Fruto de esa tarea de revisión son el Convenio núm. 183 (2000) y la Recomendación núm. 191, ambos adoptados en la 88.^a CIT. Como suele suceder con los instrumentos de la organización, el convenio adopta una postura más conservadora, donde probablemente lo más destacable es el perfeccionamiento de la protección de la mujer embarazada frente al despido. La norma no solo prohíbe el despido de la mujer embarazada o que esté disfrutando de su descanso de maternidad, o que se haya reincorporado a su puesto de trabajo durante un plazo (art. 8), también exige a los Estados la adopción de medidas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo (art. 9).

Por su parte, la recomendación introduce elementos más avanzados, como la conveniencia de extender el permiso a las 18 semanas (frente a las 14 fijadas en el convenio), la garantía de que el periodo voluntario sea disfrutado libremente por la trabajadora, o el desarrollo de toda una panoplia de medidas de prevención de riesgos en favor de las embarazadas, de las lactantes y de sus hijos. En este punto, se advierte claramente la influencia de las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea. Se ha producido, en consecuencia, un camino de ida y vuelta en la relación de ambas organizaciones en esta materia: si el Convenio núm. 103 había influido, según vimos, en las directivas de la Unión Europea, estas a su vez han desplegado un claro influjo sobre la Recomendación núm. 191.

Sorprende, en consecuencia, que nuestro país no haya ratificado aún este convenio. Sobre todo, porque nuestro ordenamiento cumple hoy con creces los mínimos exigidos por la norma internacional y, también, las indicaciones de su recomendación aneja (salvo las relativas a la duración de 18 semanas). De hecho, España ha continuado avanzando en un aspecto, ya presente en nuestras normas sobre la cuestión, pero que, por el momento, no es abordado con decisión por las normas de la OIT. Nos referimos a la corresponsabilidad en el cuidado del menor. En efecto, la introducción del permiso por paternidad en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 de marzo), y su progresiva equiparación con el de maternidad, dispuesta en el reciente Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo (BOE de 7 de marzo), junto con una interesante versión corresponsable de las reducciones por lactancia, colocan a la normativa española en una posición mucho más avanzada en un aspecto clave para la igualdad entre mujeres y hombres. Ratificar el Convenio núm. 183, en este contexto, serviría para impulsar un instrumento todavía con un escaso volumen de ratificaciones (34 en el momento de redactarse este estudio) y para potenciar la imagen internacional de nuestro país como referente en materia de igualdad.

Hablando de corresponsabilidad no sería justo silenciar la existencia del Convenio núm. 156 (1981), sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, ratificado por España en 1985. El convenio se concibe

como norma complementaria del núm. 111, sobre no discriminación en el empleo y ocupación, y trata de establecer como objetivo de la política de los Estados que «las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales» (art. 3). La norma internacional no habla propiamente de corresponsabilidad, pero supone un avance importante respecto de la previa Recomendación núm. 123 (1965), sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, al hablar indistintamente de trabajadoras y trabajadores y no dar por hecho que tales responsabilidades recaen necesariamente sobre las primeras. El convenio, además, como puede verse en el precepto transcrito, apunta claramente la idea de conciliación de la vida personal y familiar, concepto muy presente en las normas españolas que hemos comentado, especialmente en la Ley 39/1999 y la Ley orgánica de igualdad. Esta relación es puesta de relieve en los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la propia OIT⁶. Incluso, la obligación de negociar planes de igualdad en las empresas, introducida por la Ley orgánica de igualdad, puede entenderse como un cumplimiento del artículo 11 del convenio, que reconoce el derecho de las organizaciones de empleadores y trabajadores a participar «en la elaboración de las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del presente convenio» (García y Burriel, 2014, p. 117).

La recomendación aneja al convenio, la núm. 165, incluye por añadidura instrumentos característicos de las políticas de conciliación, como la flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, la reducción progresiva de la duración de la jornada o los permisos por enfermedad de un hijo o de un miembro de la familia directa. Se indica en ella también la conveniencia de que «durante un periodo inmediatamente posterior a la licencia de maternidad, la madre o el padre deberían tener la posibilidad de una licencia (licencia parental) sin perder su empleo y conservando los derechos que derivan de él». Este permiso parental recuerda al previsto en la Directiva 96/34/CE, de 3 de junio, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, si bien este último se configura de forma más ambiciosa. Recuérdese que esta es una de las directivas fruto de la negociación de los actores sociales europeos. Teniendo en cuenta la relevancia que los actores sociales tienen en la OIT como consecuencia de su organización tripartita, parece evidente que debe haber existido una comunicación entre ambas instancias en esta ma-

⁶ Así, por ejemplo, el Informe de 2011 (publicado en la 111.ª CIT de 2012) señala, acerca del cumplimiento en nuestro país del Convenio núm. 156, que:

[...] la Comisión toma nota en particular de la Ley orgánica núm. 3/2007, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la cual es el resultado de un intenso diálogo civil, social y político. La Comisión toma nota también de que el artículo 44 de la ley establece que «los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio». La ley contiene además diversas disposiciones que dan aplicación al convenio.

teria. La directiva, como decimos, es más ambiciosa y plantea un permiso parental para hombres y mujeres de carácter «intransferible», que está en la base de las experiencias de corresponsabilidad familiar de las que hemos hablado anteriormente.

2.4. Trabajadores domésticos y trabajo a tiempo parcial

La OIT ha aprobado todavía otras dos normas de gran relevancia y que, aunque se centran en materias específicas, afectan directamente a la igualdad entre mujeres y hombres, por lo que nuestro análisis no quedaría completo sin una referencia a su contenido. Nos referimos al Convenio núm. 175 (1994), sobre el trabajo a tiempo parcial, y al Convenio núm. 189 (2011), sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Ambos tratados internacionales tienen otros dos elementos en común. El primero es que se trata de instrumentos relativamente recientes, incardinados en la política legislativa más moderna de la organización internacional (el núm. 189, de hecho, se incardina claramente en la defensa del «trabajo decente», convertido en elemento de referencia de las últimas actuaciones de la OIT). El segundo elemento en común tiene que ver con la actitud de nuestro país hacia ambos instrumentos: a día de hoy, España no ha ratificado ninguno de ellos.

Que la regulación del contrato a tiempo parcial tiene vital importancia para las políticas de no discriminación, trabajo de la mujer y conciliación de la vida laboral y personal es algo que se deduce de la simple lectura del preámbulo del Convenio núm. 175, que no duda en afirmar la relevancia para los trabajadores a tiempo parcial de los convenios sobre igualdad de remuneración, sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares⁷. A partir de ahí, la OIT diseña unas bases de regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial que tendrán una evidente influencia en la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES. Se trata de otra de las llamadas directivas «negociadas» en la que los actores sociales han incorporado muchos de los conceptos y elementos del convenio adoptado pocos años antes. Sucede así, por ejemplo, con la determinación del concepto de «trabajo a tiempo parcial» en función del llamado «trabajador a tiempo completo comparable», con el principio de igualdad de derechos de los trabajadores a tiempo parcial en relación con los a tiempo completo o con el carácter necesariamente voluntario de la conversión de un contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial o viceversa.

⁷ El trabajo a tiempo parcial es relevante también para otros grupos vulnerables. Por ello, el artículo 9.2 c) del convenio obliga a prestar una atención especial:

[...] en el marco de las políticas de empleo, a las necesidades y a las preferencias de grupos específicos, tales como los desempleados, los trabajadores con responsabilidades familiares, los trabajadores de edad, los trabajadores discapacitados y los trabajadores que estén cursando estudios o prosigan su formación profesional.

Se produce, así, en nuestro país otra de esas recepciones indirectas o mediatas de la normativa OIT a través de la aplicación de la regulación proveniente de la Unión Europea. En este caso, además, la recepción es de un convenio internacional del que España no es todavía signataria. Puede decirse, por ello, que nuestro ordenamiento, más allá de algún aspecto muy concreto, cumple con bastante fidelidad las exigencias del Convenio núm. 175, lo que hace más inexplicable la falta de ratificación. Tal vez el mayor óbice para que esta tenga lugar radique en las prestaciones de Seguridad Social, especialmente la de jubilación, donde nuestro sistema ha sido tradicionalmente cicatero con los trabajadores a tiempo parcial. Es este un tema sobre el que España se ha visto obligada a una reforma legislativa por incumplimiento del derecho comunitario como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de noviembre de 2012 (C-385/11), por lo que también en este punto la problemática debería ser ahora menor (Arias, 2014, pp. 230-231).

Por su parte, el trabajo doméstico es un trabajo tradicionalmente minusvalorado y que ha sido reservado de forma preferente a las mujeres. Confluyen en él otros factores de vulnerabilidad como la edad, el origen o la etnia. Supone, así, un campo especialmente sensible a la llamada discriminación múltiple. Así lo pone de relieve el preámbulo del Convenio núm. 189, cuando señala que este tipo de trabajo:

[...] lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos.

Paralelamente, un trabajo doméstico adecuadamente regulado y reconocido no solo contribuye a la riqueza mundial, sino que ayuda a reducir la vulnerabilidad en nuestras sociedades, facilitando la situación de los trabajadores con responsabilidades familiares e incrementando «la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad». El convenio, así pues, constituye una apuesta de la OIT por la visibilización y dignificación de este tipo de trabajo y supone un hito importante en la lucha contra la vulnerabilidad social en particular y por la igualdad de género en particular. No es extraño, así pues, que su adopción se haya considerado como una conquista social histórica (Quesada, 2011, p. 1).

España no ha sido ajena a esta corriente internacional que trata de dignificar los trabajos domésticos y acometió en 2011 una reforma de la relación especial del personal al servicio del hogar familiar (Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar; BOE de 17 de noviembre) y de su protección social (Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; BOE de 2 de agosto; que integró a este personal dentro del régimen general). Tras ella, podemos decir que se han cumplido anticipadamente muchas de las exigencias de la normativa internacional, si bien quedan pendientes algunos aspectos relevantes, como pueden ser las garantías del salario, la

protección de la salud laboral o los derechos colectivos (sobre el particular, *vid.* Lousada, 2018b, pp. 184-186). La ratificación del convenio podría servir, así, como punto de partida para la adopción de un programa de actuaciones que acometiese la plena dignificación y actualización del régimen del personal doméstico en nuestro ordenamiento.

3. El trabajo infantil en las normas internacionales del trabajo y su incidencia en España

El otro grupo vulnerable, que podemos llamar tradicional o clásico, viene dado por los menores de edad. No es causal el hecho de que, si en la primera CIT se aprobaron los primeros convenios sobre la maternidad y el trabajo nocturno de las mujeres (núms. 3 y 4), también fueron objeto de adopción en la misma reunión las primeras normas sobre la edad mínima de acceso al trabajo en la industria y el trabajo marítimo (Convenios núms. 5 y 7) y sobre el trabajo nocturno de los menores en la industria (Convenio núm. 6). Se trataba, como puede deducirse de la simple lectura de los títulos, de normas sectoriales, que no abarcaban todas las actividades productivas y que se centraban en aspectos muy concretos del trabajo de los menores. Durante muchos años esta seguirá siendo la perspectiva de actuación de la OIT, que aprobará sucesivos convenios sobre el trabajo de los menores en distintas actividades. En la 58.^a reunión de la CIT en 1976, la Conferencia entendió que había «llegado el momento de adoptar un instrumento general sobre el tema que reemplace gradualmente a los actuales instrumentos, aplicables a sectores económicos limitados, con miras a lograr la total abolición del trabajo de los niños». Es así como vio la luz el Convenio núm. 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo, de cuyo preámbulo procede la cita entrecomillada. El convenio es hoy considerado, como sabemos, uno de los tratados fundamentales de la OIT.

La norma internacional obliga a los Estados miembros a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo (art. 1). Esa edad no deberá ser inferior a la que determina el cese de la obligación escolar y, en todo caso, a los 15 años (art. 2). En los empleos que puedan resultar peligrosos «para la salud, la seguridad o la moralidad» la edad de acceso se eleva a los 18 años (art. 3). El convenio permite que se autorice el trabajo de las personas entre 13 y 15 años en los llamados «trabajos ligeros», que no perjudiquen a su salud ni la asistencia a la escuela (art. 7). Finalmente, se admite la concesión de permisos individuales por parte de la autoridad competente para que los menores de 15 años puedan participar en actividades tales como «representaciones artísticas» (art. 8).

España ratificó este convenio el 6 de mayo de 1977. Nuestra legislación había optado ya por una edad superior a la indicada por el Convenio núm. 138; concretamente, la Ley 16/1976, de 8 de abril, de relaciones laborales, había elevado la edad mínima de admisión al trabajo a los 16 años (art. 6), que se implantaría gradualmente en coordinación con la entrada

en vigor de la Ley general de educación y su desarrollo en materia de formación profesional (disp. adic. primera). Hoy el artículo 6 del ET continúa prohibiendo la admisión al trabajo a los menores de 16 años. Por debajo de esa edad solo cabrá su intervención como artistas en espectáculos públicos, otorgando autorización la autoridad laboral en casos excepcionales, siempre que no suponga peligro para su salud ni para su formación. Esa autorización habrá de solicitarse por los representantes legales del menor, acompañando el consentimiento de este, si tuviera suficiente juicio, y en ella se especificará el espectáculo o la actuación para la que se concede. Una vez concedida, corresponde al padre o tutor la celebración del contrato, requiriéndose el consentimiento previo del menor si tuviera suficiente juicio.

Recuérdese que el Convenio núm. 138 obliga a conectar la edad mínima de acceso al empleo con el cese de la escolarización obligatoria. En este sentido, la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (BOE de 4 de octubre), vino a cubrir el vacío de 2 años existente en el anterior sistema educativo español –cuyo diseño procedía de 1970– uniendo la edad educativa con la laboral. La propia exposición de motivos señalaba como uno de sus objetivos fundamentales «la ampliación de la educación básica, llevándola hasta los 16 años, edad mínima de incorporación al trabajo, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad». Nuestra legislación también cumple con el mandato del convenio de señalar aquellos trabajos que se consideran inadecuados para los menores de edad. Nuestro estatuto prohíbe a los trabajadores menores de 18 años realizar trabajos nocturnos, o determinadas actividades o puestos para los que se hayan establecido limitaciones en la Ley de prevención de los riesgos laborales y normas reglamentarias (art. 6.2 ET). Así, en ningún caso podrán realizar los trabajos en actividades o industrias determinados como peligrosos en el Decreto de 26 de julio de 1957 (BOE de 26 de agosto), en vigor conforme a lo dispuesto en la letra b) de la disposición derogatoria única de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre (BOE de 10 de noviembre).

En definitiva, podemos concluir que el grado de cumplimiento por España del Convenio núm. 138 es satisfactorio (Ruano, 2014, p. 199). De hecho, han sido muy pocas las observaciones realizadas sobre su aplicación por la CEACR. Tal vez la más relevante sea la que puso de manifiesto que en España no había reglas suficientes para garantizar la protección prevista por el convenio respecto a los niños que trabajan por cuenta propia. En 2005, la Comisión tomó nota de la información comunicada por el Gobierno según la cual, si bien consideraba que la legislación nacional permitía el control eficaz del trabajo de los menores, pretendía reglamentar el trabajo de las personas que trabajan por cuenta propia⁸. Así fue, en efecto, a través de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (BOE de 12 de julio), cuyo artículo 9 señala que «los menores de 16 años no podrán ejecutar trabajo autónomo ni actividad profesional, ni siquiera para sus

⁸ Informe de la CEACR de 2005, publicado en la 95.ª reunión de la CIT (2006).

familiares» y se remite al artículo 6.4 del ET para el caso de prestaciones de servicios en espectáculos públicos.

Pese a la gran influencia del Convenio núm. 138 en numerosos países (el tratado ha sido ratificado por 171 Estados), la OIT consideró necesario aprobar en 1999 una norma complementaria y más específica: el Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, centrado en la prohibición de la utilización de los niños (entendiendo por tales a las personas menores de 18 años) en las diversas formas de esclavitud, en la prostitución, en la pornografía u otras actividades ilícitas, o en los trabajos que dañen su salud, seguridad o moralidad (art. 3). Ni que decir tiene que conductas como las descritas requieren ser combatidas y erradicadas a través de instrumentos normativos del máximo rigor, por lo que el derecho laboral, aunque es un instrumento necesario, no resulta suficiente para eliminarlas.

Es por ello que, para el cumplimiento por nuestro país de esta convención, ratificada el 2 de abril de 2001, haya sido de gran importancia la Ley orgánica 5/2010, de 22 de junio, sobre modificación del Código Penal (BOE de 23 de junio). Resultado de esa reforma, el artículo 177 bis castiga a las personas que se dedican a la venta y a la trata de niños y adolescentes menores de 18 años con fines de trabajo forzoso o de explotación sexual en el territorio español o con destino en España, con una pena de 5 a 8 años de reclusión. Asimismo, el artículo 187 pasó a imponer una pena más dura a las personas que favorezcan o faciliten la prostitución de las personas menores de 18 años, al igual que a los clientes de la prostitución (1 a 5 años de prisión), y prevé una sanción agravada cuando la víctima tenga menos de 13 años de edad (4 a 6 años de prisión). Finalmente, de acuerdo con el nuevo artículo 189, las personas que utilicen a menores con fines de producción de pornografía o de actuaciones pornográficas, o que produzcan, vendan, distribuyan, ofrezcan o faciliten la producción, la venta o la distribución de material pornográfico que implique a menores, serán castigados con una pena que va de 1 a 5 años de prisión (5 a 9 años de prisión, cuando la víctima tiene menos de 13 años).

Con todo, se han advertido algunas disfunciones en el sistema español de lucha contra la explotación infantil. Las más relevantes se refieren al cumplimiento de la obligación de adoptar medidas efectivas con el fin de identificar a los niños especialmente expuestos a riesgos del artículo 7 d) del convenio, situación en la que se entiende que se encuentran los niños migrantes y los gitanos. Respecto de los primeros, la CEACR se ha hecho eco de los efectos que las medidas de austeridad han tenido en nuestro país sobre el ejercicio de los derechos de los niños migrantes y los solicitantes de asilo. En concreto, observa que la educación ha sido uno de los sectores más afectados por los recortes presupuestarios. Por ello, solicitó al Gobierno español que intensificase sus esfuerzos para proteger a los niños migrantes y menores no acompañados de esas peores formas de trabajo infantil, garantizando, en particular, su integración en el sistema escolar (Informe CEACR 2013, publicado en la 103.^a reunión CIT de 2014). Similares observaciones se han realizado, de forma reiterada, respecto de los niños y niñas gitanos, también centradas en las dificultades de acceso a la educación, como consecuencia de las políticas de austeridad, y con atención especial a las niñas (In-

forme CEACR 2011, publicado en la 101.^a reunión CIT de 2012, e Informe 2013, publicado en la 103.^a reunión CIT de 2014). Todavía en el Informe de 2016 (publicado en la 106.^a reunión CIT de 2017) volverá a insistirse en esta cuestión, tanto respecto de los niños migrantes como de los gitanos. Como consecuencia de ello, podemos concluir que, en este momento, el cumplimiento de las disposiciones del convenio por parte de España no se encuentra comprometido tanto por el contenido de las normas, como por el deficiente desarrollo de las políticas y actuaciones destinadas a enfrentar esta lacra.

Como consecuencia de ello, podemos concluir que, en este momento, el cumplimiento de las disposiciones del convenio por parte de España no se encuentra comprometido, tanto por el contenido de las normas, como por el deficiente desarrollo de las políticas y actuaciones destinadas a enfrentar esta lacra. Es cierto que la CEACR adoptó en 2004 una solicitud directa a España en relación con la aplicación del artículo 4 del convenio, relativo a la determinación y revisión de los tipos de trabajo considerados peligrosos (Informe CEACR 2004, publicado en la 93.^a reunión CIT de 2005). Para la Comisión, el ya citado Decreto de 26 de julio de 1957, es una disposición adoptada «mucho antes de la adopción del convenio» y con una antigüedad que parece incumplir la obligación impuesta por la norma internacional de revisión periódica y actualización de la lista. Por ello, solicita al Gobierno español información «sobre las medidas adoptadas o previstas para revisar, en caso necesario, la lista de los trabajos peligrosos determinados». Ello, no obstante, al año siguiente (Informe CEACR 2005, publicado en la 95.^a reunión CIT de 2006) la CEACR se limitó a tomar nota de la información del Gobierno según la cual la lista, pese a su antigüedad, «es lo suficientemente detallada y exhaustiva para dar efecto al convenio». Tal consideración parece haber dejado satisfecha a la comisión, pues desde entonces no se han vuelto a realizar ni solicitudes ni comentarios en relación con el mencionado artículo.

4. Conclusiones. El diálogo social como instrumento de integración de los grupos vulnerables

La OIT ha contribuido decididamente al proceso de especificación de los derechos humanos que ha dado pie al desarrollo del concepto de «grupos vulnerables». De hecho, la OIT ha sido sin lugar a dudas la organización internacional que mayor preocupación ha mostrado hacia las dificultades específicas que algunos grupos concretos de personas afrontan a la hora de ejercitar sus derechos. No debe extrañar esta circunstancia si tenemos en cuenta el compromiso de la organización con la idea de justicia social y, en consecuencia, con la idea de igualdad material. Remover los obstáculos que los más débiles encuentran para el pleno respeto de su dignidad humana, como garantía de la justicia y la paz en el mundo, se encuentra precisamente en la base de todas sus actuaciones. En dicha tarea, la organización ha anticipado fórmulas e instrumentos de tutela que han sido pioneros y que han servido de modelo para otras organizaciones internacionales y para los distintos Estados dentro de sus ordenamientos internos.

La relación de nuestro país con la OIT se presenta históricamente como ambivalente. Por un lado, España es miembro originario de la organización desde 1919 y es el país del mundo que más convenios internacionales del trabajo ha ratificado (133 según la propia página oficial de la OIT). También es necesario destacar que nuestro ordenamiento ha sido pionero en el desarrollo de algunas medidas de protección de los grupos vulnerables, anticipándose en algunos casos a las propias normas internacionales. Sin embargo, por otro lado, también ha mostrado en algunas materias cierta resistencia a adaptar las disposiciones de los convenios OIT a su ordenamiento interno y se resiste a ratificar algunos de los más emblemáticos, como hemos visto que sucede con los convenios sobre trabajo a tiempo parcial o el trabajo doméstico. De hecho, hemos tenido ocasión de poner de relieve cómo algunas previsiones de los convenios OIT han entrado en nuestro derecho por vía indirecta, a través del necesario cumplimiento de las normas provenientes de la Unión Europea. Sería conveniente, a la luz de estas circunstancias, efectuar una reflexión pausada y ponderada acerca de cuál ha de ser la posición de España ante la OIT y su actitud frente a sus actuaciones.

La reflexión anterior también pone sobre la mesa otra cuestión sobre la que no parece que se haya indagado lo suficiente: la influencia recíproca entre la OIT y la Unión Europea. Con objetivos fundacionales muy diferentes, la justicia social en una y la liberalización económica en la otra, resultaba *a priori* difícil imaginar que pudiera existir tal relación. Sin embargo, a medida que las instituciones europeas asumieron que al mercado único debía acompañarle un espacio social y comenzaron a adoptar medidas en materia de política social, esa posibilidad se hacía menos remota. Esa es la razón por la que muchas normas comunitarias de carácter social, como hemos podido comprobar, tienen una inspiración clara en los tratados de la OIT. A la inversa, también se advierte que algunas normas internacionales del trabajo se han inspirado en medidas previamente ensayadas en la Unión Europea. Se trata de una relación poco estudiada y me atrevería a decir que ignorada. Es preciso ponerla de relieve y, en mi modesta opinión, potenciarla. En esta época de crisis económica y austeridad, que las instituciones europeas asumiesen abiertamente el espíritu social de la OIT, no solo sería un gran avance para Europa, sino un ejemplo para un mundo cada vez más globalizado.

A ese proceso de especificación de los derechos humanos al que hemos aludido reiteradamente, la OIT ha contribuido también aportando un componente clave muy característico: la importancia del diálogo social y de la organización y acción colectivas. En efecto, la organización lleva esta idea ínsita en su propia estructura de funcionamiento tripartita y sabemos que ha hecho bandera de ello incorporando la libertad sindical y la negociación colectiva dentro de los derechos y principios fundamentales del trabajo. También forma parte esencial del Programa de trabajo decente con el que pretenden abordarse las desigualdades derivadas de la globalización. Este mismo espíritu se respira en los propios convenios sobre materias concretas, en los que se llama constantemente al diálogo social para el desarrollo de las medidas y políticas en ellos regulados y se recuerda reiteradamente a las autoridades nacionales la necesidad de negociar aquellas con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Además, la OIT se ha preocupado de garantizar que los más vulnerables puedan tener acceso a estos mecanismos de defensa de intereses. Sucede así, por ejemplo, en relación con el trabajo doméstico, donde se exige a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para «respetar, promover y hacer realidad» la libertad sindical, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva (art. 3.2 a) Convenio núm. 189, 2011). Similar consideración se realiza respecto de los trabajadores migrantes, obligando a los Estados miembros a aplicar a estos un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en relación con «la afiliación a las organizaciones sindicales y disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos» (art. 6.1 Convenio núm. 97, 1949). Otro ejemplo más de esta visión lo encontramos en relación con los pueblos indígenas a los que se reconoce el «derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores» (art. 20.2 d) Convenio núm. 169, 1989).

En definitiva, para la OIT, los derechos de acción colectiva y el diálogo social son un instrumento clave para la lucha contra la vulnerabilidad social y, en consecuencia, de integración de los excluidos. Es este un dato nada baladí, pues en materia de grupos vulnerables se corre el riesgo de centrarse solo en las políticas de empleo o de acción social y en la prohibición de discriminación, olvidando la importancia que tiene la autoorganización para la defensa de los propios intereses. Es necesario que los propios afectados lo entiendan, que los agentes sociales lo asuman y actúen en consecuencia, y que la sociedad en general lo recuerde, pues en ocasiones parece haberlo olvidado. El centenario de la OIT es un momento muy apropiado para reivindicar esta idea.

Referencias bibliográficas

- Alonso Ligeró, M.^a S. (1982). Igualdad salarial. En E. Borrajo Dacruz (Dir.), *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*. Tomo VI (pp. xx-xx). Madrid: Edersa.
- Argüelles Blanco, A. R. (1998). *La protección de intereses familiares en el ordenamiento laboral*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arias Domínguez, A. (2014). Influencia de la normativa de la OIT sobre la configuración jurídica del trabajo a tiempo parcial en España. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 112, 207-232.
- Bonet i Pérez, J. (2013). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos fundamentales en el trabajo. En G. Peces-
- Barba, E. Fernández, R. Asís, F. J. Ansuátegui y C. R. Fernández (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo IV, Vol. III, Libro I: *El reconocimiento universal de los derechos humanos* (pp. xx-xx). Madrid: Dykinson.
- Cabeza Sánchez-Albornoz, S. (1985). Legislación protectora de la maternidad en la época de la Restauración española. *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 6, 147-162.
- Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*. Ginebra: OIT. Recuperado de <<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/>

- public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf> (consultado el 6 de abril de 2019).
- Conferencia Internacional del Trabajo. (2019). *Informe V (2B) para la 108.ª reunión. Acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo*. Ginebra: OIT. Recuperado de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673745.pdf> (consultado el 6 de abril de 2019).
- Fernández López, M.ª F. (2005). Protección antidiscriminatoria y prevención de riesgos laborales: la protección de la mujer embarazada. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 79, 11-68.
- Fernández Orrico, F. J. (2004). El descanso por maternidad. Una conciliación posible entre empresarios y trabajadores. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1, 335-360.
- Fernández Villazón, L. A. (2016). **Grupos vulnerables: apuntes para un concepto jurídico-social**. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 404, 109-134.
- Fernández Villazón, L. A. (2017). Vulnerabilidad, género y discriminación en el empleo. En especial, por razones de orientación e identidad sexual. En J. Moreno Gené y L. A. Fernández Villazón (Dir.), *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Ferrer Lloret, J. (2008). Desarrollos recientes en la protección internacional de las minorías nacionales por el Consejo de Europa. En J. Ferrer Lloret y S. Sanz Caballero (Eds.), *Protección de personas y grupos vulnerables. Especial referencia al derecho internacional y europeo* (pp. 207-251). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Viña, J. y Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2014). Igualdad de remuneración-salarios-protección de los salarios. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 112, 97-127.
- Lousada Arochena, J. F. (2018a). La igualdad retributiva de mujeres y hombres en la acción de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. *Documentación Laboral*, 115, 33-51.
- Lousada Arochena, J. F. (2018b). Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT. *Lan Harremanak*, 39, 152-187.
- Peces-Barba Martínez, G. (2004). *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Quesada Segura, R. (2011). La dignificación del trabajo doméstico: el Convenio n.º 189 de la Organización Internacional del Trabajo. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 27.
- Quintanilla Navarro, B. (1996). *Discriminación retributiva. Diferencias salariales por razón de sexo*. Madrid: Marcial Pons.
- Ruano Albertos, S. (2014). Grado de cumplimiento de los convenios de la OIT ratificados por España en relación con la edad mínima de acceso al trabajo y trabajo de menores. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 112, 181-205.
- Valdés Dal-Ré, F. (2008). Del principio de igualdad formal al derecho material de no discriminación. En F. Valdés Dal-Ré y B. Quintanilla Navarro (Dir.), *Igualdad de género y relaciones laborales* (pp. 19-43). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0