

---

## Políticas públicas y empleo de calidad

Tomás Arrieta Heras

Ex-presidente del Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

---

2026 / II

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

**EKONOMIA, LAN ETA ENPLEGU  
SAILA**  
*Ekonomia Zuzendaritza*

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,  
TRABAJO Y EMPLEO**  
*Dirección de Economía*

# iKERKETAK EKONOMIAZ

*Ikerketak-Ekonomiaz* Eusko Jaurlaritzako Ekonomia Zuzendaritzaren argitalpen elektronikoa da. EAEko ekonomian arreta jartzen duten zuzendaritza barruko zein kanpoko ekonomisten lanak biltzen ditu, bai ekonomia analisiaren ikuspegitik bai politika publikoenetik. Argitalpenaren helburua gure ekonomiaren alderdi garrantzitsuenen ezagutzan eta diagnostikoan sakontzea da, eta eztabaida zein politika ekonomikoaren arrazoibide onena eskaintzea. Bertan adierazten diren iritziak egileenak bakarrik dira eta ez dute zertan Eusko Jaurlaritzako Ekonomia, Lan eta Enplegu Sailaren jarrera ofizialarekin bat etorri.

*Ikerketak-Ekonomiaz* es una publicación electrónica de la Dirección de Economía del Gobierno Vasco que recoge trabajos, tanto de economistas de la propia dirección como del exterior, que versan sobre la economía vasca desde la perspectiva del análisis económico y de las políticas públicas. Su objetivo es profundizar en el conocimiento y diagnóstico de aspectos relevantes de nuestra economía y propiciar el debate y la mejor fundamentación de la política económica. Los puntos de vista expresados en ella son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras, que no tienen por qué coincidir con la posición oficial del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

MAYO 2026



## Resumen

Este trabajo examina el papel estratégico de las políticas públicas en la promoción del empleo de calidad como elemento central del desarrollo económico sostenible, la cohesión social y el bienestar colectivo.

Ante la ausencia de una definición unívoca, se analizan distintas aproximaciones al empleo de calidad desde la perspectiva de las personas trabajadoras, de las empresas y de las Administraciones Públicas, poniendo de relieve la necesidad de un enfoque integrado que armonice derechos laborales, productividad y competitividad. Se sostiene que el reconocimiento efectivo y la garantía jurídica de un núcleo mínimo de derechos laborales, en particular la estabilidad contractual y la suficiencia retributiva, constituyen una condición indispensable para cualquier estrategia orientada a la mejora cualitativa del empleo. La negociación colectiva se considera un instrumento esencial pendiente de refuerzo institucional público.

Asimismo, se subraya el carácter transversal del empleo de calidad y su vinculación con políticas económicas, industriales, educativas, sociales, sanitarias, de igualdad de género y de transición ecológica, defendiendo la evaluación sistemática del impacto de las políticas públicas sobre la calidad del empleo.

Finalmente, se pone de relieve el papel tractor de la Administración Pública, tanto a través de la contratación y subcontratación públicas como mediante el fortalecimiento del diálogo social y la participación de las personas trabajadoras en las empresas. Como conclusión, el trabajo aboga por avanzar hacia nuevos paradigmas de política pública que sitúen el empleo de calidad no como un resultado accesorio del crecimiento económico, sino como una condición estructural para un desarrollo justo, eficiente y sostenible.

**Palabras clave:** empleo de calidad, políticas públicas, negociación colectiva, derechos laborales, diálogo social, crecimiento económico sostenible

**Códigos JEL:** J08, J50, J88

## Laburpena

Lan honek politika publikoek kalitatezko enplegu-eredu baten sustapenean duten zeregin estrategikoa aztertzen du. Eredu hori funtsezko elementua da garapen ekonomiko iraunkorrerako, gizarte-kohesioa indartzeko eta ongizate kolektiboa hobetzeko. Kontzeptuaren definizio unibokorik ez dagoela abiapuntutzat hartuta, kalitatezko enplegurako hurbilketak aztertzen dira langileen, enpresen eta administrazio publikoen ikuspegitik, eta agerian uzten da ikuspegi integratu baten beharra dagoela, lan-eskubideak, produktibitatea eta lehiakortasuna harmonizatzeko.

Lan-eskubideen gutxieneko gune baten aitorten eraginkorra eta berme juridikoa — bereziki, kontratu-egonkortasuna eta ordainsari-nahikotasuna — ezinbesteko baldintzak dira enpleguaren hobekuntza kualitatibora bideratutako edozein estrategiatarako. Testuinguru horretan, negoziazio kolektiboaren eginkizun nagusia nabarmentzen da, lan-harremanen sistema demokratikoen funtsezko erakunde gisa, bai eta lan-baldintzak hedatzeko eta hobetzeko funtsezko tresna ere. Era berean, egungo mugak eta laguntza publikoen bidez negoziazio kolektiboa indartzea komeni dela adierazten da.

Azterketak lan-eremua gainditzen du soilik, eta kalitatezko enpleguaren zeharkako izaera azpimarratzen du; izan ere, enpleguaren bilakaera oso lotuta dago ekonomia-, industria-, hezkuntza-, gizarte-, osasun-, genero-berdintasuneko eta trantsizio ekologikoko politikekin. Ikuspegi horretatik, argudiatzen da politika publikoek modu sistematikoan txertatu beharko luketela enpleguaren kalitatean duten eraginaren ebaluazioa.

Azkenik, Administrazio Publikoaren trakzio-eginkizuna nabarmentzen da, bai kontratazio eta azpikontratazio publikoen bidez, bai elkarrizketa soziala sendotuz eta langileek enpresetan parte hartuz. Ondorio gisa, kalitatezko enplegua hazkunde ekonomikoaren emaitza osagarri gisa ez, baizik eta garapen justu, eraginkor eta jasangarri baterako egiturazko baldintza gisa kokatuko duten politika publikoko paradigma berrietarantz aurrera egitearen alde dago lana.

**Hitz gakoak:** *kalitatezko enplegua, politika publikoak, negoziazio kolektiboa, lan-eskubideak, elkarrizketa soziala, hazkunde ekonomiko iraunkorra*

**JEL sailkapena:** *J08, J50, J88*

## Abstract

This paper examines the strategic role of public policies in promoting a quality employment model, conceived as an essential element for sustainable economic development, the strengthening of social cohesion, and the improvement of collective well-being.

The effective recognition and legal guarantee of a minimum zone of labor rights — especially contractual stability and adequate remuneration — are essential conditions for any strategy aimed at qualitative improvement of employment. In this context, the main role of collective bargaining is highlighted, both as a fundamental institution of democratic labor relations systems and as a key tool for expanding and improving working conditions. Likewise, it is noted that it is advisable to strengthen collective bargaining through current limits and public support.

The analysis goes beyond the strictly work-related sphere and emphasizes the transversal nature of quality employment, whose evolution is closely linked to economic, industrial, educational, social, health, gender equality, and ecological transition policies. From this perspective, it is argued that public policies should systematically include an assessment of their impact on employment quality.

Finally, the driving role of the Public Administration is highlighted, both through public contracting and subcontracting and through the strengthening of social dialogue and the participation of workers in companies. In conclusion, the work advocates moving towards new public policy paradigms that place quality employment not as an ancillary outcome of economic growth, but as a structural condition for fair, efficient, and sustainable development.

**Keywords:** *Quality employment, public policies, collective bargaining, labor rights, social dialogue, sustainable economic growth*

**JEL Codes:** *J08, J50, J88*

## Contenido

<b>1. Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Las diferentes aproximaciones a la “calidad” del empleo .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Un empleo con derechos como premisa .....</b>	<b>10</b>
3.1. El papel de Estado y de las normas legales heterónomas .....	10
3.2. La negociación colectiva: su centralidad y su vocación expansiva.....	12
<b>4. Nuevos paradigmas para nuevas políticas .....</b>	<b>14</b>
<b>5. El espacio para las políticas públicas orientadas a incrementar la calidad del empleo .....</b>	<b>16</b>
5.1. Las diferentes dimensiones del empleo de calidad .....	16
5.2. Las conexiones entre las políticas públicas y el avance hacia una mayor calidad del empleo. Un cambio de mirada.....	17
<b>6. La transversalidad del concepto de empleo de calidad .....</b>	<b>19</b>
6.1. Políticas económicas e industriales.....	19
6.2. Políticas vinculadas a la transición ecológica.....	20
6.3. Políticas sanitarias que refuercen la salud integral de las personas .....	20
6.4. Políticas sociales que fomenten la integración y reduzcan el riesgo de exclusión social .....	21
6.5. Políticas dirigidas al cuidado de las personas dependientes.....	21
6.6. Políticas dirigidas a la mejora de la igualdad real y al fomento de la conciliación corresponsable .....	22
6.7. Políticas educativas.....	22
<b>7. La mejora cualitativa del empleo como política pública .....</b>	<b>24</b>
7.1. Políticas públicas de apoyo al enriquecimiento de los convenios y pactos reguladores de condiciones de trabajo y a la mejora de los procesos negociales .....	24
7.2. Políticas laborales de control de las condiciones efectivas de trabajo .....	27
7.3. Políticas de fomento de la participación de los trabajadores en las empresas.....	28
7.4. Políticas de refuerzo del diálogo social .....	28

<b>8. El efecto tractor de la administración pública. Oportunidades y riesgos .....</b>	<b>30</b>
<b>A modo de recapitulacion, diez notas para una reflexión abierta .....</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografía, normas jurídicas y otras publicaciones referenciadas .....</b>	<b>33</b>

---

## 1. Introducción

Las políticas públicas en torno a la calidad del empleo, en su acepción más tradicional de herramientas para la asignación y redistribución de recursos públicos, presentan notables peculiaridades.

En primer lugar, porque confluyen aquí dos grandes vías de intervención que es preciso diferenciar conceptualmente: los derechos de las personas trabajadoras con sus mecanismos típicos de generación, que son fundamentalmente la ley laboral y los convenios colectivos, por un lado; y las políticas impulsadas desde el sector público para crear las condiciones que permitan reforzar un modelo de empleo que propicie un crecimiento justo y equilibrado, por otro. Desde esta segunda perspectiva, más amplia pero notablemente más genérica, la cualificación del empleo desborda su dimensión estrictamente contractual y se inserta en la política pública como una de las palancas imprescindibles para favorecer un crecimiento más sólido y para permitir, a partir de él, un reparto justo de la riqueza y un incremento del bienestar general de la población.

En segundo lugar, a la peculiaridad ya reseñada se une otra que añade más complejidad: Desde una óptica interna, las relaciones laborales deben ajustarse a un marco legal y convencional (convenios colectivos de aplicación obligatoria) que ordena jurídicamente el intercambio de trabajo profesional y retribución. Pero en la conformación progresiva de este marco, las demandas de las personas trabajadoras y empleadoras se presentan frecuentemente enfrentadas y se formulan habitualmente de forma antagónica. De este modo, al reto de conectar los intereses públicos y privados se suma el de diseñar políticas e impulsar iniciativas que busquen también la armonización progresiva de las demandas de unos y otros, tratando de responder en un difícil equilibrio a sus intereses respectivos.

## 2. Las diferentes aproximaciones a la “calidad” del empleo

No hay un único discurso sobre la calidad del empleo, sino diferentes aproximaciones sobre cuáles son los rasgos principales del empleo deseable. Cada una de ellas destaca y prioriza aspectos distintos.

Desde la perspectiva de las personas trabajadoras se demanda un empleo bien retribuido y estable, con buenas condiciones de trabajo. En esta primera acepción prima, como factor determinante de calidad, la consecución progresiva de empleos con más y mejores derechos.

Desde la óptica de las personas empleadoras, el interés se está desplazando hacia el incremento de la “productividad” como el factor clave de competitividad. Este cambio de planteamiento influye también de forma decisiva en el discurso empresarial sobre los elementos básicos del empleo deseable. En efecto, frente a la búsqueda como objetivo prioritario de una posición ventajosa en términos contractuales, basada en leyes menos protectoras de los trabajadores y en una negociación colectiva defensiva para reducir los costes salariales, se va imponiendo una visión más centrada en la mejora de las capacidades profesionales de las personas y en el ajuste dinámico y permanente de estas a las necesidades productivas cambiantes de las empresas.

Por lo que se refiere al papel de la Administración Pública, se consolida de manera progresiva un discurso político que incide en la necesidad de avanzar hacia un modelo de empleo que permita aunar ambas visiones: las aspiraciones de seguridad contractual y retributiva de las personas trabajadoras y la mejora de la productividad de las empresas. Este concepto más integrado del empleo de calidad marcaría, a su vez, el único camino viable para conseguir altos niveles de cohesión social asentados en un crecimiento económico equilibrado y sostenible.

### 3. Un empleo con derechos como premisa

La mejora del contenido cualitativo del empleo requiere en todo caso del reconocimiento, y la garantía jurídica, de un primer nivel básico de derechos de las personas trabajadoras, fundamentalmente en términos de estabilidad laboral y de suficiencia retributiva. Bajo ese propósito, las leyes laborales modernas surgieron con el objetivo explícito de sustraer de la lógica del mercado las condiciones laborales mínimas, imprescindibles para sustentar una vida digna.

Cualquier análisis o reflexión sobre políticas públicas cuyo objetivo directo o indirecto sea reforzar la calidad de empleo ha de comenzar, por tanto, con una descripción mínimamente detallada y una valoración crítica de los instrumentos existentes para el establecimiento de las condiciones de trabajo.

Las vías para fijar el contenido material de una relación laboral por cuenta ajena son principalmente dos: la legislación estatal y la negociación pactada de condiciones de trabajo. Aunque los sistemas avanzados de relaciones laborales no han eliminado de forma plena los pactos y contratos individuales, su relevancia práctica en el modelo legal es escasa.

#### 3.1. El papel de Estado y de las normas legales heterónomas

En los Estados democráticos de derecho, el medio preferente, aunque no exclusivo, para el establecimiento de los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios es la negociación colectiva. A través de ella, y con el reconocimiento constitucional de la autonomía colectiva como uno de los pilares de los llamados “estados sociales”, se abre un espacio regulatorio que opera más allá de la esfera del poder normativo heterónimo del Estado, aunque con respeto en todo caso de los límites legales imperativos.

En este primer nivel, el papel de los gobiernos en la fijación de las condiciones de trabajo en cada empresa o sector de actividad es en cierto modo subsidiario y se desplaza en buena medida de los contenidos (es decir, la atribución directa de derechos y/o la imposición de obligaciones a través de la ley) a la creación de estructuras y procedimientos (los sistemas legales de negociación colectiva) que posibiliten la generación de acuerdos negociados, cuyo objetivo primario es mejorar la posición contractual de los trabajadores.

Este desplazamiento explica la enorme relevancia de las leyes que regulan el marco de la negociación colectiva respecto al tipo de empleo que se persigue. Como muestran las reformas legales de las dos primeras décadas del siglo XXI en materia laboral, las decisiones sobre el nivel de protección jurídica de los convenios han jugado un papel determinante en las políticas públicas en torno al empleo.

Desde sectores empresariales, pero también políticos y académicos, se ha destacado con frecuencia la tensión entre el contenido cualitativo de los contratos de trabajo (entendido como el reconocimiento de un mayor nivel de protección de las personas trabajadoras) y la generación cuantitativa de empleo, para la que la mejora -o simplemente el mantenimiento de algunos derechos- estaría actuando como un freno, especialmente en las fases recesivas de la economía. Sobre esta lógica se asentaron buena parte de las reformas laborales de la segunda década del presente siglo. De manera especial la Ley 3/2012<sup>1</sup>. Su objetivo era permitir que los convenios de empresa pudieran minorar los derechos establecidos en el convenio sectorial, reduciendo incluso las retribuciones de las personas trabajadoras.

Este discurso está actualmente en proceso de revisión, como se pone de manifiesto con las últimas leyes laborales, que han revertido una parte significativa de los contenidos de la reforma de 2012<sup>2</sup>. En ningún caso, sin embargo, se trata de una visión definitivamente superada.

La determinación legal del modelo de negociación colectiva no agota, en todo caso, el papel del Estado en la regulación de las condiciones de empleo. En efecto, corresponde a la ley la fijación de las condiciones mínimas de trabajo a partir de las cuales se negocian los convenios colectivos. La incidencia por esta vía en el nivel de calidad del empleo es particularmente notoria al menos en dos aspectos: el que se refiere a la retribución mínima garantizada (Salario Mínimo Interprofesional) y el que afecta a la estabilidad del empleo. En el primer caso, la ley fija un suelo salarial que no solo impide a los convenios colectivos establecer salarios inferiores, sino que presiona al alza sobre la totalidad de las retribuciones. En el segundo, refuerza (o debilita) la seguridad contractual de las personas trabajadoras, que es uno de los indicadores principales del empleo de calidad.

Es de destacar en este punto que, tanto la evolución reciente de los decretos anuales sobre la fijación del salario mínimo interprofesional (que han supuesto un incremento acumulado de más del 50 % en apenas un lustro) como la reciente reforma del año 2021 en relación con los contratos temporales, han evidenciado (desmintiendo a la vez las previsiones de quienes auguraban una repercusión negativa de estas iniciativas en el empleo) que la mejora de las condiciones laborales básicas no frena por sí misma la generación de puestos de trabajo.

---

<sup>1</sup> La Ley 3/2012 representa el paso más decidido en este proceso de debilitamiento del sistema de negociación colectiva, al permitir los convenios empresariales que reducían las retribuciones sectoriales y al expulsar al convenio del sistema de fuentes por falta de renovación en tiempo (un año) con la pérdida consiguiente de derechos para los trabajadores afectados por ellos, que pasaban a regirse, bien por el convenio de ámbito superior (menos garantista), bien por el Estatuto de los Trabajadoras en caso de que este no existiera.

<sup>2</sup> El RD Ley 32/2021 ha eliminado las dos normas señaladas en la nota anterior: la preferencia del convenio de empresa en materia salarial y el decaimiento automático del convenio cuando no se renueva en el plazo de doce meses desde su denuncia.

### 3.2. La negociación colectiva: su centralidad y su vocación expansiva

En esta inicial dimensión del empleo de calidad como un empleo con derechos, resulta imprescindible analizar también con cierta profundidad y desde una perspectiva crítica, el papel de la negociación colectiva.

#### *a. La centralidad de la negociación colectiva*

En los modelos democráticos de relaciones laborales, la negociación colectiva surgió para neutralizar, o paliar al menos, la desigualdad de fuerza contractual entre trabajadores y empresarios a través de la colectivización del proceso negociador de condiciones de trabajo. Y funcionó eficazmente durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX como una potente herramienta de estabilización social y política, capaz de distribuir razonablemente la riqueza colectiva sin interferir en el crecimiento económico. El incremento de las tasas de cobertura de los convenios constituye en este sentido un buen indicador de salud democrática de los Estados sociales de derecho, y se enfatiza a menudo como un objetivo y un criterio orientador de las políticas públicas en materia de empleo.

Conforme a esta lógica, en los ordenamientos jurídico-laborales democráticos la ley estatal (normas heterónomas) y los convenios colectivos (generados en el seno de la autonomía colectiva) se han ido configurando como las dos piezas básicas o los dos escalones complementarios de un marco regulatorio cuyo propósito era incrementar conjuntamente el nivel de protección de las personas trabajadoras.

#### *b. La expansión del convenio y la complejidad creciente de los procesos negociales*

A medida que los procesos productivos y, por tanto, las propias relaciones laborales han ido adquiriendo mayor complejidad, las funciones iniciales del convenio han ido también mutando y ampliándose, al menos teóricamente. Por una parte, a los convenios colectivos y a los acuerdos de empresa se les exige la asunción de otras facetas más directamente vinculadas con la organización interna de las empresas. Entre ellas, y sin ánimo exhaustivo, la gestión flexible del tiempo de trabajo, la definición de grupos profesionales, la movilidad funcional, la promoción profesional, o la variabilidad salarial en los sistemas retributivos; campos todos ellos en los que no es posible percibir siempre o con la suficiente nitidez una "mejora" directa de la posición jurídica de los trabajadores con respecto a los mínimos legales.

Por otra parte, son cada vez más frecuentes -y de gestión más compleja- las remisiones legales que se hacen desde la ley a la negociación colectiva para el desarrollo y concreción de principios básicos y disposiciones de contenido genérico.

Los ejemplos de esta evolución son numerosos: Entre ellos se encontrarían la salud laboral, la igualdad de género, los derechos digitales, el trabajo en plataformas, el impacto de la inteligencia artificial (IA) en el empleo, el teletrabajo o la solución de los conflictos laborales en general y el desbloqueo de los procesos negociales colectivos en particular.

Este enriquecimiento teórico del convenio colectivo no ha ido acompañado, sin embargo, de un proceso paralelo de capacitación de los agentes sociales ni tampoco, en términos generales al menos, de la puesta a su disposición de las herramientas necesarias, formativas o de otra naturaleza, para abordar con ciertas garantías aquellos retos.

Por otra parte, y más allá de las valoraciones más o menos sesgadas de los agentes sindicales o empresariales, es poco cuestionable que las relaciones laborales, y la negociación colectiva como su institución central, continúan percibiéndose bajo una visión donde prima lo confrontativo como rasgo principal.

La evolución hacia modelos más colaborativos se revela, por tanto, como una de las vías principales, aunque sin duda compleja, para imaginar y construir nuevos paradigmas que permitan acercar los requerimientos respectivos de trabajadores y empresarios bajo un propósito común: posibilitar la generación de un tipo de empleo que, al mismo tiempo que refuerza la viabilidad de las empresas, mejora el nivel de vida de las personas.

## 4. Nuevos paradigmas para nuevas políticas

Las políticas laborales, y en especial, las disposiciones normativas que “ordenan” las condiciones de intercambio entre trabajo subordinado y retribución adolecen inevitablemente de este sesgo político y tienden, en principio al menos, a primar los intereses de uno u otro de los sujetos del contrato de trabajo. Esto condiciona de manera intensa el grado de aceptación o rechazo de cada decisión legal.

Lo anterior evidencia sustancialmente la complejidad de unas políticas públicas que necesariamente deben ser diseñadas a partir de sensibilidades e intereses divergentes, aunque no necesariamente incompatibles, sobre los principales elementos definitorios del empleo de calidad. No se trata, en ningún caso, de negar las divergencias desde posiciones meramente voluntaristas, sino de reflexionar sobre el modo en que los diferentes planteamientos de las partes pueden ser, no solo compatibles, sino interdependientes. De ahí la necesidad de avanzar hacia nuevos paradigmas desde los que abordar la construcción consensuada de un concepto más integrado e inclusivo del empleo de calidad.

Es imprescindible, por tanto, conectar los discursos sindicales y empresariales sobre el empleo deseable.

Desde una perspectiva más clásicamente liberal y menos intervencionista, el crecimiento de la economía y el beneficio empresarial se conciben únicamente como condición indispensable para crear empleo. Con cierta frecuencia se afirma, en especial desde posiciones más conservadoras, que la mejor política social es el empleo, prescindiendo de su calidad, o subordinando al menos su contenido cualitativo a la creación de puestos de trabajo. También desde opciones políticas progresistas se ha insistido en no pocas ocasiones en que el objetivo prioritario de las políticas públicas debe ser fomentar el crecimiento del empleo, aunque esto implique debilitar la seguridad contractual<sup>3</sup>. Pocos analistas actuales discuten hoy, sin embargo, que precisamente la decisión de autorizar contratos temporales no causales como política de crecimiento del empleo está en la base de la debilidad estructural de nuestro mercado de trabajo durante las cuatro últimas décadas. A ella se debe, en buena medida, el hecho de que durante varias décadas el modelo

---

<sup>3</sup> Son expresivas de esta tendencia algunas de las decisiones adoptadas por el primer gobierno socialista durante la primera mitad de la década de los 80. Además de ciertos programas dirigidos al fomento del empleo juvenil, la medida más llamativa en este sentido fue la admisión en 1984 de los contratos temporales no causales.

dominante de flexibilidad laboral y el principal mecanismo de ajuste empresarial en las fases económicas recesivas haya sido la rescisión de contratos temporales<sup>4</sup>.

Frente a este discurso es necesario insistir, sin embargo, en que el crecimiento económico, la productividad empresarial, la estabilidad contractual y los contenidos cualitativos del trabajo subordinado son variables de la misma ecuación: esto es, componentes imprescindibles del empleo que necesitamos para construir una sociedad más justa y al tiempo más eficiente. Desde esta nueva perspectiva, los contenidos cualitativos del empleo no pueden ser únicamente una externalidad positiva del crecimiento económico.

Es imprescindible por tanto que la calidad del empleo en términos de derechos pase a ser considerada como una de las premisas (siempre necesaria, aunque no en todos los casos suficiente) para la creación, mantenimiento y mejora de la propia actividad productiva.

---

<sup>4</sup> Las elevadas tasas de temporalidad, que permanecieron en el entorno del 30 % durante varias décadas, explican, por ejemplo, la intensa destrucción de empleo en España (que triplicó la media europea en el mismo periodo) durante los años posteriores a la gran recesión de 2008.

## 5. El espacio para las políticas públicas orientadas a incrementar la calidad del empleo

### 5.1. Las diferentes dimensiones del empleo de calidad

El discurso sobre el empleo de calidad no solo pretende conjugar las diferentes posiciones de las personas empleadoras y trabajadoras, sino servir también de soporte conceptual a un conjunto de actuaciones que desbordan el ámbito privado. El objetivo básico de esta nueva mirada consiste en orientar la acción de gobierno hacia políticas públicas que simultáneamente sean capaces de fomentar un empleo con más derechos e impulsar a través de él un crecimiento sostenido y justo de la economía.

El primer paso de este complejo camino es probablemente el de definir con la claridad suficiente cuáles son las dimensiones, esto es, los rasgos fundamentales de lo que se entiende por un empleo de calidad y establecer los indicadores necesarios para testar el nivel alcanzado en cada momento. Desde el ámbito europeo, el EMCO (Comité de Empleo de la Unión Europea) ha propuesto una serie de dimensiones básicas del empleo de calidad. Se trata, como es obvio, de una valiosa aproximación y de un buen material de trabajo para abordar un proceso de reflexión propio en el espacio de nuestra Comunidad Autónoma.

La identificación de las dimensiones básicas, junto con la formulación de indicadores claros en torno al empleo de calidad, tiene un carácter instrumental pero imprescindible para orientar las políticas públicas en cada momento, y de manera especial para testar las conexiones entre un empleo con derechos, seguro y protegido, y la evolución general de la productividad<sup>5</sup>.

En todo caso y sin necesidad de reiterar aquí los elementos indispensables del empleo de calidad que han sido expuestos y desarrollados con mayor profundidad en otro lugar, hay al menos dos aspectos en los que se debe insistir:

#### *a. El carácter dinámico del concepto de empleo de calidad*

La definición de las dimensiones básicas y la selección de indicadores precisos en torno al empleo de calidad presenta un claro componente dinámico, no porque sus rasgos y características principales vayan a mutar sustancialmente a corto o medio plazo, sino por la necesidad de reforzarlas y, en su caso, reformularlas

---

<sup>5</sup> Ver "La relación simbiótica entre calidad del empleo y competitividad: evidencias del País Vasco", Mercedes Oleaga, Susana Franco e Iratxe Aristegui, en *Ekonomiaz* nº 108. *La calidad de empleo como base para una economía más cohesionada y sostenible*.

periódicamente en función de las circunstancias cambiantes de las empresas y de las personas, y del contexto económico, productivo, demográfico y social, en constante evolución.

*b. La relevancia del diálogo entre agentes, y de estos con la Administración Pública*

Este carácter dinámico, que es por lo demás inherente al conjunto de las políticas públicas, en la medida en que todas ellas deben ser actualizadas y evaluadas en función de sus resultados, adquiere aquí rasgos en cierto modo peculiares, porque requiere de un diálogo abierto y permanente con los agentes sociales. Aunque el reforzamiento del diálogo social como un ámbito específico de actuación se tratará después con más detalle, conviene resaltar ya su relevancia y carácter estratégico para alinear los procesos de negociación de los agentes sociales con los objetivos generales de la política pública en materia de empleo.

## **5.2. Las conexiones entre las políticas públicas y el avance hacia una mayor calidad del empleo. Un cambio de mirada**

Tradicionalmente, en el proceso de construcción de los sistemas democráticos de relaciones laborales, los Estados sociales han ido implicándose de forma progresiva en la gestión de parcelas directamente relacionadas con la protección del empleo.

Entre estas parcelas destacan de forma especial la prevención y tratamiento de los riesgos laborales o la cualificación y recualificación permanente de las personas trabajadoras para preservar sus competencias y capacidades profesionales y (re)adaptarlas a las exigencias del mercado<sup>6</sup>.

La política pública de fomento de un empleo mejor podría enfocarse simplemente como una mejora continua de los sistemas de protección social frente al desempleo y un incremento de los recursos dirigidos a proteger la seguridad laboral de las personas ocupadas y a facilitar a su formación permanente. Este modelo se articularía en torno a un conjunto de medidas ajenas al contenido contractual de las relaciones laborales, cuya determinación y actualización seguiría encomendada a las leyes laborales (bajo el principio de intervención mínima), así como a los pactos y convenios colectivos.

El afianzamiento de un verdadero discurso público centrado en el empleo de calidad requiere, sin embargo, de un cambio de mirada, y también de un giro cualitativo.

---

<sup>6</sup> En el ámbito de la CAV estas políticas específicas en materia de seguridad laboral y formación continua se han desarrollado a través del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral (OSALAN) y la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ), hasta la asunción de las competencias y funciones de esta por el Servicio Vasco de Empleo (LANBIDE).

El empleo con derechos ha dejado de ser únicamente una aspiración legítima de los trabajadores para configurarse como el elemento axial de una economía eficiente y competitiva y de una sociedad más justa.

La apuesta por el empleo de calidad en esta acepción más inclusiva e integral constituye hoy un objetivo político incuestionable de la Unión Europea. Entre las numerosas iniciativas y propuestas gestadas en el ámbito de las instituciones comunitarias destaca el anuncio reciente de la presidenta de la Comisión Europea de la aprobación de una próxima ley de calidad del empleo. Todo ello tras la publicación de una extensa hoja de ruta que recoge los trabajos desarrollados hasta el momento con ese objetivo y que ha estado precedida de un amplísimo proceso de diálogo y contraste previo, tanto con los Estados miembros como con los agentes sociales a nivel europeo e interno<sup>7</sup>.

En todo caso, las especificidades propias de la CAV, y también el principio comunitario de subsidiaridad, exigen avanzar en la elaboración de una política propia en materia de empleo de calidad, que obviamente debería estar alineada y ser congruente con el marco comunitario.

---

<sup>7</sup> Según se destaca en el documento que aprueba la hoja de ruta “construir la competitividad europea sobre la base de empleos de calidad”, entre abril y junio de 2025, la Comisión llevó a cabo un amplio proceso de consulta con los interlocutores sociales, tanto a nivel europeo como nacional. En total, la consulta movilizó a unas 200 organizaciones en toda la UE, generó más de 100 aportaciones escritas e implicó más de 50 debates en toda Europa (ver nota 1).

## 6. La transversalidad del concepto de empleo de calidad

Más allá de sus diferentes dimensiones y rasgos constitutivos, la progresión hacia un empleo de mayor calidad ha de ser concebida como un objetivo común y, por tanto, transversal al conjunto de las políticas públicas. Todas ellas deberían incorporar una reflexión específica sobre su incidencia positiva o negativa en los niveles de calidad del empleo, al igual que ocurre con otras materias, como la igualdad de género, que atraviesan la práctica totalidad de las parcelas en las que se proyecta la vida de la ciudadanía.

Asumiendo este carácter transversal como premisa de partida, es posible distinguir, sin embargo, diferentes niveles de incidencia de las políticas públicas en el empleo, según sea esta más o menos directa.

El nivel de calidad del empleo depende, en buena medida, de factores externos al vínculo laboral, y trasciende, por tanto, aunque sin prescindir de él, del ámbito de las puras condiciones contractuales (derechos y obligaciones) en que se desarrolla el intercambio de trabajo y remuneración. Estos factores enlazan con políticas y estructuras económicas, sociales, educativas, o de otro orden, que sin tener una dimensión directamente laboral deberían estar alineadas con el objetivo -transversal a todas ellas - de avanzar hacia un empleo de mayor calidad.

Desde esta perspectiva, pueden identificarse, al menos, las siguientes:

### 6.1. Políticas económicas e industriales

En este primer plano, se ubicarían todas aquellas iniciativas que favorezcan y apoyen desde lo público proyectos empresariales basados en productos o servicios de alto valor añadido y que impulsen un tejido productivo que actúe por sí mismo como un impulsor de la calidad del empleo.

En términos generales, estas empresas asientan su nivel de competitividad en la calidad y no en la reducción de los costes, y demandan y absorben, por tanto, un empleo más centrado en las capacidades y competencias de las personas. Al mismo tiempo actúan también como un incentivo indirecto a la mejora continua de las condiciones de trabajo, porque a medio y largo plazo unas buenas condiciones de empleo son el presupuesto imprescindible de cualquier proceso de cualificación profesional de las personas trabajadoras, y también una premisa necesaria para favorecer su fidelización con los diferentes proyectos empresariales.

Es cierto que, como ocurre con frecuencia, las ventajas, difícilmente discutibles, del fomento de la innovación, la digitalización y la incorporación progresiva de la IA, conllevan al mismo tiempo una amenaza –a menudo velada, pero ya manifiesta en muchos sectores- para los empleos y ocupaciones tradicionales.

De la misma forma, los procesos de innovación tecnológica actúan a menudo como un acelerador del grado de segmentación del mercado de trabajo, impulsando la desigualdad interna entre trabajadores con empleos cualificados y protegidos, en un polo, y empleos precarios e insuficientes en términos retributivos, en el otro.

Cualquiera de estas externalidades negativas deberá ser corregida o paliada a través de otras políticas o medidas que moderen los efectos más perniciosos de la transición hacia un entorno digital y altamente tecnificado. En particular, es imprescindible establecer mecanismos que permitan, en línea con los objetivos y orientaciones generales de la Unión Europea, el control humano de los procesos automatizados o semiautomatizados de toma de decisiones en las empresas, en especial cuando afectan al establecimiento o modificación de condiciones de trabajo.

### **6.2. Políticas vinculadas a la transición ecológica**

La incidencia en los niveles de calidad del empleo de una economía más centrada en la superación de los retos vinculados a la transición ecológica es, igualmente, incuestionable. En primer lugar, porque los proyectos e iniciativas dirigidos a enfrentar la amenaza ecológica participan, en términos generales, de las características antes reseñadas, y fomentan la creación de nuevas empresas y la transformación progresiva de las existentes hacia entornos de mayor valor añadido, favoreciendo así la cualificación del empleo. Pero en segundo lugar porque, por obvio que parezca, la superación con éxito de los actuales retos ecológicos es una premisa -la principal y más acuciante quizá- de la sostenibilidad misma de las sociedades desarrolladas. En consecuencia, ningún empleo es viable a medio y largo plazo sin una respuesta eficaz a los desafíos asociados a este complejo proceso de transición ecológica.

### **6.3. Políticas sanitarias que refuercen la salud integral de las personas**

Como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, la creación de organismos públicos específicos para el fomento de la seguridad de las personas trabajadoras es una de las características propias de todos los sistemas avanzados de relaciones laborales.

Pero el objetivo de controlar los riesgos laborales y evitar la aparición de siniestros en el trabajo debe ser completado con una visión más integral que, superando lo defensivo (la prevención), avance hacia lo proactivo (la promoción de la salud integral), diluyendo así progresivamente la frontera entre el espacio vital y el profesional.

Parece incuestionable, en todo caso, que no es posible avanzar en los niveles de cualificación del empleo sin la preservación de la salud psicofísica de la ciudadanía.

No solo en los entornos de trabajo, sino más allá del círculo estricto del ámbito laboral y de sus riesgos específicos.

#### **6.4. Políticas sociales que fomenten la integración y reduzcan el riesgo de exclusión social**

Buena parte de las incógnitas sobre el impacto real a medio y largo plazo de la robotización, la digitalización creciente y el uso masivo de la IA persisten en la actualidad. Pero el efecto combinado de la transformación tecnológica y el estancamiento y el envejecimiento progresivo de la población activa está presionando ya de manera muy clara sobre las dos dimensiones, cuantitativa y cualitativa, del empleo.

En este contexto, es preciso y urgente conjurar la doble amenaza que representaría la presencia simultánea de personas demandantes de empleo con cualificación inadecuada, por un lado, y empresas oferentes de ocupaciones nuevas, o transformadas, pero imposibles de cubrir, por otro. Aquellas (las trabajadoras) seguirían demandando empleos que ya no existen y estarían condenadas al desempleo o al subempleo crónico y estas (las empresas) no podrían satisfacer la cobertura de ocupaciones con el nivel de adecuación y capacitación profesional requerido para desarrollar sus proyectos, pudiendo quedar abocadas así a su desaparición o deslocalización.

Desde este punto de vista, todas las políticas dirigidas al tratamiento de la inmigración, la gestión de la diversidad cultural, la activación o el mantenimiento de la empleabilidad, las prestaciones sustitutivas del trabajo retribuido o la gestión de la edad en las organizaciones empresariales tienen intensas repercusiones en el empleo. No solo desde el punto de vista del mantenimiento -imprescindible por otra parte- de las tasas de actividad, sino también desde la óptica de la empleabilidad real de las personas -diversas cultural, social y generacionalmente- para posibilitar su acceso a un empleo con derechos y la adecuación permanente de sus capacidades a los requerimientos del mercado, en un proceso de ajuste constante entre las demandas y las ofertas de empleo.

#### **6.5. Políticas dirigidas al cuidado de las personas dependientes**

Desde otra perspectiva diferente, aunque complementaria, la evolución hacia una economía más centrada en el cuidado y en la atención a las necesidades de las personas dependientes debería acompañarse con medidas dirigidas a dignificar y cualificar el empleo directamente asociado a estas áreas de actividad, sin duda de relevancia creciente en el seno de nuestras envejecidas sociedades occidentales.

Se trata de una realidad que incide de modo determinante en la calidad del empleo al menos desde tres puntos de vista: en lo cuantitativo, porque genera nuevas

oportunidades de empleo; en lo cualitativo, porque puede impulsar la cualificación profesional y la mejora de condiciones de trabajo, en un sector de actividad con elevados niveles de precariedad; y en lo social, porque, tanto desde el punto de vista de las personas trabajadoras como de las atendidas, incrementa los niveles de bienestar general de la ciudadanía.

#### **6.6. Políticas dirigidas a la mejora de la igualdad real y al fomento de la conciliación corresponsable**

La mejora de los niveles de igualdad real entre mujeres y hombres constituye uno de los espacios en los que la intervención pública puede incidir de manera más clara, tanto directa como indirectamente, en la cualificación de los empleos.

Es posible, en todo caso, distinguir aquí dos planos diferentes de actuación: por una parte, la implementación de planes y medidas de igualdad en las empresas y, por otra, la puesta en marcha de iniciativas públicas que posibiliten un mayor equilibrio en el reparto de las responsabilidades de cuidado entre mujeres y hombres.

El avance hacia un modelo de conciliación corresponsable es una de las vías principales para paliar o corregir significativamente los sesgos de género en el empleo y las segregaciones horizontales y verticales que persisten en la actualidad. Sin duda, este es un aspecto que debe abordarse en el interior de la empresa a través de planes y medidas específicas de igualdad, pero constituye también un gran reto para el conjunto de las políticas públicas en muchos ámbitos: formativo, prestacional, social, familiar... Desde esta perspectiva amplia, la sensibilización social, la dotación de recursos, la creación de servicios y estructuras para el cuidado y la reorientación de las prestaciones públicas para una conciliación más equilibrada, en la medida en que están llamadas a progresar en la igualdad real entre mujeres y hombres, están claramente conectadas también con la mejora cualitativa del empleo.

#### **6.7. Políticas educativas**

La orientación de la política educativa, en sus diferentes niveles, desde la escolarización primaria hasta la universitaria, desempeña un papel clave en el desarrollo de las capacidades potenciales de las personas, con independencia de su sexo, su procedencia, o sus niveles de renta, pero influye también de forma decisiva en la definición de sus vocaciones profesionales y en la orientación de estas hacia ocupaciones más cualificadas sin sesgos de género. Una educación dirigida a fomentar el espíritu crítico y la autonomía personal es, sin duda, esencial para construir mejor ciudadanía, pero, sin merma de aquellos objetivos generales, es igualmente imprescindible para mejorar la empleabilidad de las personas.

Desde una perspectiva más específica, y más directamente conectada con la progresión hacia empleos de más calidad, se situarían también en este nivel las políticas referidas a los sistemas de formación profesional en su doble dimensión: como un proceso vinculado directamente con el acceso inicial al mercado de trabajo y como un conjunto de acciones dirigidas a la adecuación y ajuste permanente de las competencias profesionales de los trabajadores a las demandas cambiantes de las empresas.

## 7. La mejora cualitativa del empleo como política pública

Más allá del carácter transversal del empleo de calidad con respecto al conjunto de las políticas públicas, es evidente que existen áreas de intervención desde el espacio público que tienen una incidencia más directa en las concretas condiciones de trabajo. Entre ellas destacan:

### 7.1. Políticas públicas de apoyo al enriquecimiento de los convenios y pactos reguladores de condiciones de trabajo y a la mejora de los procesos negociales

Sin minimizar en modo alguno la relevancia de la legislación laboral como una de las vías clave para incidir en el nivel de calidad del empleo, es un dato objetivo que la CAPV no dispone de competencias normativas en esta materia. Por ello, resulta imprescindible a la hora de intentar profundizar en la orientación y diseño de políticas públicas desplazar el foco hacia otros niveles y campos de actuación. Una parte significativa debería centrarse en el reforzamiento de los sistemas de negociación colectiva, no en cuanto a su diseño legal que corresponde a las leyes y normas estatales, sino en lo que se refiere a las condiciones objetivas y a los presupuestos necesarios para su funcionamiento eficiente en el espacio laboral vasco. Entre otras cosas, porque nuestro modelo legal de negociación se asienta en el convenio colectivo de eficacia general, que actúa como una verdadera ley sectorial que vincula y obliga a todos los empresarios y trabajadores de un determinado ámbito<sup>8</sup>.

#### *a. Las insuficiencias principales del modelo actual de negociación colectiva*

Desde una perspectiva general y sin perjuicio de la existencia de convenios colectivos y otros pactos laborales que han avanzado de forma notable en el enriquecimiento cualitativo de sus contenidos, el modelo actual de negociación presenta algunas carencias importantes, al menos por tres factores:

- Una cierta pobreza de contenidos porque los pactos colectivos siguen centrados con carácter principal, sobre todo en el caso de los de ámbito sectorial, en la determinación del binomio salario/jornada. Estas dinámicas negociales, ancladas en una visión reduccionista del acuerdo colectivo como un sistema dirigido única o principalmente a la fijación colectiva de un precio del trabajo homogéneo para todo

---

<sup>8</sup> Una de las características propias del sistema normativo de negociación colectiva desarrollado en el Título III del ET es que el convenio colectivo negociado conforme a sus exigencias y requisitos legales es de aplicación obligatoria para todos los empresarios y trabajadores de un determinado ámbito sectorial y territorial y funciona, por tanto, como una ley general del sector. La ausencia de competencias normativas de la CAPV puede de esta forma sustituirse por la generación de una potente red de convenios colectivos como la principal fuente proveedora de contenidos laborales.

un sector de actividad, no son las más adecuadas para avanzar en un modelo más rico, más complejo y, sobre todo, más centrado en la calidad del empleo.

- Un déficit de flexibilidad interna<sup>9</sup> y una relativa rigidez para adaptar los contenidos del convenio durante su periodo de vigencia a las necesidades cambiantes de las empresas. No solo por lo que se refiere a los complejos procedimientos legales actualmente existentes, sino también por las reticencias sindicales a la vía arbitral tras el fracaso de las negociaciones para inaplicar temporalmente un convenio<sup>10</sup>

- Una ralentización excesiva de las negociaciones que se alargan considerablemente en el tiempo<sup>11</sup>. Tradicionalmente, el convenio se ha concebido como un marco estable de lenta gestación, pero capaz de garantizar como contrapartida la paz laboral durante largos periodos de tiempo. Sin embargo, la aceleración de los procesos económicos y empresariales demanda cada vez más un marco de negociación permanente, con acuerdos rápidos y flexibles.

La progresión hacia un modelo más eficiente, que corrija o modere estas carencias, constituye un primer paso para la construcción de nuevos paradigmas, más y mejor alienados con la cualificación del empleo como objetivo prioritario.

#### *b. Algunos de los rasgos básicos de un modelo deseable de negociación colectiva*

- Una negociación colectiva con altas tasas de cobertura

Es necesario en primer lugar crear las condiciones para asentar una negociación colectiva con amplias tasas de cobertura, porque un convenio colectivo actualizado es el primer paso para garantizar derechos laborales básicos y condiciones retributivas dignas.

- Asentada en una amplia red de convenios sectoriales

El objetivo anterior pasa a su vez por el reforzamiento de los convenios sectoriales como el primer, y muchas veces único, círculo de protección. En efecto, para un número muy alto de personas trabajadoras, la negociación sectorial constituye la única posibilidad de acceder a la cobertura de un convenio colectivo, porque en nuestro tejido empresarial predominan las empresas de pequeño tamaño que no

---

<sup>9</sup> La flexibilidad interna se contrapone a la externa, y pretende preservar el empleo en tiempos de crisis alterando temporalmente las condiciones de trabajo sin destruir empleo.

<sup>10</sup> Esta resistencia no solo se evidenció a través de las críticas sindicales a esta figura, sino que dio lugar a la introducción en numerosos convenios sectoriales de la CAPV de cláusulas que prohibían directamente el arbitraje dirimente, introducido por la Ley 3/2012, tras la falta de un acuerdo entre el empresario afectado y la representación legal de sus trabajadores.

<sup>11</sup> Para tratar de combatir esta ralentización, la reforma laboral de 2021 (RD Ley 32/2021) ha introducido la mediación obligatoria a través de los sistemas voluntarios de solución de conflictos de laborales (en el ámbito de la CAPV, el PRECO), una vez transcurridos 12 meses desde la denuncia del convenio sin haberse conseguido un acuerdo. Esta mediación está lejos, sin embargo, de resultar operativa en la práctica por la falta de una regulación detallada del alcance de la obligación de sometimiento y, especialmente, de las consecuencias de su omisión.

cumplen las condiciones legales necesarias para negociar y aprobar sus propios convenios colectivos<sup>12</sup>.

- Integrada mayoritariamente por convenios propios de la CAPV

Es imprescindible igualmente afianzar un modelo propio de negociación colectiva que sea más próximo a la realidad económica y social de la CAPV. Para ello, las reglas legales de estructura que protegen y dan cobertura jurídica al espacio autonómico de negociación tienen sin duda una relevancia capital. Pero es clave en este punto, la decisión de todos los agentes sociales vascos más representativos de anclar nuestro modelo negocial en el Acuerdo Interprofesional Vasco sobre estructura de los convenios (suscrito en enero de 2017) que prioriza la aplicación de todos los convenios territoriales de la CAPV, lo que incluye también a los de ámbito inferior al autonómico<sup>13</sup>.

- Rica en contenidos y ágil en procedimientos

Para construir un modelo propio de negociación colectiva que pueda desplazar de forma progresiva a los convenios estatales no es suficiente que los convenios sectoriales vascos estén dotados de prioridad aplicativa. Resulta imprescindible también, por una parte, activar los procesos negociales y, por otra, agilizar los procesos y enriquecer el contenido cualitativo de los acuerdos.

### *c. El espacio para la intervención desde lo público*

El reforzamiento y mejora de los procesos negociales y de los acuerdos colectivos depende obviamente en primer lugar de la voluntad y de las decisiones de los propios sujetos, sindicales y empresariales, concernidos. Pero, sin desconocer lo anterior, es posible percibir también un espacio para la intervención desde el sector público en la mejora de la negociación colectiva y, por ende, en sus resultados, al menos en tres niveles:

- Reforzando la cualificación de los agentes

Como parece evidente, no es posible asumir y desarrollar una negociación más cualitativa sin sujetos negociadores que estén a su vez suficientemente cualificados.

---

<sup>12</sup> La aprobación de un convenio empresarial propio requiere, como presupuesto previo, de la existencia de un órgano interno de representación de los trabajadores, a quien corresponde en todo caso su negociación y firma. En el sistema legal español, este órgano (delegadas de personal) solo existe en empresas que superan un tamaño mínimo de plantilla: seis o más trabajadores.

<sup>13</sup> De acuerdo con la posibilidad legal establecida en el art. 86 del ET tras la reforma operada por el RD Ley 2/2024, este Acuerdo extiende la prioridad aplicativa a todos los convenios sectoriales negociados y firmados en la CAPV y no solo a los de ámbito autonómico. De esta forma, se consolida el marco propio de negociación y se garantiza jurídicamente el desarrollo y el crecimiento potencial a futuro de la actual red de convenios territoriales (provinciales) de Euskadi.

A este primer nivel pertenecen todas las medidas dirigidas a apoyar a las organizaciones sindicales y empresariales y en especial a sus equipos negociadores.

- Facilitando la formación en contenidos

Como ya se ha advertido, existen numerosas materias en las que la negociación colectiva ha dejado de cumplir una función meramente atributiva de derechos. El convenio está llamado a asumir un papel protagonista en el desarrollo y concreción de principios legales y orientaciones generales de muy diverso orden, pero imprescindibles para conseguir un empleo más cualificado y productivo. Sin ánimo de reiteración, se puede volver traer a colación aquí algunas de las que ya se han destacado en apartados anteriores, como la igualdad de género, la salud laboral, los derechos digitales o el uso de la inteligencia artificial y los algoritmos para preservar el control humano en las decisiones que afectan a las condiciones de empleo. Todos estos procesos formativos demandan iniciativas específicas y un fuerte apoyo de las Administraciones Públicas.

- Apoyando los procesos negociales y de solución de conflictos laborales

Para superar o paliar algunas de las insuficiencias principales del modelo actual de negociación colectiva es igualmente imprescindible flexibilizar los procesos negociales y agilizar los acuerdos. En este punto, resulta determinante mantener y reforzar, en su caso, todas las estructuras externas de apoyo a la negociación colectiva financiadas con recursos públicos, como el Consejo de Relaciones Laborales. Su aportación se está revelando esencial para mejorar tanto los contenidos cualitativos de los pactos laborales como para solventar los conflictos que surjan en la negociación o en la aplicación de sus contenidos.

## **7.2. Políticas laborales de control de las condiciones efectivas de trabajo**

El control del cumplimiento de las normas legales y convencionales es una parte imprescindible de los sistemas democráticos de relaciones laborales. Desde esta perspectiva, es preciso reforzar las estructuras públicas, como la inspección de trabajo y seguridad social, que tradicionalmente han asumido el seguimiento de las condiciones efectivas en que se desarrolla la prestación laboral y han ejercido funciones de carácter sancionador por su incumplimiento.

No obstante, la complejidad creciente de la normativa laboral, el enriquecimiento imprescindible de los convenios colectivos y su papel en el desarrollo de materias clave para progresar hacia un empleo de mayor calidad, en línea con lo señalado en apartados anteriores, requieren de un proceso constante de recualificación profesional de los funcionarios públicos adscritos a la función inspectora y, probablemente también, de la potenciación de otras funciones complementarias como el asesoramiento y el requerimiento previo a la propuesta de sanción.

### 7.3. Políticas de fomento de la participación de los trabajadores en las empresas

El debate sobre el incremento de la participación de las personas trabajadoras en las empresas forma parte sustancial del proceso de avance hacia paradigmas más colaborativos. Se trata de un debate de contornos propios que desborda una reflexión general como esta, pero que conecta sin duda con un aspecto central de la calidad del empleo: la implicación de las personas trabajadoras en los proyectos empresariales de los que forman parte, con sus efectos inducidos evidentes en el arraigo territorial de las empresas.

Una de las vías que debe ser explorada para fidelizar a las personas trabajadoras con las empresas es la apertura de canales y cauces para fomentar la participación en sus diferentes dimensiones<sup>14</sup>: en las estructuras de gestión, en el reparto de las utilidades económicas (resultados) o, incluso, en la propiedad.

Desde una perspectiva muy general, el incremento de los niveles de participación en todos o en algunos de estos niveles, debería propiciar el avance hacia empresas integradas por personas que, formando parte de un proyecto colectivo, están dispuestos a desarrollar sus talentos dentro de él, no solo porque se sienten retribuidas de forma razonable, digna y en función de criterios transparentes, accesibles y no discriminatorios, sino porque conocen también los procesos de la empresa e intervienen en su definición y mejora y tienen oportunidades de crecimiento profesional (desarrollo profesional, promoción...) y personal (flexibilidad, conciliación, clima de trabajo...).

### 7.4. Políticas de refuerzo del diálogo social

El diálogo social tiene una doble dimensión. En primer lugar, constituye la expresión formal de los procesos de negociación de condiciones de trabajo y se manifiesta como un efecto directo del reconocimiento constitucional de la autonomía colectiva. En segundo lugar, este diálogo se extiende también a la Administración Pública y se desarrolla a través de estructuras tripartitas cuyo objetivo primario es la definición concertada, en la medida de lo posible, de las políticas públicas.

#### *a. El diálogo bipartito*

Gran parte de los avances hacia un empleo de mayor calidad están ligados a la evolución misma de la negociación colectiva. En este sentido, y aun reconociendo que la definición de las posiciones de cada parte en los procesos concretos de

---

<sup>14</sup> En línea con las propuestas comunitarias que inciden en que una fuerte participación de los trabajadores a nivel de empresa es una marca propia y distintiva de la democracia en el trabajo en Europa de acuerdo con la hoja de ruta para construir la competitividad europea sobre la base de empleos de calidad (ver nota 1).

determinación de condiciones de trabajo depende en primera instancia de los propios negociadores, parece evidente que sus posturas negociales nunca son completamente ajenas a las orientaciones generales y planteamientos estratégicos de los agentes sociales, sindicales y empresariales, de quienes forman parte.

Es imprescindible por ello tratar de elevar el nivel en el que se desarrolla el diálogo social bipartito, desplazando el análisis hacia un plano más genérico, o si se prefiere, más discursivo, que permita profundizar no tanto, o no solo, en el binomio salario/jornada sino también en las condiciones imprescindibles para un empleo mejor y más eficiente. Esta reorientación del diálogo social bipartito necesita de apoyos económicos o de otra naturaleza desde el sector público.

#### *b. El diálogo tripartito*

El afianzamiento del dialogo bipartito no es, en todo caso, suficiente. Debe completarse mediante la apertura de foros tripartitos en los que participe activamente la propia Administración Pública.

En primer lugar, para avanzar en la definición compartida de los rasgos esenciales de un empleo de calidad. Pero al mismo tiempo y de manera muy relevante, para que la Administración actúe como proveedora de recursos públicos dirigidos a atender las necesidades y demandas de los agentes sociales que sean congruentes con los objetivos y políticas públicas. Alinear correctamente ambas perspectivas es uno de los cometidos primordiales del diálogo tripartito.

En la CAPV, el diálogo tripartito está asentado jurídicamente en la actualidad en un Decreto<sup>15</sup>, pero su centralidad dentro de un modelo avanzado de relaciones laborales aconsejaría reflexionar sobre la conveniencia de afianzar jurídicamente este soporte normativo convirtiéndolo en una ley, para evitar así la inestabilidad propia de una disposición legal de rango inferior, cuya continuidad en el tiempo estaría actualmente condicionada a eventuales cambios de gobierno.

---

<sup>15</sup> Decreto 3/2019 de 15 de enero de creación de la Mesa de Diálogo Social en la CAPV.

## 8. El efecto tractor de la administración pública. Oportunidades y riesgos

Más allá de la creación de condiciones legales y materiales para generar un contexto propicio a la mejora cualitativa del empleo, las Administraciones Públicas pueden incentivar la calidad del trabajo desde otras perspectivas.

En primer lugar, mediante la utilización de la contratación pública como una palanca para potenciar un determinado tipo de empleo. No se trata simplemente de controlar el cumplimiento de la legalidad, sino de primar en las adjudicaciones a aquellas empresas o entidades que acrediten mayores niveles de calidad en el empleo, sin merma del principio de igualdad y siempre con baremos de carácter objetivo. Para avanzar en esta dirección se requiere, en primer lugar, contar con indicadores precisos sobre las dimensiones cualitativas del empleo. Pero es igualmente necesario disponer de una cobertura jurídica suficientemente sólida que neutralice o disipe los riesgos de discriminación injustificada entre las empresas o entidades concurrentes a los procesos públicos de licitación. La juridificación progresiva del concepto de calidad del empleo, en línea con las últimas iniciativas comunitarias, como el anuncio de una próxima ley de calidad en el ámbito de la UE, constituiría en este sentido un paso cualitativo y permitiría convertir progresivamente el desiderátum (objetivo genérico de carácter económico y político) en una verdadera exigencia legal, y justificaría un tratamiento desigual en las adjudicaciones de contratos públicos con las suficientes garantías.

En un segundo plano, el efecto potencial de los modelos de gestión de las Administraciones Públicas sobre los niveles de calidad del empleo se evidencia también en las políticas de subcontratación para la gestión indirecta de servicios públicos. Ahora bien, las oportunidades de mejora reseñadas en el párrafo anterior pueden convertirse aquí, por el contrario, en un ralentizador de la calidad del empleo, si los procesos de externalización no van acompañados de otras medidas que neutralicen el riesgo de precarización de las condiciones de trabajo, muchas veces asociado a la creación de estructuras parapúblicas que desplazan hacia lo privado áreas de intervención -o parcelas puntuales de ellas- que competen inicialmente a la Administración.

En tercer lugar, y desde una perspectiva notablemente más directa, las Administraciones Públicas deberían también tratar de corregir algunas de las insuficiencias más relevantes del empleo público actual. En especial, los altos niveles de temporalidad que persisten todavía en el sector público.

## A modo de recapitulacion, diez notas para una reflexión abierta

1. En un modelo avanzado de relaciones laborales, el empleo con derechos no es solo una pretensión legítima de las personas trabajadoras, sino un principio irrenunciable. En los Estados sociales, ese principio se apoya en un sistema jurídico articulado en torno a dos elementos: leyes estatales mínimas de carácter imperativo y una negociación colectivizada de condiciones de trabajo.
2. No obstante, en especial durante las primeras décadas del presente siglo, este empleo con derechos se ha cuestionado desde ciertos sectores, contraponiéndolo con un funcionamiento eficiente de la economía y del sistema productivo. Sin negar de plano la dimensión cualitativa del empleo, se argumenta que el incremento de los niveles de protección de las personas trabajadoras puede actuar, sobre todo en las fases recesivas del ciclo económico, como un freno a la actividad empresarial y consiguientemente a la generación de puestos de trabajo. El nivel de protección de los trabajadores sería, desde esta perspectiva, una mera externalidad positiva del crecimiento y un objetivo secundario, subordinado en todo caso al incremento cuantitativo de puestos de trabajo.
3. Para potenciar la dimensión cualitativa del empleo es preciso superar esta visión reduccionista. Esto pasa necesariamente por invertir la premisa anterior, y por afianzar el discurso de que el empleo con derechos es, por el contrario, una condición imprescindible para un crecimiento sostenible y el único medio para garantizar el progreso social.
4. Resulta necesario también reconceptualizar el empleo con derechos y desplazarlo más allá de las buenas condiciones de trabajo, utilizando una expresión más amplia y omnicomprensiva como la de "empleo de calidad". No existe, sin embargo, una visión unívoca sobre los rasgos constitutivos del empleo de calidad, sino diferentes enfoques de los distintos agentes, sociales y políticos. Cada uno de ellos enfatiza algún aspecto en particular: la mejora de los derechos contractuales de las personas trabajadoras, el incremento de la productividad, o un crecimiento más sostenible orientado a la mejora del nivel de vida de la población. Por tanto, la definición e implementación de políticas dirigidas a fomentar empleos de calidad exige alinear de forma constante y dinámica las necesidades de las personas trabajadoras y empleadoras y los objetivos del gobierno.
5. Es imprescindible, en este sentido, superar una visión confrontativa de las relaciones laborales y avanzar hacia marcos de relación entre agentes privados y

públicos que primen lo colaborativo. Todo ello en el contexto de un amplio proceso de diálogo bipartito entre representantes sindicales y empresariales, y tripartito, entre estos y las Administraciones Públicas.

6. Dadas las características específicas de Euskadi, resulta imprescindible elaborar un discurso interno sobre las dimensiones principales del empleo de calidad y asentar en él un conjunto de políticas propias orientadas a posibilitarlo, mantenerlo y extenderlo. En todo caso, tanto aquellas dimensiones con sus consiguientes indicadores, como estas políticas, deben ser congruentes y estar correctamente alineadas con los programas e iniciativas europeas.

7. La defensa de la calidad del empleo desborda el ámbito de las políticas laborales tradicionales y conecta con cualquier otra política sectorial que de forma directa o indirecta pueda contribuir a su reforzamiento. Desde esta perspectiva, el empleo de calidad debe considerarse un objetivo transversal a la totalidad de las políticas públicas, de modo que todas ellas tengan en cuenta, tanto en su diseño como en la evaluación de sus resultados, su incidencia potencial en él.

8. A pesar de que la determinación de condiciones laborales pertenece al campo de la autonomía de los agentes sociales, sindicales y empresariales, existen numerosas vías para favorecer desde lo público un funcionamiento más eficiente de la negociación colectiva. En términos generales, estas iniciativas pasan por la asignación de recursos para cualificar a los sujetos negociadores, facilitar su formación en contenidos y apoyar los procesos negociales. Para incrementar el nivel de eficiencia de estas iniciativas es necesario alinear, en el ámbito del dialogo social tripartito, los objetivos y políticas públicas con las demandas de los agentes sociales.

9. La calidad del empleo incide también de un modo positivo en el nivel de implicación real de las personas en los proyectos empresariales y, por derivación, en el arraigo territorial de las empresas. Desde esta perspectiva, cualquier iniciativa dirigida a incrementar el grado de participación de las personas trabajadoras, en sus diferentes niveles, forma parte de las políticas dirigidas al fomento cualitativo del empleo.

10. Más allá del reforzamiento de la negociación colectiva, es posible igualmente influir desde el espacio público en el nivel de calidad del empleo a través de los procesos de contratación y subcontratación. Por un lado, la Administración debería primar, con las garantías jurídicas suficientes, a quienes favorecen la calidad del empleo de sus plantillas; y, por otro, controlar la precariedad en las empresas subcontratadas para la gestión indirecta de servicios públicos.

## Bibliografía, normas jurídicas y otras publicaciones referenciadas

Arrieta, T. (2025). Introducción en "La calidad del empleo como base para una economía más cohesionada y sostenible". *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía*, nº 108, 7-22. <https://doi.org/10.69810/ekz.1510>

Comisión Europea. (2025). Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Quality Jobs Roadmap. Extraído de [Quality Jobs Roadmap: Communication | Employment, Social Affairs and Inclusion.](#)

Del Rey Guanter, S. (2025). "El impacto de los sistemas de inteligencia artificial en la negociación colectiva, y los nuevos derechos y obligaciones digitales". *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía*, nº 108, 112-135. <https://doi.org/10.69810/ekz.1516>

Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. «DOUE» núm. 275, de 25 de octubre de 2022, páginas 33 a 47 (15 págs.). DOUE-L-2022-81556. Extraído de [Publications Office](#)

Draghi M. (2024). The future of European competitiveness, A competitiveness strategy for Europe. September 2024. *EU publications.* <https://doi.org/10.2872/9356120>

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. «BOE» núm. 227, de 18 de septiembre de 2010, páginas 79278 a 79326 (49 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/09/17/35>

Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral. (B.O.E. de 7 de julio). Extraída de <https://www.boe.es/eli/es/l/2012/07/06/3/con>

Oleaga, M., Franco, S., & Aristegui, I. (2025). Relación simbiótica entre calidad del empleo y competitividad: evidencias del País Vasco. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 108(02), 52-73. <https://doi.org/10.69810/ekz.1513>

Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2011, páginas 60070 a 60087 (18 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/06/10/7>

Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. «BOE» núm. 313, de 30/12/2021. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/28/32/con>

Supiot, A. (2000), Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa. Ed. *Tirant Lo Blanch*