

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2 DEL
27 DE AGOSTO DE 1943. LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS
LABORALES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS DE
SERVICIOS DE REPARTO MEDIANTE
PLATAFORMAS DIGITALES**

**SOFÍA ALEJANDRA GUILLÉN PÉREZ
Y OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 24.500

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943. LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS LABORALES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE REPARTO MEDIANTE PLATAFORMAS DIGITALES

Expediente N.º 24.500

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente iniciativa de ley pretende reformar el artículo 18 del Código de Trabajo para introducir la presunción de laboralidad en las actividades de reparto que prestan personas trabajadoras a favor de otras personas, físicas o jurídicas, que gestionan su actividad empresarial mediante la figura de la plataforma digital.

Las plataformas digitales son sistemas electrónicos de información que facilitan la prestación de bienes y servicios entre las personas. Existen diversos tipos de plataformas, las que se dedican a la venta o alquiler de bienes y las dedicadas a la prestación de servicios a distancia o en espacios físicos definidos.

En Costa Rica no existe aún normativa que regule las relaciones que surgen entre las plataformas digitales y las personas que prestan los servicios que se ofrecen. A pesar de la presentación de diversas propuestas de ley tendientes a brindar algún tipo de regulación, sea laboral o administrativa, estas iniciativas no han obtenido resultados favorables.

Es por ello que el Informe del Estado de la Nación correspondiente al año 2019, en el capítulo número dos relativo a la “Equidad e integración social”, señaló que nuestra normativa se encuentra desfasada y que la jurisprudencia costarricense aún no ha resuelto ningún caso relacionado con este tipo de plataforma. Por lo anterior, se afirma que: (...) “para muchos operadores jurídicos aún está pendiente determinar el núcleo del conflicto, es decir, si estos trabajadores son por cuenta ajena o verdaderos autónomos” (Programa Estado de la Nación, 2019, p.117)

Asimismo, se enfatiza el problema de las plataformas digitales y su afectación al sistema de seguridad social. El sistema de seguridad social se erige sobre una relación laboral típica, por lo que estas nuevas modalidades de empresa excluyen a muchas personas del sistema de seguridad social y contraen los recursos que dan sostén económico al sistema. (Programa Estado de la Nación, 2019).

Con respecto a la regulación de las plataformas digitales en general, y en específico de las destinadas a la prestación de servicios de reparto, la doctrina especializada en el tema ha señalado la necesidad de adaptación de la normativa laboral, pues

no se está otorgando protección a un gran número de personas que prestan servicios y dependen económicamente de los ingresos obtenidos en ellas.

El auge de las plataformas digitales de servicios va de la mano con la calificación de las personas prestadoras de estos como “trabajadores independientes”, pues se ha señalado que, en este nuevo modelo de trabajo, las personas tienen su propia organización, escogen sus propios horarios y disfrutan de una mayor libertad con respecto al modelo laboral tradicional. Sin embargo, estudios especializados han hecho énfasis en que, esta nueva modalidad organizativa del trabajo realmente conlleva a una situación de “hiperdependencia”, en la que las personas prestadoras de los servicios están subordinadas a estándares muy rígidos y dependen económicamente de un mercado muy competitivo.¹ Asimismo, se ha indicado que estamos en presencia de un verdadero trabajo subordinado no calificado como tal, que origina la precarización de las condiciones laborales y una menor protección social.

Con respecto a lo anterior, la autora española, Juana Serrano García, indica:

[...] La denominación de “colaboradores” a los prestadores de estos servicios en las plataformas les excluye de la posibilidad de disfrutar de derechos laborales básicos, como un salario mínimo, permisos, descansos, vacaciones o pagas extra, entre otros; les impide disfrutar del derecho a la negociación colectiva o al derecho de huelga; por no hablar de la desprotección social que sufren al quedar fuera de las obligaciones de cotización de la Seguridad Social.²

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, en el informe denominado *Empleo atípico en el mundo, retos y perspectivas* del año 2016, incluye a las empresas de plataformas tecnológicas en el apartado referente a relaciones de trabajo encubiertas y empleo por cuenta propia económicamente dependiente, como dos modalidades de empleo atípico existentes. Cabe indicar, que esta nueva modalidad de empleo atípico constituye un obstáculo para el cumplimiento de los elementos que configuran el trabajo decente. Este concepto se define como:

[...] Trabajo productivo, que asegura igualdad de oportunidades y tratamiento para todas las mujeres y los hombres, a cambio del cual se cobra una remuneración justa, con el que existe seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, que brinda perspectivas de desarrollo personal y da a los trabajadores

¹ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2019). Trabajo en plataformas: innovaciones jurídicas para unos desafíos crecientes. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. (28). p.6

² Serrano García, J.M. (2017). *La “Uberización” del trabajo: una forma más de violencia laboral*. p.68.

libertad para expresar sus preocupaciones, para organizarse y participar en las decisiones que afectan su vida laboral.³

En el año 2015, con la promulgación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030, por parte de la Organización de las Naciones Unidas, se contempló la promoción del trabajo decente como uno de los objetivos por cumplir para el año 2030. De esta manera, la proliferación de las plataformas digitales de servicios podría constituir un obstáculo para el cumplimiento de la Agenda 2030, si las mismas continúan operando al margen de una regulación protectora de las personas que laboran en ellas.

En algunas regiones ya se ha avanzado con la regulación del trabajo en plataformas digitales. Por ejemplo, en la Unión Europea, se encuentra la Directiva N.º 2019/1152 del Parlamento de la Unión Europea del 20 de junio del 2019. En esta directiva, se parte del reconocimiento de que la aplicación de esta cubre a diversos tipos de trabajadores, entre ellos, los que trabajan en plataformas, ya sea en línea o a demanda, siempre que cumplan con los requisitos del “estatus de trabajador” definidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta directiva es de aplicación para aquellos trabajadores por cuenta ajena “falsos”; es decir, los que son denominados como independientes cuando la realidad demuestra la existencia de una relación laboral.

Asimismo, en el estado de California de los Estados Unidos se aprobó, en el mes de setiembre de 2019, la normativa denominada Ley AB5 Act. Esta ley, a partir de una sentencia de la Corte Suprema de California, establece la presunción de que toda persona trabajadora individual es subordinada y asalariada. En este sentido, según esa nueva normativa, le corresponderá a la persona empleadora probar 1) que no se ejerce control y dirección por parte de la empresa, 2) que el trabajador presta servicios que no son de la actividad propia de la empresa que lo contrata, y 3) que el trabajador goza de una estructura empresarial independiente. En caso de no poder probarse alguno de estos tres aspectos, la relación es catalogada de índole laboral.

Por otro lado, a nivel jurisprudencial, los tribunales de justicia de diversos países han dictado pronunciamientos recientes con relación al trabajo en plataformas. Con respecto a las plataformas digitales de reparto, España es uno de los países con mayor avance en ese aspecto. En el lapso de los últimos años (2019-2021), se han dictado pronunciamientos ratificando la existencia de una relación laboral entre las personas repartidoras y las plataformas de servicios, como es el caso de la plataforma española de reparto *Glovo*.

³ Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. y Silberman, MS. (2018). Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. p.1

La sentencia más relevante es la número 805/2020, del Tribunal Supremo de Madrid, con fecha del 25 de setiembre del 2020, en la que se cierra la discusión judicial en torno a la existencia o no de una relación laboral en dicha plataforma. En esa resolución se hace un recuento de los indicios de laboralidad presentes en el funcionamiento de la plataforma, tales como el control empresarial mediante del sistema de geolocalización, el giro de indicaciones para la prestación del servicio y la compensación económica por el tiempo de espera, entre otros. De esta manera, ese Tribunal termina concluyendo lo siguiente:

En definitiva, *Glovo* no es una mera intermediaria en la contratación de servicios entre comercios y repartidores [...] Se trata de una empresa que presta servicios de recadería y mensajería fijando el precio y las condiciones de pago del servicio, así como las condiciones esenciales para la prestación de dicho servicio. Y es el titular de los activos esenciales para la realización de la actividad. Para ello se sirve de repartidores que no disponen de una organización empresarial propia y autónoma, los cuales prestan sus servicios insertados en la organización de trabajo del empleador, sometidos a la dirección y organización de la plataforma [...].

Esta sentencia constituye el antecedente de uno de los cambios normativos más recientes en la legislación española: la modificación del Estatuto de los Trabajadores mediante la Ley 12/2021 del 28 de setiembre del 2021, para la inclusión de la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto, que viene a constituir también el objetivo del proyecto de ley que se propone.

Por su parte, en Costa Rica ya se han llevado a cabo investigaciones que han demostrado la existencia de elementos típicos de un contrato de trabajo en el funcionamiento de las plataformas de reparto. En una investigación realizada en el año 2020⁴ con respecto al funcionamiento de la plataforma de reparto Glovo (actualmente Pedidos Ya), se determinó la presencia de los siguientes elementos de laboralidad:

- Prestación personalísima del servicio: si bien la plataforma establece la posibilidad de la subcontratación, las disposiciones contractuales de la empresa impiden que la persona repartidora goce de libertad para pactar libremente con un tercero.
- Determinación unilateral de la remuneración por parte de la plataforma: las personas repartidoras están sujetas a la fijación y modificación unilateral de las tarifas por parte de la plataforma a pesar de ser considerados “trabajadores independientes”. No están facultados para fijar el precio del servicio que van a realizar.

⁴ Calderón Devandas, P. (2020). El trabajo en la plataforma tecnológica *Glovo* en Costa Rica. Análisis del reconocimiento de los derechos laborales de las personas repartidoras a la luz del concepto de trabajo decente.

- Subordinación jurídica: sujeción a los horarios establecidos por la empresa, imposibilidad de desconexión o reducción de la puntuación en caso de sí hacerlo, control directo y permanente del servicio que se presta, establecimiento de sanciones por el rechazo de pedidos asignados o la interrupción libre de la actividad de reparto.
- Ajenidad del mercado de servicio de reparto: las personas repartidoras no cuentan con una organización empresarial propia que contenga la información comercial que almacena la plataforma y tienen imposibilidad de negociación de las condiciones de prestación del servicio.
- Dependencia económica: la actividad de reparto en la plataforma se convierte en la única fuente de ingresos.

A partir de los elementos de laboralidad detectados en la investigación, dicha autora concluyó que⁵:

El cotejo de las características del funcionamiento de la plataforma con los elementos de laboralidad clásicos (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación), y con los indicios que conducen a la presunción de la existencia de un contrato de trabajo, según la Recomendación 198 de la OIT, permite llegar a la conclusión de que, en *Glovo*, se encuentran presentes los poderes de mando, de dirección, de fiscalización y de sanción, propios de la figura del empleador, así como la prestación de servicios en la actividad principal de la empresa, el cumplimiento de horarios, la disponibilidad del trabajador a las órdenes del empleador y la realización de un trabajo en beneficio ajeno (ajenidad en los riegos, las ganancias y en los medios de producción) (...)

Es posible afirmar que la situación jurídica de las personas repartidoras es de subordinación jurídica, dependencia económica y ajenidad de la plataforma tecnológica *Glovo*. El verdadero vínculo existente entre las partes responde a un modelo tradicional de relación laboral, con un ligero maquillaje de libertad en la escogencia de horarios y de independencia en la ejecución del servicio. (Lo resaltado no pertenece al original)

Asimismo, en dicha investigación se consideró que la persona que ejecuta los servicios de reparto se encuentra en condiciones laborales similares a las personas que trabajan en el sector informal, por lo que los derechos que conforman el concepto de trabajo decente según lo dispuesto por la Organización Internacional del Trabajo no se cumplen. En ese sentido, no hay igualdad de trato entre hombres y mujeres, hay inestabilidad laboral tanto en la continuidad de la prestación del servicio como en los ingresos percibidos, se trabaja en jornadas extenuantes a cambio de ingresos bajos, se realiza una actividad que implica riesgos en la salud y la seguridad de las personas, no se cuenta con seguridad social y, además, hay

⁵ Calderón Devandas, P. (2020), p.127.

dificultades para la organización colectiva. Algunos datos relevantes con relación al trabajo en las plataformas de reparto, son: del total de personas repartidoras entrevistadas, el 64,5% indicó trabajar más de 50 horas a la semana, es decir, más allá del límite semanal de la jornada de trabajo y el 83.9% indicó no contar con seguro social.

Todo lo descrito anteriormente, origina la necesidad de brindar una regulación al trabajo en plataformas digitales de reparto, pues si bien se tilda a las personas repartidoras como “trabajadores independientes”, la relación subyacente es una verdadera relación de naturaleza laboral que debe ser reconocida como tal.

Las actuales disposiciones del Código de Trabajo contenidas en los artículos 17 y 18, que contemplan el principio protector como principio rector del derecho del trabajo y el principio de primacía de la realidad respectivamente, podrían ser consideradas suficientes para la solución de controversias que se podrían presentar con respecto al tema. No obstante, la introducción de una presunción de laboralidad en las actividades de reparto que se prestan en beneficio de personas, físicas o jurídicas, que gestionan su actividad a través de la figura de la plataforma digital, brinda una mayor protección jurídica a las personas prestadoras de esos servicios, pues podrían disfrutar de los derechos laborales que hasta el momento no les han sido reconocidos (jornada máxima, salario mínimo, vacaciones, aguinaldo, seguro de riesgos de trabajo, seguridad social, entre otros). Además, constituiría una guía para la valoración probatoria por parte de los operadores jurídicos a cargo de la solución de los conflictos originados con las plataformas.

Por último, la reforma propuesta se encuentra en armonía con los recientes avances legislativos internacionales en el tema de las plataformas digitales de servicios, que apuestan a la inclusión expresa de esta presunción de laboralidad como el punto de partida en materia de reconocimiento de derechos laborales de los sectores informales de la población.

En virtud de las consideraciones expuestas, someto a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de las señoras diputadas y los señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA AL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2 DEL
27 DE AGOSTO DE 1943. LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS
LABORALES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS DE
SERVICIOS DE REPARTO MEDIANTE
PLATAFORMAS DIGITALES**

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 18 de la Ley N°2, de 27 de agosto de 1943, "Código de Trabajo", para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 18- Contrato individual de trabajo, sea cual fuera su denominación, es todo aquel en que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada de ésta, y por una remuneración de cualquier clase o forma.

Se presume la existencia de este contrato entre el trabajador que presta sus servicios y la persona que los recibe.

La anterior presunción aplica también en los servicios de reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, que una persona trabajadora realice en beneficio de otra persona, física o jurídica, que ejerce las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, de la gestión del servicio o de las condiciones de trabajo, mediante una plataforma digital.

Rige a partir de su publicación.

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Priscilla Vindas Salazar

Rocío Alfaro Molina

Antonio José Ortega Gutiérrez

Johnatan Jesús Acuña Soto

Andrés Ariel Robles Barrantes

Diputadas y diputados

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subido al SIL: 22-08-2024).