

DEBATE	<h2>REFLEXIONES EN TORNO A UNA SEGURIDAD SOCIAL INCLUSIVA Y SOSTENIBLE EN LA ERA DE LA ECONOMÍA TECNOLÓGICA Y DIGITAL: ¿HACIA UNA PROTECCIÓN SOCIAL “DECENTE”?¹</h2>
<p>Raquel Vela Díaz² Universidad de Jaén.</p>	
<p>1. Planteamiento general: el innegable impacto del desarrollo tecnológico en el futuro del Estado de Bienestar. 2. Una aproximación a las nuevas formas de empleo y de organización del trabajo en la era digital. 3. La Seguridad Social como elemento de cohesión, equidad y justicia social. 4. Una protección social “decente” ante los retos del futuro del trabajo: la perspectiva internacional de la OIT. 5. El paso a la era digital y sus efectos en los sistemas de Seguridad Social desde una perspectiva europea. 6. Hacia un marco normativo eficaz en materia de protección social en la era digital. 6.1. Impacto de la digitalización en las políticas de protección social y propuestas de actuación para una Seguridad Social inclusiva 6.2. Mirando hacia el futuro: los desafíos de financiación de los sistemas de protección social 7. A modo de conclusión.</p>	

1. PLANTEAMIENTO GENERAL: EL INNEGABLE IMPACTO DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR

En las sociedades actuales el impacto del desarrollo tecnológico, económico, político y social que se está produciendo debido, en gran parte, al avance de las tecnologías de la innovación y la comunicación y la economía digital no sólo tienen su reflejo inmediato en las relaciones laborales afectando al futuro del trabajo, sino también, y de una manera especialmente directa, sobre los sistemas de protección social, y por tanto, en la configuración actual y futura del Estado de Bienestar.

La construcción del Estado de Bienestar a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se realiza sobre la base de la participación directa del Estado en la protección de la población a través del reconocimiento de derechos sociales a los ciudadanos trabajadores. Esta reconfiguración del papel del Estado implicó, como rasgo más notable, un aumento significativo del gasto social, que en apenas treinta años, pasó de representar el 5% al 25% del PIB en la Europa occidental. No obstante, en un contexto de globalización económica y de consolidación de una sociedad postindustrial son crecientes las dificultades de adaptación de los Estados de bienestar para hacer frente a los retos derivados de este contexto cambiante. La estructura del gasto social en los países Europeos se caracteriza por el destacado peso de la partida dedicada a las pensiones. Gran parte del

¹ El presente trabajo se enmarca en las actividades de investigación y divulgación del Proyecto I+D+i *Transformaciones del trabajo en la economía digital: condiciones económicas y sociales para una transición justa* (RTI2018-099337-B-C21), cuyo investigador principal es el Prof. Dr. Cristóbal Molina Navarrete.

² Profesora Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Jaén. Acreditada profesora contratada doctora por la ANECA.

gasto social total se destina a cubrir las contingencias de incapacidad permanente, supervivencia y, sobre todo, jubilación. Por ello, el sistema de pensiones es una de las piezas principales de los Estados de bienestar europeos.

Hablar de industria 4.0 –también conocida como *cuarta revolución industrial*– significa inmiscuirse en un fenómeno de carácter global que impacta en muchos ámbitos de la vida, y por supuesto la seguridad social no resulta ser la excepción. La nueva realidad productiva que se está generando ante el proceso de digitalización de la economía plantea muchos interrogantes a un esquema de protección social construido en torno a la actividad laboral asalariada, especialmente desde una perspectiva de sostenibilidad del sistema de protección social. Por un lado, la amenaza de desaparición de un número importante de puestos de trabajo a corto plazo –si bien compensada con la creación de nuevos puestos en otros sectores–, que puede llegar a generar que muchos de los trabajadores afectados tengan graves dificultades para encontrar otro empleo, convirtiéndose en parados de larga duración y cuyas condiciones de acceso a una futura pensión se verán seriamente perjudicadas. Por otro lado, la economía digitalizada y de forma más concreta las nuevas formas de negocio alteran las formas de actividad profesional, laboral o no, con consecuencias no sólo en las futuras prestaciones, sino en los ingresos por cotizaciones sociales. Esto implica que los sistemas de Seguridad Social más dependientes en su financiación de las cuotas de empresas y trabajadores se enfrenten a un problema adicional, que hace necesario reflexionar y repensar sobre la estructura de las fuentes de financiación y los mecanismos de protección³.

Es innegable que la flexibilidad que trae consigo la revolución digital lleva unida cierta dosis de inestabilidad laboral y riesgos para determinados sectores económicos. Por ello, es necesario considerar cuales deben ser los marcos normativos más eficaces –dada la ambigüedad normativa que caracteriza la economía digital– que permitan y posibiliten que las empresas que están desplegando nuevos modelos comerciales en la economía digital cumplan con aquellos estándares necesarios para el mantenimiento de una protección social adecuada. Y es que no se puede poner en duda que esta *cuarta revolución industrial* sigue los parámetros que dicta el mercado, que no son otros que mayor productividad, mayor eficiencia económica y mayores tasas de beneficios empresariales.

Pretendemos así reflexionar sobre el impacto que la innovación tecnológico-digital puede tener en el ámbito de los sistemas de protección social, poniendo de manifiesto elementos que ayuden a prevenir las situaciones de desprotección derivadas de los nuevos procesos de trabajo asociados a dicha innovación tecnológica.

3 SUÁREZ CORUJO, B., “La sostenibilidad de la política social en la era de la austeridad, de la economía digital y del envejecimiento”, 11 de Septiembre 2017. <https://economistasfrentealacrisis.com>

2. UNA APROXIMACIÓN A LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA ERA DIGITAL

Los patrones clásicos del trabajo asalariado han experimentado profundos cambios en el contexto de la evolución de las estructuras económicas desde hace algunas décadas. Se ha pasado progresivamente del antiguo paradigma de la gran empresa industrial verticalmente integrada, que aglutinaba en su plantilla a una gran multitud de trabajadores y que concentraba la totalidad del proceso de producción y distribución asumiendo la condición de único empleador⁴, a la de la descentralización y fragmentación de las actividades productivas a través de redes empresariales multinivel compuestas de una multiplicidad interconectada de pequeñas empresas filiales o asociadas, contratas, subcontratas, cadenas de proveedores, franquicias y otras modalidades de cooperación entre empresas (incluso trabajadores independientes subordinados)⁵.

Por otra parte, gran parte de las empresas recientemente creadas apoyadas en las nuevas tecnologías no sólo están adoptando desde el principio estas pautas de organización flexible, sino que han incorporado fórmulas ciertamente innovadoras que han dado lugar a la aparición de formas de trabajo muy novedosas, que difuminan las premisas tradicionales del trabajo asalariado y de las relaciones entre empleadores y trabajadores, dificultando ciertamente su regulación jurídica⁶. Su desarrollo no se basa solo en nuevas tecnologías innovadoras, sino en una forma diferente de integrarse, su creciente conectividad, estrechamente asociada a estrategias empresariales de muy diverso tipo. Así, engloba fenómenos tan diversos como la robotización inteligente, la impresión 3D, la biotecnología, la computación en la nube, el comercio electrónico, etc.

A lo que hay que unirle, en este entorno profundamente digitalizado, el florecimiento de lo que se ha denominado “economía colaborativa”, bajo la cual la prestación de trabajo humano se articula a través de plataformas económico-digitales (Uber, Deliveroo, Amazon, etc.) que resultan muy lucrativas para las empresas propietarias de las correspondientes aplicaciones y páginas webs, pero que tienden a escapar de la regulación laboral y de seguridad social, debilitando

4 Véase una evolución de los modos de producción y de organización del trabajo en TIRABOSCHI, M.: “La renovación del bienestar y los sistemas de relaciones industriales, así como las infraestructuras para los procesos económico, social y cultural de la cuarta revolución industrial”, en AA.VV., *Industria 4.0: Trabajo y Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 872, México, 2019, p. 64-67.

5 ALVÁREZ ALONSO, D., “El futuro del trabajo y su regulación jurídica ante los retos de la “atomización” y la fragmentación empresarial”, en AA.VV., *El futuro del trabajo que queremos*, Conferencia Nacional Tripartita, Volumen II, OIT, 2017, p. 12.

6 En este sentido, un informe de Eurofound ha identificado y clasificado nueve tipos generales de nuevas formas de empleo que incluye: 1) empleados compartidos; 2) trabajos compartidos; 3) gestión provisional; 4) trabajo ocasional; 5) trabajo móvil basado en las TIC; 6) programas de vale a cambio de trabajo; 7) trabajo para diversas carteras; 8) trabajo repartido; 9) empleo compartido. EUROFOUND, *Nuevas formas de empleo. Resumen ejecutivo*, 2015. www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461es1.pdf

sus estándares normativos. El ejemplo paradigmático lo constituye la plataforma Uber, una compañía cuya aplicación informática posibilita el contacto entre conductores y usuarios para la prestación de servicios de transporte urbano y cuya tarifa es inferior al coste de los taxis tradicionales, aunque hay que señalar que no es el único ejemplo, sino que se trata de un entorno en auge, surgiendo así nuevas plataformas en sectores muy distintos. Esta economía del “reparto” o “colaborativa” a menudo explota un vacío normativo, aprovechando la situación actual de escasez de empleo de calidad. Como ha indicado la Comisión Europea, no quedan claros los límites establecidos entre trabajador por cuenta propia y por cuenta ajena o la prestación profesional y no profesional de servicios, y ello hace que los intercambios de servicios en este ámbito se vengán desarrollando al margen de los sistemas de protección tradicionalmente establecidos por el ordenamiento laboral. En este sentido, la configuración de estas relaciones crea incertidumbre en cuanto a los derechos aplicables y el nivel de protección social. Por ello, la actividad profesional desarrollada a través de las plataformas aparece como profundamente insegura por lo que se refiere a su propia existencia y a la renta que el prestador de servicios aspira a obtener de ella. De igual modo, las empresas que las gestionan, amparándose en que las mismas son meros instrumentos técnicos, no quedan comprometidas por las obligaciones tradicionalmente asignadas a los empleadores, tales como el ambiente de trabajo, formación profesional y especialmente, su contribución a los sistemas de protección social⁷. A su vez, erosiona las bases del trabajo asalariado, puesto que, como señala la OCDE “la jornada legal del trabajo, el salario mínimos, el seguro de desempleo, los impuestos y las prestaciones siguen basados en el concepto de una relación clásica y única entre el asalariado y el empresario”. Con el desarrollo del trabajo autónomo que se presta en este tipo de plataformas, un creciente número de trabajadores corre el riesgo de quedar excluido de las prestaciones por desempleo, del acceso a los sistemas de pensiones y de la protección de la salud⁸.

Así, cuando aún no se ha podido constatar el impacto de la tercera revolución industrial, basada en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), se aceleran las innovaciones basadas en la robotización, la inteligencia artificial, la interconexión digital, la industria conectada, donde las barreras entre el mundo físico y el digital son confusas, dando lugar a un nuevo modelo económico que tiene efectos en todas las actividades⁹.

Por tanto, la extensión de la robotización y robotización inteligente, el impacto creciente de la economía de las plataformas digitales y el surgimiento en torno

7 COMISIÓN EUROPEA, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, COM (2016) 356 final.

8 OCDE. *Automatisation et travail indépendant dans une économie numérique*, mayo 2016.

9 MARTÍN, A., “La industria 4.0: implicarnos en su desarrollo y anticipar sus efectos”, *Gaceta Sindical*, nº 27, 2016, p. 259.

a ellas de nuevos tipos de negocio y de empresas, del concepto de “prosumer”¹⁰ y de las diversas expresiones de la citada “economía colaborativa”, el desarrollo de las potencialidades de la gestión de los *big data* y la computación en nube serían, entre otros, los principales factores diferenciales de la denominada cuarta revolución industrial¹¹.

Gran parte de estas nuevas formas de empleo a las que hemos hecho referencia tienen un nexo en común, que consiste en que la presencia física del trabajador es irrelevante para la realización de la prestación de servicios, por ello, muchas de las nuevas formas de realización de las actividades profesionales pueden no ser reconducibles mediante los postulados y requisitos clásicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. De esta forma, el proceso de transformación del trabajo y la deslocalización de las empresas permiten que ciertos sujetos y/o entidades puedan operar con una mínima estructura¹². Estos profundos cambios estructurales de las empresas están fuertemente vinculados con los cambios experimentados en relación a la propia sustancia de las actividades productivas y del trabajo, ante la terciarización y el progresivo alejamiento de la producción industrial de bienes de su antigua posición central en la economía, debido a un predominio dominante del sector servicios y el surgimiento del trabajo inmaterial en la actual sociedad de la información.

Estamos por tanto ante nuevos riesgos sociales, lo que plantea el interrogante sobre qué sistemas de ayudas públicas y qué mecanismos de distribución deberían instaurarse. Dado que el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social fueron concebidos según aquel paradigma tradicional, estas actuales dinámicas están planteando importantes retos y desafíos para adecuar sus regulaciones al contexto actual, dado que el enfoque de gran parte de la regulación jurídico-laboral y de protección social se aborda desde un prisma aplicado a modos de empleo de corte clásico. En este sentido, el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, sin dejar de regular las formas más tradicionales de empleo así como la cobertura de protección social que se deriva de las mismas, no puede dejar de adaptarse y ajustarse a la complejidad que las nuevas tecnologías y la digitalización están introduciendo en el mundo laboral, que se entremezclan con las anteriores, adecuándose a la nueva configuración y estructura de las empresas, los centros de trabajo y los trabajadores.

10 Prosumer (o prosumidor) es un anglicismo formado a partir de la unión de los términos productor y consumidor, que identifica al consumidor que se convierte también en productor de contenido, mediante su participación activa en aplicaciones o sitios web, aportando información o contenidos que aumentan el valor de las plataformas web con las que interacciona.

11 DOZ, J., “La economía digital desde la perspectiva del Comité Económico y Social Europeo”, *Gaceta Sindical*, nº 27, 2016, p. 133.

12 SIERRA BENÍTEZ, E.M., “La Protección Social de los Trabajadores ante el desafío del Nuevo Trabajo a Distancia, del Trabajo Digital y la Robótica”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 11, 2017, p. 151.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO ELEMENTO DE COHESIÓN, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

La protección social es una característica definitoria de las economías y sociedades contemporáneas y una parte importante de su tejido social, puesto que ejerce una función indispensable y decisiva en la consecución de la equidad y la justicia social¹³. Por este motivo, la Seguridad Social es una pieza fundamental porque es instrumento imprescindible para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello se sitúa en el núcleo o corazón del Estado Social y Democrático de Derecho¹⁴. No obstante, la progresiva y creciente diversificación de las modalidades de trabajo y sus formas de organización podrían afectar de forma considerable a su futuro a corto, medio y largo plazo.

Las nuevas formas de trabajo y empleo surgidas de forma reciente no disfrutan en numerosas ocasiones del mismo nivel de protección social que las modalidades de trabajo más tradicionales, caracterizadas por prestarse a jornada completa y por tiempo indefinido¹⁵. Por tanto, en la actualidad asistimos a una realidad en la que estas nuevas modalidades de empleo coexisten de manera paralela con las formas de empleo de corte más tradicional, aunque con una cobertura inferior de protección social. Esta realidad demanda respuestas políticas coordinadas que garanticen que los instrumentos de protección social se ajusten mejor a las necesidades de un número cada vez más elevado de trabajadores afectados por las nuevas estructuras que el mercado laboral está imponiendo.

La preocupación existente por el futuro del trabajo y en especial por el futuro de la protección social ha generado un debate a escala mundial suscitando diversos posicionamientos, puesto que algunas de las desventajas que se vinculan a la industria 4.0 tienen su principal impacto sobre la protección social de los trabajadores. Un sector considera que la importante reducción en el número de empleos disponibles con motivo de la creciente automatización en el empleo, los cambios en el mercado de trabajo y las formas de empleo, el envejecimiento de la población y la competencia fiscal van a deteriorar de manera considerable los actuales sistemas de protección social. Otro sector sostiene que la protección social debería desvincularse del empleo, limitándose a dar cobertura a la población más desfavorecida, sustituyéndose por una renta básica universal y por planes de salud y de pensiones individuales¹⁶.

13 OIT: *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, nota informativa nº 12, 2018, p. 1.

14 APARICIO TOVAR, J., "La Seguridad Social, un valor universal en un mundo incierto", en AA.VV.: *El futuro del trabajo que queremos*, Conferencia Nacional Tripartita, Volumen II, OIT, 2017, p. 478.

15 COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: "Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia" Dictamen, SOC/581, 2018.

16 Foro Económico Mundial, 2017.

Al hilo de lo anterior, hay otro sector que por el contrario afirma que no es factible como alternativa la desvinculación del empleo y la protección social. Todas las formas de protección social de carácter contributivo (incluidas las modalidades privadas) necesitan un nivel de ingresos regulares y suficientes. El debilitamiento que se está produciendo en la cobertura actual puede conllevar a que los sistemas privados de protección alcancen un mayor peso, lo que podría avivar la desigualdad social. Por ello, dicho sector sostiene que las crecientes necesidades de protección social precisan de unos sistemas redistributivos justos, inclusivos y sostenibles, que ofrezcan una protección adecuada a toda la población, mediante una financiación equitativa y sostenible, combinando cotizaciones e impuestos¹⁷.

Lo que sí es cierto, con independencia de la diversidad y divergencia de corrientes y opiniones es que la necesidad de protección social no va a disminuir en el futuro, por el contrario, los profundos cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo y, por tanto, en las sociedades modernas, así como el aumento de la desigualdad van a demandar sistemas de protección social eficaces. Es por ello que en este marco cabe preguntarse si están o no preparados los derechos sociales para la era de la digitalización.

4. UNA PROTECCIÓN SOCIAL “DECENTE” ANTE LOS RETOS DEL FUTURO DEL TRABAJO: LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LA OIT

El origen del término “trabajo decente” se atribuye a la OIT que en 1999 lo definió por primera vez como *“el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”*. Cabe pues considerar que el término “trabajo decente” requiere una integración holística de empleo, derechos laborales y representación, y por supuesto, derechos de seguridad social. Ahora bien, el término “trabajo decente” en el marco de la OIT se ha caracterizado por su naturaleza abierta y evolutiva. En este sentido, una de las últimas reformulaciones de “trabajo decente” se produce en el año 2008 definiéndose como *“la oportunidad de obtener un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en las decisiones que afectan a sus vidas, así como en la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*. Se constata así que la puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente se logra a través de la aplicación de cuatro objetivos estratégicos establecidos por

¹⁷ OIT: *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017.

Desde esta perspectiva manifiestan que estos sistemas de cobertura deben incluir también pisos de protección social.

la OIT: empleo, derechos de los trabajadores, diálogo social y protección social, añadiendo transversalmente la promoción de la igualdad de género¹⁸.

En definitiva, la consecución de un trabajo decente en el marco de la OIT implica, como no podía ser de otra manera, una protección social inclusiva y adecuada¹⁹. No obstante, como la propia OIT ha puesto de manifiesto en sus estudios recientes en el marco de la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo en la era digital, el auge de las formas atípicas de empleo, sin duda estrechamente vinculadas al nuevo mundo digital, que entrañan, a modo de ejemplo, jornadas reducidas y bajas remuneraciones, o ambas cosas a la vez, socava la cobertura y la financiación de los regímenes de protección social, dejando a ciertos trabajadores totalmente desprotegidos o con una cobertura insuficiente e inadecuada de seguridad social, amén de acentuar las desigualdades sociales.

En este sentido, y como ha señalado el Director General de la OIT, el estereotipo clásico de un empleo permanente a tiempo completo, con horarios de trabajo fijos y un plan de jubilación basado en prestaciones definidas al que se tiene derecho al completar una carrera profesional segura y en gran medida predecible con un mismo empleador, es ahora una realidad cada vez menos frecuente²⁰. Por el contrario, el conjunto cada vez más heterogéneo de modalidades de empleo que están surgiendo refleja la diversidad que la continua transformación de las nuevas tecnologías están introduciendo en el mundo del trabajo.

No cabe duda que las formas atípicas de empleo se han convertido en una característica contemporánea de los mercados de trabajo alrededor del mundo. Tal y como señala la OIT, el empleo atípico comprende cuatro modalidades distintas de empleo, que difieren de la “relación de trabajo típica”, entendida como el trabajo que es a tiempo completo, indefinido e inscrito en una relación subordinada entre la figura del empleado y la figura del empleador, y que son las siguientes²¹:

- Empleo temporal: hace referencia a los contratos de duración determinada, como los contratos basados en proyectos o tareas; trabajo estacional; trabajo ocasional, incluido el trabajo por días.
- Trabajo a tiempo parcial y a pedido: horas de trabajo normal más reducidas que las equivalentes a tiempo completo; empleo a tiempo parcial marginal; trabajo a pedido, incluidos los contratos de cero horas.

18 VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional de un trabajo decente para las personas empleadas de hogar: el Convenio 189 de la OIT sobre los trabajadores domésticos”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 127, 2017.

19 Que sin embargo no es una realidad si se analiza desde una perspectiva internacional, puesto que sólo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por sistemas integrales de seguridad social que incluyen la gama completa de prestaciones, mientras que el 55 por ciento está en una situación de desprotección. Vid. OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2019*, Ginebra, 2019.

20 OIT: *Las formas atípicas de empleo*, Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo, Ginebra, 2015, p. 1.

21 OIT: *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas*, 2016, p. 1.

- Relación de trabajo multipartita: lo que también se conoce como “cesión temporal de mano de obra”. Se trata de trabajo temporal por medio de agencia y prestación de servicios en régimen de subcontratación.
- Relaciones de trabajo ambiguas: como el empleo encubierto o el empleo por cuenta propia económicamente dependiente. Con frecuencia en estos casos, los derechos y obligaciones de las partes no quedan claros, existiendo incluso vacíos o insuficiencias en la legislación laboral o de la seguridad social.

El trabajo atípico no es un fenómeno nuevo, pero nunca antes había supuesto una parte tan esencial de los nuevos modelos de negocio. A lo largo de los últimos años se ha registrado un espectacular aumento del uso de estas formas de empleo por diversos motivos, si bien, hay tres motivos principales que debemos señalar: ventajas en términos de costos, flexibilidad y, en relación más directa con el tema que nos ocupa, el imparable cambio tecnológico²². No son motivos independientes los unos de los otros, en ocasiones las empresas adoptan modalidades de trabajo atípicas por cualquiera de esos motivos o por varios a la vez²³. En este sentido, cabe también hacer referencia a las nuevas realidades económicas y sociales de la prestación de trabajo asalariado cuando éste es realizado mediante las tecnologías de la información y telecomunicación: trabajo a distancia, teletrabajo, o trabajo telemático, que son una manifestación de formas atípicas de empleo inmersas en el conocido proceso de descentralización productiva²⁴.

Los avances tecnológicos han permitido que las empresas formen equipos de empleados que trabajan en diferentes partes del mundo y se mantienen en contacto entre sí por medio de la tecnología de las comunicaciones. La aparición de servicios de contratación en línea permite que las organizaciones encuentren a personas con las que pueden subcontratar trabajo. Dado que el trabajo se realiza a menudo por medio de Internet, la vinculación administrativa y física con la organización es realmente limitada. A este respecto, y desde una perspectiva de seguridad social, es frecuente que la legislación excluya o sea ambigua respecto a la cobertura de estos trabajadores con empleos atípicos. A menudo tienen una insuficiente protección social al estar basada en el empleo, bien porque están excluidos expresamente de recibir esa cobertura en la legislación, o bien por la falta de continuidad en el empleo y las horas de trabajo reducidas, los periodos de cotización cortos o su baja remuneración, lo que restringe el acceso a esas

22 Las formas atípicas de empleo han sido objeto de debate en los Foros de diálogo mundial de la OIT, especialmente en las discusiones del sector de la electrónica (diciembre de 2014), del sector de los medios de comunicación (mayo de 2014) y del sector sobre los servicios de telecomunicaciones y centros de llamadas (octubre de 2015).

23 OIT: *Las formas atípicas de empleo*, op. cit., p. 4.

24 SIERRA BENÍTEZ, M., “El tránsito de la dependencia industrial a la dependencia digital: ¿qué Derecho del Trabajo dependiente debemos construir para el siglo XXI?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 3, nº 4, 2015.

prestaciones, dando lugar a una cobertura inadecuada o a prestaciones limitadas durante el desempleo y la jubilación. Por tanto, si no se diseñan mecanismos que aseguren una cobertura de seguridad social para los trabajadores empleados en estas modalidades de empleo mediante la ampliación de los sistemas de seguridad social contributivos y no contributivos, estos trabajadores estarán más expuestos a los riesgos sociales que otros trabajadores, incluidos los relacionados con la seguridad de los ingresos y un acceso efectivo a la atención sanitaria.

Cabe también señalar que la expansión del trabajo organizado mediante plataformas virtuales y aplicaciones de dispositivos móviles (*apps*) ha llevado a debatir sobre una categoría de trabajadores que se encuadraría entre el trabajador tradicional y el contratista independiente (por cuenta propia). El debate tiene repercusiones importantes en las condiciones laborales, que dependen de si tales trabajadores gozan de los derechos y prestaciones que reciben los que se encuentran en una relación de trabajo típica²⁵.

Y es que las “nuevas” formas de empleo que están apareciendo asociadas a la automatización y la digitalización ponen en entredicho las responsabilidades y derechos relacionados con una relación de trabajo. Si bien el sistema de relaciones laborales se basa en la noción de que los empleadores son responsables del bienestar de su fuerza de trabajo, en la economía que algunos han denominado “por encargo”, tal responsabilidad no es fácilmente asumida ni por los “compradores” que requieren los servicios, ni por los “organizadores” (plataformas). Esta realidad está dificultando el poder determinar el estatus de estos trabajadores con el fin de implementar la protección adecuada (en sentido amplio, que abarca también la protección social), puesto que a veces los límites entre las leyes de trabajo y las leyes comerciales no son nada claros²⁶.

Por todo lo anterior, entre las políticas recomendadas por la Organización Internacional del Trabajo para abordar los déficits derivados del empleo atípico, vinculado frecuentemente en la actualidad con las nuevas formas de trabajo surgidas en torno a la economía tecnológica y digital destacan, en primer lugar, la necesidad de eliminar los vacíos normativos, con el fin de garantizar la igualdad de trato para los trabajadores que tienen empleos atípicos, manteniendo así unas normas uniformes de cumplimiento para los empleadores. En segundo lugar, fortalecer la negociación colectiva, puesto que la misma puede tener en cuenta las circunstancias particulares del sector o empresa. En tercer lugar, fortalecer la protección social, para lo cual es necesaria una adaptación de los sistemas de seguridad social que afronte los retos que el futuro del trabajo plantea, garantizando así que todos los trabajadores puedan acogerse a los beneficios de

25 OIT: *Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas?*, Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, nota informativa nº 3, 2017, p. 6.

26 OIT: *El contrato social y el futuro del trabajo: Desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y diálogo social*, Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, nota informativa nº 4, 2017, p. 4.

la seguridad social. A este respecto, se plantea la necesidad de eliminar o reducir los límites mínimos de horas, ingresos o duración del empleo de modo que los trabajadores con empleos atípicos no queden excluidos; flexibilizar los sistemas con respecto a las cotizaciones exigidas para poder percibir las prestaciones, permitiendo la interrupción de las cotizaciones; y facilitar la transferibilidad de los derechos entre distintos sistemas de seguridad social y situaciones en el empleo, asegurando además una financiación equitativa y sostenible de los sistemas de seguridad social. Por último, es necesario establecer políticas sociales y de empleo destinadas a reducir los riesgos sociales y las desigualdades, dando cabida a las transiciones en la vida laboral²⁷.

A su vez, y como desde la propia OIT se ha subrayado, los cambios tecnológicos producidos en los últimos años también están generando una mayor desigualdad social, ante la polarización del empleo que en ocasiones se deriva de estos cambios. Dicha polarización genera una distribución desigual de las altas ganancias de la productividad derivadas de las innovaciones entre los propietarios del capital, trabajadores cualificados y trabajadores no cualificados. Esta realidad podría segmentar aún más el mercado de trabajo, desplazando a la clase media y aumentando la desigualdad de los salarios, con su consecuente repercusión en la protección social de un importante segmento de población²⁸. En este sentido y como algunos autores han señalado, si se da rienda suelta a la digitalización de la economía sin ningún tipo de control, podrían acrecentarse las desigualdades entre trabajadores con ingresos bajos, cada vez más aislados y precarizados, y trabajadores con posibilidad de acceder a un creciente abanico de instrumentos digitales. La revolución digital puede generar, pues, una mayor libertad para unos y una mayor servidumbre para otros; más colaboración para unos, más competencia para otros, más reparto para unos, más precarización para otros²⁹.

De manera más concreta respecto a los trabajadores que prestan sus servicios en plataformas digitales, la OIT destaca la necesidad de adaptar la protección social al trabajo en dichas plataformas. Para ello plantea las siguientes propuestas³⁰:

A) Adaptar los mecanismos de seguridad social de modo que cubran a los trabajadores en toda forma de empleo, independientemente del tipo de contrato.

27 OIT: *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas*, op. cit., p. 5.

28 OIT, *Los cambios tecnológicos y el trabajo del futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos*, Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, nota informativa nº 1, 2017.

Por este motivo, tal y como señala este documento de la OIT, algunos analistas han recomendado el derecho a ingresos básicos como medida para garantizar estándares de vida mínimos, con independencia de la condición laboral de la persona.

29 DEGRYSE, C., “La economía digital y sus implicaciones socioeconómicas y laborales”, *Gaceta Sindical*, nº 27, 2016, p. 127.

30 OIT: *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, 2019, p. 120-121.

En esta misma línea resulta de interés destacar también las últimas recomendaciones emanadas de la OIT respecto a la necesidad de fortalecer la protección social. Vid. OIT: *Trabajar para un futuro más prometedor*, Comisión mundial sobre el futuro del trabajo, Ginebra, 2019, p. 36-37.

Aunque el estatus legal de algunos trabajadores de plataformas digitales es ambiguo, se los clasifica principalmente como trabajadores independientes. Es necesario la adaptación y elaboración de marcos legislativos que brinden cobertura al trabajador independiente, junto con la aplicación de políticas que ayuden a aclarar la naturaleza de la relación laboral, definiendo así los derechos y responsabilidades de las plataformas, los solicitantes y los trabajadores. De igual modo, la reducción o eliminación de umbrales mínimos relacionados con el tamaño de la empresa, la jornada laboral o los ingresos provenientes del trabajo pueden ayudar a ampliar la cobertura.

B) Utilizar la tecnología para simplificar el pago de las aportaciones.

Simplificar o racionalizar los requisitos y procedimientos administrativos y financieros puede facilitar la cobertura social de los trabajadores de plataformas digitales. Por ejemplo, introducir mecanismos simplificados para el pago de impuestos y cotizaciones; facilitar el acceso electrónico a los mecanismos de registro, consulta y abono de las aportaciones al sistema; incorporar mecanismos para facilitar la cobertura de trabajadores con múltiples empleadores; articular mecanismos para aquellas relaciones de trabajo más complejas, etc.

C) Crear y reforzar mecanismos financiados por impuestos.

Implementar y fortalecer sistemas tributarios efectivos que, de manera paralela a las cotizaciones sociales, aseguren ingresos suficientes para garantizar una protección social adecuada, equitativa y sostenible.

En definitiva, puesto que ninguna forma contractual es inmune a las continuas transformaciones del mundo del trabajo en la era digital, la puesta en marcha de políticas que garanticen que todas las modalidades de empleo constituyan trabajo decente, también llevará aparejada una protección social en los mismos términos, puesto que como hemos puesto de manifiesto, el “trabajo decente” implica, entre otras cosas, una protección social adecuada.

Por último, también es necesario poner de manifiesto que el futuro del empleo robotizado puede poner en peligro la viabilidad de los sistemas de seguridad social cuando la robótica asuma gran parte del trabajo, si se siguen manteniendo las actuales políticas fiscales. En verdad se desconocen aún los efectos reales y el impacto que la robótica puede tener en el empleo, aunque haya corrientes de pensamiento que los valoren desde una perspectiva positiva. De cualquier forma, con independencia del impacto de estos efectos, es fundamental asegurar el sostenimiento de un estado de bienestar asentado en los principios del trabajo decente que establece la OIT, mediante una acción normativa basada en la justicia social y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Y en este sentido, no pueden ignorarse los compromisos internacionales asumidos por los Estados al ratificar importantes tratados internacionales en esta materia, entre ellos, diversos convenios de la OIT.

5. EL PASO A LA ERA DIGITAL Y SUS EFECTOS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA

Los sistemas de seguridad social, tal y como se conocen hoy en Europa, fueron creados hace más de un siglo. Se apoyan primordialmente en un vínculo directo con el mercado laboral estando financiados en gran parte por las cotizaciones que pagan trabajadores y empleadores, y en distintos grados, mediante impuestos. En numerosos Estados miembros de la UE, la existencia de un contrato de trabajo individual registrado oficialmente es el requisito esencial que determina el estatuto jurídico de asegurado en los tres grandes pilares del sistema de seguridad social: la pensión de jubilación, las prestaciones sanitarias y la prestación por desempleo.

De esta forma, uno de los ejes de este modelo social radica en sus sistemas de seguridad social, que se basan en la idea de mutualidad de los riesgos sociales. Todo el mundo participa de una forma u otra en la financiación de estos sistemas con la idea de que esta solidaridad pueda algún día beneficiar a los que ahora contribuyen a los mismos. Sin embargo, parece que las nuevas tecnologías ponen esta solidaridad en tela de juicio³¹.

Resulta evidente por tanto en este contexto, que los regímenes de seguridad y protección social deben adaptarse a los significativos cambios que está provocando la digitalización en los mercados de trabajo europeos. En algunos Estados miembros los interlocutores sociales han entablado el diálogo necesario para identificar las decisiones políticas y las medidas necesarias para su aplicación, con el fin de que sus sistemas de protección social sigan siendo viables y adecuados en este nuevo marco tecnológico, poniendo de manifiesto, además, que es necesaria la aplicación de directrices para aclarar posibles zonas grises del estatuto laboral de los trabajadores en materia fiscal y de seguridad social³². Así, a modo de ejemplo, cabe señalar la reforma llevada a cabo en Francia a través de la Ley nº 2016-1088, de 8 de agosto que ha contemplado una tercera categoría de trabajadores cuya actividad se desarrolla en plataformas digitales como Uber, reconociendo una serie de derechos para quienes presten servicios por medio de dichas plataformas que se dedican a conectar electrónicamente a los prestadores de servicios y a sus destinatarios³³. No obstante, de manera generalizada existe una disparidad de criterios entre países (tales como España, Italia, Francia y Reino Unido) a la hora de calificar una prestación de servicios como una relación por cuenta ajena, o por el contrario, por cuenta propia, que se está plasmando en diversos pronunciamientos judiciales³⁴.

31 DEGRYSE, C., "La economía digital y sus implicaciones socioeconómicas y laborales", op. cit., p. 126.

32 COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, "Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital", Dictamen de iniciativa, SOC/560, 2017.

33 Véase un análisis de esta reforma en SIERRA BENÍTEZ, E.M., "La Protección Social de los Trabajadores ante el desafío del Nuevo Trabajo a Distancia, del Trabajo Digital y la Robótica", op. cit., pp. 154-155.

34 A modo de ejemplo, en España, la Sentencia del Juzgado nº 6 de Valencia núm. 244/2018 de 1 de junio, declara la laboralidad del rider y condena a Deliveroo a pagarle la Indemnización por despido improcedente,

La Comisión Europea publicó en el año 2010 la comunicación *Una Agenda Digital para Europa*³⁵. Esta Agenda Digital fue concebida como una de las siete iniciativas más importantes de la Estrategia Europea 2020, tratando de diseñar el itinerario para la creación en Europa de un Mercado Único Digital con el fin de superar la fragmentación de la UE en mercados digitales nacionales, potenciando así un mayor crecimiento y competitividad. En el momento de redactar dicha Agenda, todavía no estaba en primera línea del debate político y académico el concepto de revolución digital, que afecta a la industria, a los servicios y a todos los órdenes de la vida social, comenzando por el mercado de trabajo. Unos años más tarde y con el debate sobre la revolución digital en pleno auge, la Comisión Europea en su comunicación *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa* y en su comunicación *Una agenda europea para la economía colaborativa*³⁶ destacó, entre otras cuestiones, el potencial de creación de empleos que presenta la economía digital. No obstante, una de las principales apreciaciones que el Comité Económico y Social Europeo (CESE) hace a dicha Estrategia es la ausencia en ella de la dimensión social, salvo las referencias a la adquisición de competencias digitales, pues como ha puesto de manifiesto el CESE, es necesario tener en cuenta y enfrentar los riesgos y desafíos en ámbitos como la seguridad social. De ahí que considere que la dimensión social debe ser el cuarto pilar de la estrategia para un mercado único digital europeo.

A este respecto, el CESE ha dedicado una especial atención en los últimos años a la cuestión de la economía digital y sus consecuencias laborales y sociales. De hecho, en los tres últimos años ha aprobado diversos dictámenes relacionados con la economía digital, a los que se podrían añadir otros en los que hay referencias parciales al tema dentro de marcos más amplios. El CESE considera prioritario proteger la calidad y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social en toda la UE, y recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales, se comprometan a investigar las mejores prácticas, como base para el desarrollo de modelos adaptados de protección social que abarquen más formas flexibles de empleo, garantizando que todos los trabajadores participan de unos niveles adecuados de protección social, incluidos los trabajadores autónomos que quedan al margen de las modalidades tradicionales del sistema del bienestar. Una realidad que debería tenerse en cuenta en el desarrollo del “pilar de derechos sociales de la UE”.

Por ello, desde dicha instancia Europea y ante el número cada vez mayor de empresas que se ven afectadas por la digitalización, se insta a los Estados miembros a regular esas nuevas formas de empleo, de modo que se pueda identificar con claridad al empleador y al trabajador, así como a establecer estrategias para

mientras que en Italia, la sentencia núm. 778/2018, de 7 de mayo del Tribunal Ordinario de Turín, declara que la prestación de servicios de los riders de Foodora no es una relación laboral.

35 COM(2010) 245 final/2, de 26 de agosto de 2010.

36 COM(2015) 192 final, de 6 de mayo de 2015 y COM(2016) 356 final, de 2 de junio de 2016, respectivamente.

mantener y, en su caso, adaptar la validez de las normas sociales y laborales en un mundo del trabajo digital que garanticen un nivel adecuado de protección social obligatoria para todos los trabajadores, incluidos los empleados en modalidades de empleo atípicas³⁷.

Cabe por tanto destacar algunas de las recomendaciones realizadas desde el CESE a los Estados miembros para promover una cobertura de seguridad social sostenible y adecuada ante los retos que plantea la digitalización en el mercado de trabajo³⁸:

a) Respecto a la legislación que rige los regímenes de jubilación, el CESE apunta que los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de introducir en la misma una disposición que obligue a pagar una cotización por todas aquellas personas que generen ingresos de tipo profesional, dado que, en muchos casos, los trabajadores que desempeñan nuevas formas de trabajo derivadas de la digitalización no se pueden acoger de manera adecuada a la normativa sobre las pensiones de jubilación. Puesto que el importe de las pensiones suele calcularse en función de las cotizaciones pagadas por el trabajador y el empleador durante su vida activa, aquellos trabajadores que han ejercido actividades atípicas y por tanto no respaldadas por un contrato de trabajo clásico, tendrán dificultades para acumular derechos de pensión adecuados. Al haber carecido de un contrato de trabajo durante largos períodos de tiempo, la pensión de jubilación que percibirán será muy reducida, de ahí esta recomendación.

b) Con el fin de que se puedan identificar con facilidad a las personas que, a pesar de percibir ingresos de tipo profesional, nunca han gozado del estatuto de aseguradas con arreglo al sistema público de pensiones, el CESE considera que los Estados miembros deberían posibilitar la interconexión de los sistemas informáticos de seguridad social que gestionan dichas prestaciones con los de las administraciones tributarias. De esta forma, se podrían identificar a las personas que, a pesar de percibir ingresos de carácter profesional, nunca han gozado de dicho estatuto jurídico con arreglo al régimen público de jubilación, con el fin de integrarlos como personas aseguradas.

c) Respecto de los permisos parentales y los subsidios familiares, para los hijos, etc., así como en relación con la protección de la salud, el CESE recomienda a los Estados miembros que busquen fórmulas para garantizar una cobertura adecuada de esas prestaciones para aquellos trabajadores empleados en el marco de las nuevas formas de trabajo.

37 COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, “La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno, así como la incidencia de los avances tecnológicos en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral”, Dictamen exploratorio, (2016/C 303/07), 2016.

38 COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, “Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital”, op. cit.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, “La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno...”, op. cit.

d) En relación con la prestación por desempleo, entre otras medidas propuestas para su revisión, el CESE propone la posibilidad de incluir normas mínimas europeas en los regímenes de desempleo nacionales con el fin de garantizar que aquellas personas que hayan ejercido su actividad en nuevas modalidades de empleo puedan también tener acceso a esta prestación.

e) Respecto al modo de financiación de los sistemas de seguridad social, con el fin de recurrir a instrumentos que permitan el acceso a los mismos de las personas que desempeñan su actividad bajo las nuevas formas apuntadas, plantea que podría considerarse la posibilidad de dedicar una parte de las ganancias procedentes de la digitalización a garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, mitigando así las cargas que recaen sobre el factor trabajo.

f) El CESE considera que las instituciones europeas y los Estados miembros deberían encontrar fórmulas para reconocer el estatuto jurídico de trabajador a las personas que ejercen actividades de carácter profesional en el marco de las nuevas formas de empleo derivadas de las tecnologías digitales. En este sentido, recomienda basarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha reconocido el estatuto de trabajador a personas que, a pesar de carecer de un contrato de trabajo clásico, se encontraban en una situación en la que ejercían una actividad en el marco de una relación de dependencia remunerada. Reconocer el estatuto de trabajador posibilitaría el acceso al sistema de seguridad social.

g) El CESE plantea la necesidad de examinar detalladamente los sistemas fiscales para asegurar unos niveles impositivos y de cotizaciones sociales adecuados a todas las formas de ingresos, ya sean estos generados en los sectores organizados de manera convencional, o en la economía colaborativa o de plataformas. Considera que la función de estas plataformas podría clarificarse a través de disposiciones normativas para poder definir los mecanismos de cobertura, tanto de los trabajadores por cuenta ajena, como de los trabajadores autónomos, incluyéndolos en el sistema de protección social en lo que respecta tanto a la normativa como a las cotizaciones. Para ello, la UE ha de fomentar y coordinar estas reformas basadas en las mejores prácticas en todos los Estados miembros.

h) El CESE considera que se necesitan más datos y un análisis más profundo en el marco de la UE sobre la extensión del empleo en régimen de externalización abierta (*crowdemployment*), las características de los trabajadores que participan en este tipo de empleo (*crowdworkers*), la variedad de las nuevas formas de empleo como son los contratos “de cero horas” y “según demanda” y las nuevas profesiones, los contratos de Derecho civil, la magnitud de la “economía de plataformas”, los sectores en los que opera y su distribución geográfica en la UE. Esta información contribuirá a evaluar las necesidades de las empresas y los trabajadores cuando se recurre a esos modos de empleo.

En definitiva, tal y como ha puesto de manifiesto el Comité Económico y Social Europeo en uno de sus dictámenes más recientes, la Seguridad Social sigue siendo un requisito imprescindible para la futura sociedad del trabajo en la transformación digital³⁹.

6. HACIA UN MARCO NORMATIVO EFICAZ EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ERA DIGITAL

La descentralización y fragmentación de las actividades productivas a que se ha hecho referencia así como las nuevas formas de trabajo surgidas en torno a la era digital comportan un mayor riesgo de incumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social o de dispersión o elusión de las responsabilidades empresariales que de ella se derivan, siendo a veces difícil incluso la identificación del verdadero empleador a efectos de imputación de tales responsabilidades⁴⁰.

Las compañías que están desplegando nuevos modelos comerciales en la economía digital deberían cumplir con los mismos estándares que las empresas tradicionales en lo que respecta a los derechos de los trabajadores. En este contexto resulta también esencial contar con marcos normativos eficaces en lo que respecta a la inversión, la competencia y la fiscalidad. Para abordar aspectos más generales relativos a las condiciones laborales, como es el caso de la erosión de las bases imponibles y de los sistemas de protección social derivados de las ambigüedades normativas de la economía digital, se requiere un planteamiento coordinado más general por parte de los poderes públicos y las distintas administraciones públicas.

Si no existen políticas en el ámbito laboral y social que se anticipen a las consecuencias en el uso de estas tecnologías en el desarrollo de digitalización de las economías, el proceso de generación y pérdida de empleo que todo cambio tecnológico conlleva producirá un aumento de las desigualdades sociales, tanto por la pérdida de empleo neto, como por la obsolescencia de ciertos empleos asociados a tecnologías desfasadas, o la propia capacidad desigual de acceso a las TIC por parte de la población. Y, como consecuencia, la pérdida de derechos individuales y colectivos. Si bien esa tendencia no es nueva, sí parece que puede intensificarse en las próximas décadas⁴¹. En este sentido, algunos estudios han puesto de manifiesto que, por ejemplo, en Estados Unidos se encuentra comprometido el 47% del empleo. En el caso de la UE se calcula que entre el 45% y el 60% de empleos se encuentran en peligro de desaparecer. En una primera etapa,

39 COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, “La revolución digital teniendo en cuenta las necesidades y los derechos de los ciudadanos”, Dictamen de iniciativa, (TEN/679), 2019.

40 ALVÁREZ ALONSO, D., “El futuro del trabajo y su regulación jurídica ante los retos de la “atomización” y la fragmentación empresarial”, op. cit., p. 14.

41 LINARES, P.J. y LÓPEZ, V., “La economía circular versus la economía digital: ¿Dónde está la revolución?”, *Gaceta Sindical*, nº 27, 2016, p. 233-234.

la mayoría de los trabajadores del transporte, las ocupaciones logísticas, el trabajo de oficina, los trabajadores de apoyo administrativo y la mano de obra en ocupaciones de producción es probable que sean computarizados⁴². Incluso el Foro Económico Mundial, líder de una competitividad sin límites ha señalado su preocupación por las consecuencias de estos procesos de cambio: “La economía digital es una parte esencial de la arquitectura de la Cuarta Revolución Industrial. Para que la tecnología digital siga contribuyendo al impacto económico y social, las sociedades tienen que adelantarse a sus efectos en los mercados y garantizar un trato justo para los trabajadores en entornos de mercados digitalizados. Los nuevos modelos de gobierno serán clave en todo esto”⁴³.

Con el fin de afrontar estos importantes desafíos, conviene mencionar algunas de las innovaciones recientes que en materia de protección social se están aplicando en distintos países para tratar de adaptar estos sistemas de protección a las circunstancias cambiantes del mundo del trabajo. A modo de ejemplo, diversos países han comenzado a mejorar y a introducir mecanismos más ajustados para garantizar la protección social de los trabajadores por cuenta propia, tales como fórmulas simplificadas de recaudación de impuestos y cotizaciones⁴⁴; medidas para evitar clasificaciones erróneas y frenar el empleo encubierto, tanto para garantizar la protección de todos los trabajadores como para propiciar una competencia leal para las empresas⁴⁵; un ajuste de los mecanismos de registro, recaudación de cotizaciones y pago de las prestaciones adaptados a las circunstancias y necesidades de categorías específicas de trabajadores⁴⁶; aplicación de soluciones adaptadas para aquellos trabajadores con múltiples empleadores⁴⁷; y finalmente, medidas para conocer la situación específica de aquellos trabajadores de las plataformas digitales, que en numerosas ocasiones combinan ese trabajo con un empleo regular con mayor cobertura de protección social⁴⁸.

Los Sistemas de Seguridad Social tienen como una de sus características esenciales, o principio inspirador, la de ser dinámicos, pero es necesaria su adaptación a las cambiantes circunstancias sociales, económicas y culturales que en la sociedad se van sucediendo. Lo que quiere decir que desde su nacimiento la

42 SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., “La cuarta revolución industrial (Industria 4.0). Entre menos trabajo, nuevos empleos y una cíclica necesidad: la protección del trabajador asalariado y no asalariado”, en AA.VV.: *Industria 4.0: Trabajo y Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 872, México, 2019, p. 39.

43 FORO ECONÓMICO MUNDIAL: Informe Global de Tecnología de la Información 2016, Ginebra, 2016. http://www3.weforum.org/docs/Media/GITRI6/GITRI6_ES.pdf

44 Como es el caso de Francia y Argentina.

45 Medidas que se han adoptado en Alemania e Italia.

46 Por ejemplo Brasil y la República de Corea.

47 Estas medidas pueden incluir el funcionamiento de organismos intermediarios que asuman algunas de las responsabilidades de los empleadores, en especial, en lo que respecta a la incorporación de la información y las contribuciones de los distintos empleadores, facilitando la interacción con las instituciones de seguridad social.

48 OIT: *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, op. cit., p. 3.

Seguridad Social está en un proceso de reforma más o menos permanente, precisamente para dar estabilidad en la garantía de la existencia de los ciudadanos⁴⁹.

6.1. IMPACTO DE LA DIGITALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA UNA SEGURIDAD SOCIAL INCLUSIVA

Desde el punto de vista del empleo, la relación entre innovación tecnológica y ocupación es altamente compleja, ya que los efectos de la tecnología parecen positivos cuando repercuten en productos innovadores, porque crean nuevo mercado, nueva demanda y, por tanto, más empleo. Pero cuando la tecnología mejora los procesos, el impacto sobre la ocupación tiende a ser negativo, ya que permite producir la misma cantidad con menos trabajo. En este marco, el trabajador ostenta una posición valiosa basada en el talento, lo que marca así el perfil preferente de trabajador. No obstante, este proceso de desarrollo de la digitalización de la industria y los servicios, si no se acompaña de medidas concretas, puede provocar en este escenario de transición industrial importantes desigualdades a escala individual, sectorial y territorial, propiciando situaciones de dualidad en las condiciones sociales y retributivas de los trabajadores⁵⁰. Y aunque aún no se pueden prever a ciencia cierta todas las consecuencias del cambio digital, es fundamental analizar los retos y oportunidades que se derivan del mismo para crear los instrumentos legales y los marcos normativos que permitan disminuir los costes sociales de la transición a la era del trabajo digital puesto que, por un lado, la transformación digital no sólo está modificando la economía, sino también la naturaleza de los mercados de trabajo y de la mano de obra; y por otro lado, porque los valores de la digitalización y el cambio no se limitan al mundo del trabajo, sino que se entrelazan con todas las esferas de la sociedad, especialmente, con los sistemas de seguridad social.

Así, los principales efectos que repercuten y tambalean notablemente los pilares de los sistemas de protección social, lo que puede suponer una cobertura completamente insuficiente, parten, por un lado, de la destrucción de empleos ante la automatización y robotización de diversos procesos, por tanto un aumento del desempleo, lo que implica la pérdida de la principal fuente de ingresos y una mayor necesidad de intervención Estatal para cubrir dicha pérdida, y por otro lado, de la aparición de nuevas modalidades laborales así como de la transformación de puestos de trabajo ante la introducción de la digitalización y de nuevas formas de gestión, lo que hace difícil la medición precisa de las consecuencias⁵¹. La aparición de estas nuevas formas de empleo y de la transformación de

49 APARICIO TOVAR, J., "La Seguridad Social, un valor universal en un mundo incierto", op. cit., p. 480.

50 MARTÍN, A., "La industria 4.0: implicarnos en su desarrollo y anticipar sus efectos", op. cit., p. 260.

51 En 1955, *General Motors* empleaba a casi 600 mil personas. Hoy, en una economía mucho más grande, *Google* apenas emplea a 50 mil, *EBay* a 20 mil y *Facebook* tan sólo a 6 mil. *Apple*, *Microsoft* y *Amazon* juntas difícilmente llegan a 100 mil empleados a nivel global, nada que ver con los años gloriosos de *Ford* y *General Electric*.

diversos puestos harán más complejo el mercado laboral y las relaciones laborales, caracterizándose por una mayor flexibilidad, es decir, el nuevo paradigma será el trabajo flexible que supondrá un crecimiento del empleo autónomo y autónomo económicamente dependiente, con relaciones que se desplazan del campo laboral al mercantil⁵². Un ejemplo de este trabajo autónomo sería el de los programadores de aplicaciones informáticas móviles (*apps*), que concentran los ingresos en un 3% aproximadamente de los autores, mientras el 85% no perciben ingreso alguno.

Cabe también mencionar un crecimiento de los empleos temporales y atípicos. Al reducirse las horas laborales se reducirán los salarios de los trabajadores, lo que tendrá un impacto directo en las cotizaciones a la seguridad social, dificultando el acceso a las pensiones. Podríamos citar el llamado contrato de “cero horas”⁵³ que obliga a estar permanentemente a disposición del empresario ante la posibilidad de un llamamiento para trabajar. Por su parte, y respecto a la economía colaborativa, las plataformas tecnológicas encubren en muchos casos un sector de economía y empleo sumergido. Por tanto, es previsible una mayor segmentación del mercado de trabajo, con empleos caracterizados por bajos ingresos y una protección social limitada.

También se producirán cambios en los requerimientos de cualificación profesional por la incorporación de nuevos métodos de trabajo que precisarán un proceso de recualificación permanente. En este sentido, los trabajadores con escasa formación digital se verán afectados por estos requerimientos⁵⁴. El trabajador 4.0 deberá ser un trabajador versátil, capaz de contar con variedad de habilidades no sólo en una materia determinada, sino incluso ser capaz de dominar y adecuarse a las necesidades que el mundo del trabajo requiera, con el fin de no quedar desfasado por los avances tecnológicos de este siglo. El trabajador 4.0 deberá contar con una alfabetización digital que le permita ser competente, flexible e indispensable a los retos laborales vinculados a la actual revolución tecnológica. Negarse a ello podría implicar que el trabajador tradicional quedara fuera del mercado laboral⁵⁵.

Por su parte, el avance y desarrollo de las nuevas tecnologías conlleva en numerosos casos un aumento de los riesgos psicosociales ante la presión y el estrés laboral de los trabajadores de estar permanentemente actualizados en los nue-

52 El informe del Foro Económico Mundial de Davos de 2016 señala que “la digitalización de la industria supondrá la desaparición de 7,1 millones de empleos en los 15 países más industrializados del mundo; y la creación de 2,1 millones de nuevas posiciones para 2020, la mayoría relacionados con las nuevas capacidades y habilidades digitales”.

53 Un uso que se está generalizando no solamente en tareas digitales, sino en empresas como McDonald’s.

54 MEDINA, F. y MARTÍNEZ, J.M., “Las implicaciones sociolaborales de la digitalización”, *Gaceta Sindical*, nº 27, 2016, p. 298.

55 MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, G., “Seguridad Social y la Industria 4.0”, en AA.VV.: *Industria 4.0: Trabajo y Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 872, México, 2019, p. 12-13.

vos entornos tecnológicos, e incluso, la aparición de nuevas enfermedades profesionales relacionadas con la colaboración directa de personas con máquinas o robots que favorecen el aislamiento de la persona, limitándola a un simple operador⁵⁶.

Dada la heterogeneidad de trabajadores y formas de trabajo vinculadas a esta nueva era digital, los sistemas de seguridad social tradicionales basados en una protección ligada eminentemente a una relación de trabajo formal son insuficientes, y no presentan una solución a los profundos cambios que se están produciendo en la estructura de las relaciones laborales. Por ello, se requiere una adecuación de los instrumentos de protección para dar respuesta a estos nuevos requerimientos de la sociedad. Así, entre las principales recomendaciones y propuestas de actuación para garantizar una cobertura adecuada de protección social destacan:

- Extender los derechos y prestaciones de los trabajadores a todas las formas de trabajo, con independencia del tipo de contrato laboral suscrito, estableciendo así sistemas de protección social que proporcionen una cobertura aplicable en todos los ámbitos.
- Garantizar las obligaciones de las empresas en cuanto a cotizaciones a la Seguridad Social, así como de responsabilidad corporativa en cuanto a prácticas laborales y situación de los trabajadores en las cadenas de suministro.
- Establecer una regulación adecuada para dar cobertura social a los trabajadores de la economía de plataformas que garantice una protección equivalente a la del resto de trabajadores en relación con el acceso a las diversas prestaciones, pensiones, prestaciones por desempleo y riesgos para la salud.
- Ante la demanda de nuevas cualificaciones profesionales, fortalecer las políticas de formación continua y reciclaje de los trabajadores. Para ello es necesario que los sistemas de formación abarquen todos los tramos de edad, capacitando así a los trabajadores para las transiciones y cambios tecnológicos.
- Puesta en marcha de políticas sociales y de empleo eficaces que potencien la creación de puestos de trabajo en los sectores tecnológico-digitales, identificando las nuevas oportunidades de empleo.
- Potenciar y ampliar la cobertura de los convenios colectivos garantizando un diálogo social eficaz y una implicación adecuada de los interlocutores sociales.

56 MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, G. y LÓPEZ PÉREZ, E., “¿Nuevo modelo de seguridad social en el contexto de la industria 4.0?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 6, nº 1, enero-marzo 2018, p. 315.

En definitiva, el gran reto es encontrar el equilibrio entre el desarrollo tecnológico y digital y el respeto a los derechos de los trabajadores, garantizando así una transición socialmente responsable hacia la economía digital.

6.2. MIRANDO HACIA EL FUTURO: LOS DESAFÍOS DE FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Una de las principales consecuencias que se prevén ante la digitalización y automatización en las relaciones laborales es la reducción de contratos de trabajo con una relación laboral definida, lo que repercutirá de manera directa sobre la base de cotización mermándola, a lo que hay que unirle un incremento creciente de la demanda de pensiones de jubilación ante el envejecimiento de la población y un aumento del desempleo. Aunque puede resultar fundamental la aplicación de políticas para paliar las diferencias entre los distintos tipos de empleo ante la desigualdad y la polarización que puede producirse en los mismos, así como la adaptación de los sistemas contributivos para favorecer la cobertura de las formas atípicas de empleo, sin duda va a ser necesaria también la puesta en marcha de otras medidas decisivas que ayuden a mantener y/o ampliar las bases de cotización para poder proveer las necesarias obligaciones de seguridad social en el futuro.

En este sentido, desde diversos sectores se han hecho propuestas para garantizar una financiación sostenible de los sistemas de protección social de cara al futuro.

En primer lugar, se considera la necesidad de complementar la financiación a través de impuestos con el fin de resolver los déficits que caracterizan a los actuales sistemas de seguridad social. Para ello se ha planteado, por un lado, aplicar gravámenes sobre los robots y otras tecnologías, o sobre el capital en general, con el fin de completar los ingresos de los sistemas de protección, contribuyendo así a una distribución más amplia de la productividad entre toda la población, para que las elevadas ganancias de esta productividad que se derivan de las innovaciones tecnológicas, no recaigan sólo en los propietarios del capital o incluso en los trabajadores más cualificados⁵⁷. Si bien, no queda tan claro el margen de actuación de los gobiernos para imponer este tipo de gravamen a los propietarios de los robots, o al capital en general, dado que son aspectos ciertamente móviles en una economía globalizada y con una notable competencia fiscal.

En segundo lugar, dado que el progresivo envejecimiento de la población y el debilitamiento de las relaciones laborales tienen una repercusión directa sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social, se plantea la necesidad de

57 GALÁN, C.J., "¿Deben cotizar los robots a la Seguridad Social?", *elpais.com*, 15 de abril de 2019. Disponible en https://retina.elpais.com/retina/2019/04/12/tendencias/1555063168_443364.html

otorgar mayor protagonismo a los instrumentos privados, tales como las pensiones privadas o las modalidades de ahorro individual. Si bien, a este respecto se ha señalado que la experiencia de la privatización de los planes de pensiones que se puso en marcha en los años ochenta y noventa no alcanzó los resultados esperados en cuanto a reducción de los costes fiscales o ampliación de la cobertura⁵⁸, de hecho, a partir de 2008 algunos países prescindieron de estos intentos de privatización⁵⁹. Desde esta perspectiva, se plantea como mejor opción el mantenimiento de las prestaciones públicas financiándolas a través de un sistema combinado de impuestos y cotizaciones, considerándose que tiene un mayor potencial para garantizar una protección apropiada para todos, reflejando los principios de riesgo compartido, solidaridad y equidad así como sostenibilidad desde una óptica fiscal, económica y social.

Por otro lado, la opción de una renta básica universal es objeto de debate en todo el mundo como una solución posible a la creciente inseguridad laboral y de ingresos, resultado de las transformaciones en las modalidades de empleo. El sector posicionado a favor de esta renta básica universal evidencia los efectos inevitables que devienen como consecuencia del empleo informal, así como de las nuevas formas de trabajo que están surgiendo y que propician la digitalización y la automatización de numerosos procesos⁶⁰. Afirman que dicha renta posibilitaría unos ingresos regulares y predecibles como un derecho universal e incondicional, que podría resultar eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad, mitigando la pérdida de empleos que podría causar la tecnología, así como las deficiencias de protección social y las dificultades para acceder a las prestaciones que se aprecian en gran parte de las nuevas formas de empleo y en el trabajo informal. Cabe también señalar las opiniones divergentes que un sector plantea a esta opción, cuestionando, por un lado, la viabilidad no sólo económica sino también política y social de una renta básica, y por otro lado, su capacidad para reducir realmente la pobreza y la desigualdad. Así, señalan que tendría un coste muy elevado el hecho de proporcionar una renta básica al conjunto de la población, incluidas las personas que perciben unos ingresos elevados, a lo que añaden que su cobertura tendría que obtenerse a costa de otras protecciones⁶¹. Puntualizan también que dicha renta puede incluso desincentivar el trabajo al

58 A modo de ejemplo, en los años 90 del pasado siglo se llevaron a cabo profundas reformas de la Previsión Social de diversos países de Latinoamérica inspiradas por ideas neoliberales y auspiciadas por organismos como el FMI y el Banco Mundial. La línea de actuación se centró en las pensiones de vejez, implantándose el abandono de la gestión pública para darla a entidades privadas con ánimo de lucro, es decir, se cambió el mecanismo solidario de reparto por el de capitalización. El resultado fue negativo, puesto que más de la mitad de las personas pensionistas no alcanzan ni de lejos una pensión de supervivencia.

59 OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, op. cit.

60 OIT, *La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo*, Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, nota informativa nº 6, 2018.

61 PIACHAUD, D., *Citizen's income: Rights and wrongs*, Center for Analysis of Social Exclusion (CASE), Paper nº 200, Londres, London School of Economics, 2016.

desvincular los ingresos de la participación en el mercado laboral, añadiendo que los posibles vínculos de la misma con las políticas de empleo que deberían aplicarse en el caso de aplicar esta renta universal, no están claramente determinadas. A su vez, han puesto de manifiesto que los empleadores pueden responder disminuyendo los salarios o incluso desvinculándose de los convenios colectivos, reseñando que una renta básica uniforme no puede dar respuesta a las necesidades específicas de determinados colectivos, tales como las personas mayores o las personas con discapacidad.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La digitalización da lugar a nuevas formas de empleo que representan una gran presión para los sistemas de seguridad social. Los cambios tecnológicos son procesos inevitablemente dinámicos que implican suprimir y crear puestos de trabajo y transformar los actuales, sobretodo en la forma en la que se organiza el trabajo. Estos aspectos tienen repercusiones críticas para los trabajadores, los empleadores y sus familias. El alcance de los cambios tecnológicos y la rapidez con la que ocurren han sido constante tema de debates económicos y sociales, con opiniones divergentes entre los optimistas y los pesimistas. Y es que todo proceso transformador socio-económico cambia formas y sentidos del trabajo, y estos cambios requieren importantes readaptaciones de todos los implicados: trabajadores, empleadores, sujetos representativos, poderes públicos y sociedad⁶².

Sin duda, cualquier proceso de transformación socioeconómica tiene un efecto directo sobre el trabajo-empleo y, consecuentemente sobre el ámbito de la protección social de los trabajadores. Estas transformaciones no deben sólo ser analizadas como una “amenaza”, sino desde la perspectiva de sus beneficios potenciales, tratando de adoptar medidas sociales eficaces para garantizar una protección social suficiente y adecuada de toda la población. Resulta necesario, pues, indagar y explorar en profundidad cuáles son las mejores posibilidades de adaptación de los modelos de protección social a estos nuevos mercados laborales más flexibles que están emergiendo en el mundo del trabajo, y en ese proceso de reflexión ocupa un papel esencial el ámbito de la financiación de los sistemas de Seguridad Social.

El replanteamiento de la estructura de las fuentes de financiación del sistema como garantía de su viabilidad y sostenibilidad futura adquiere así una particular dimensión en este ámbito, sin olvidar, al mismo tiempo, que dicha sostenibilidad constituye un instrumento que ha de estar al servicio de la exigencia constitucional de la garantía de una protección suficiente y adecuada frente a

62 MOLINA NAVARRETE, C., “Derecho y trabajo en la era digital: ¿Revolución industrial 4.0” o “Economía sumergida 3.0”?”, en AA.VV., *El futuro del trabajo que queremos*, Conferencia Nacional Tripartita, Volumen II, OIT, 2017, p. 415.

las situaciones de necesidad de la ciudadanía. En un estado social de derecho resulta imprescindible solucionar los problemas de financiación de su sistema de seguridad social con el fin de preservar y salvaguardar su sostenibilidad, siendo necesaria la introducción de normas que posibiliten la inclusión en el sistema de las nuevas formas de trabajo que están surgiendo en torno a los imparable avances tecnológicos.

La evolución tecnológica no solo afecta a la cantidad de los puestos de trabajo, sino también la naturaleza y la calidad de los mismos, y por tanto, a la protección social vinculada a ellos. Las sociedades, a través de sus interlocutores sociales, sus gobiernos en sus múltiples niveles de intervención, no sólo nacional, sino supranacional o local y otros agentes de la sociedad civil, los marcos regulatorios y las políticas públicas que encauzan estos cambios tienen el reto de enfrentar y afrontar los ajustes económicos y sociales de la actualización tecnológica, abordando la situación de los trabajadores que ejercen nuevas formas de trabajo, y, en particular, el modo de reconocimiento de su estatuto jurídico, así como la manera de garantizar que tienen un acceso apropiado a los sistemas de seguridad social. La capacidad de las mismas para proveer empleo y protección social adecuados a los trabajadores en las diferentes formas de empleo definirá si están preparadas para enfrentar el futuro del trabajo.

En definitiva, por las propias características de la revolución digital es imprescindible una visión y una práctica global –europea e internacional– para la acción frente a estos nuevos retos: encontrar el equilibrio entre el desarrollo tecnológico y el respeto a los derechos de los trabajadores, así como implementar la protección que necesita el trabajo en la era digital.

