

**POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y SU NECESARIA
REDIMENSIÓN: APUNTE SOBRE LA NUEVA VERTIENTE DEL
DERECHO-DEBER A LA EMPLEABILIDAD**

***ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES AND THEIR NECESSARY NEW
DIMENSION: A NOTE ON THE NEW ASPECT OF THE RIGHT-DUTY TO
EMPLOYABILITY***

FRANCISCA MORENO ROMERO

*Profa. C. Dra. (Acred. a Titular) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3651-2150>

Cómo citar este trabajo: Moreno Romero, F. (2023). Políticas activas de empleo y su necesaria redimensión: apunte sobre la nueva vertiente del derecho-deber a la empleabilidad. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1–24. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8774>

RESUMEN

El actual mercado de trabajo, caracterizado por una fuerte digitalización y en constante evolución, ha traído consigo, entre otros elementos, nuevas formas de trabajo y necesidades de formación exigentes y ágiles para adaptarse a esos rápidos cambios que trae consigo la revolución 4.0. Las políticas activas de empleo constituyen un área que, como todas las concernientes al mercado de trabajo, ha de adaptarse a las singularidades de esa nueva realidad laboral. La empleabilidad, elemento renovado y fortalecido por la reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, constituye un elemento clave de adaptación a los cambios que ya estamos viviendo y que serán una constante en los próximos años. Por ello, se analiza en este trabajo la necesidad de dotar de elementos de arraigo y fortalecimiento a esa empleabilidad desde el espacio de coordinación entre instituciones público-privadas, agentes sociales y sujetos concernidos. La nueva dimensión del derecho-deber a la empleabilidad, correctamente aplicada, nos abre una oportunidad para alcanzar una real aplicación de esta ventaja

ISSN: 2174-6419

Lex Social, vol. 13, núm. 1 (2023)



Recepción: 02.10.2023

Aceptación: 03.10.2023

Publicación: 00.00.2023

para nuestro sistema productivo, fuertemente digitalizado en cuanto a máquinas y robots, pero mucho menos en cuanto a delegación y autonomía de las personas trabajadoras. Se trata así, a continuación, de reflexionar sobre un elemento nuclear -empleabilidad- y su conexión con el mercado de trabajo y la productividad, dentro del amplio campo de las políticas activas de empleo.

PALABRAS CLAVE: Políticas activas de empleo, digitalización, formación, empleabilidad.

ABSTRACT

The current labour market, characterised by strong digitalisation and constant evolution, has brought with it, among other elements, new forms of work and demanding and agile training needs to adapt to the rapid changes brought about by the 4.0 revolution. Active employment policies are an area that, like all labour market policies, must adapt to the singularities of this new labour reality. Employability, an element renewed and strengthened by the recent Employment Act 3/2023 of 28 February, is a key element in adapting to the changes we are already experiencing and which will be a constant in the coming years. For this reason, this paper analyses the need to provide elements of rootedness and strengthening of this employability from the space of coordination between public-private institutions, social agents and the subjects concerned. The new dimension of the right-duty to employability, correctly applied, opens up an opportunity to achieve a real application of this advantage for our productive system, which is highly digitalised in terms of machines and robots, but much less so in terms of delegation and autonomy of workers. It is thus a question of reflecting on a core element - employability - and its connection with the labor market and productivity, within the broad field of active employment policies.

KEYWORDS: Active employment policies, digitalisation, training, employability.

SUMARIO

I. Introducción.

II. Estado de la cuestión en materia de acceso al empleo y su reforzamiento por la nueva ley de empleo, 3/2023, de 28 de febrero.

1. ¿Es real la percepción generalizada de destrucción de empleos ante el proceso de digitalización y robotización?

2. El enfoque de refuerzo de las políticas de empleo en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo.

3. Empleabilidad y políticas activas de empleo ante el avance de las nuevas tecnologías.

3.1 Empleabilidad

3.2 ¿Cómo es la situación de empleabilidad, formación y capacitación para el empleo en España en relación con la digitalización?

III. Capacidades requeridas, digitalización y empleo.

IV. Conclusiones.

Bibliografía

I. Introducción.

El empleo, el acceso a él y su mantenimiento van unidos indefectible e históricamente a la incertidumbre socio-económico y laboral que traen consigo los grandes cambios de progreso acontecidos a lo largo de las distintas revoluciones industriales.

El proceso de digitalización en el empleo, con mayor o menor impacto, abarca la práctica totalidad de los sectores, empleos, sistemas de producción, organización del trabajo y demás vectores del sistema productivo global, por lo que hablar de acceso al empleo en la actualidad es hablar, en gran medida, de competencias en digitalización (inteligencia artificial, IA Generativa, big data, robotización, biotecnología, internet de las cosas, impresión 3D).

Es elevado el número de informes y trabajos elaborados por instituciones, autores y organizaciones que han tratado de analizar este fenómeno de la digitalización en conexión con el empleo y las consecuencias que para éste tendrá su proceso de implantación. Las posiciones pivotan sobre dos grandes conclusiones, en términos generales; en primer lugar, aquellos estudios que nos hablan de las tensiones que está provocando y provocará inicialmente la transformación digital, pasando después a alcanzar un previsible crecimiento neto del empleo y estableciendo una mejora generalizada al traer consigo mayores beneficios que los perjuicios inherentes al proceso, manifestados mayoritariamente en una mayor calidad del empleo y un aumento de los índices de productividad¹; en cuanto a la segunda posición, apuesta por una clara diferenciación de este proceso de revolución digital respecto de los anteriores, por sus propias singularidades y características, que han llegado a verse incluso caracterizadas por la fusión de los mundos físico, digital y biológico, afectando todas las disciplinas,

¹ VARELA FERRÍO, J. (2019) “Impacto de la digitalización en el empleo en España”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, 6(1), 69-77.

economías e industrias, e incluso desafiando ideas sobre lo que significa el ser humano², por lo que, en esta segunda tesis, el empleo se vería afectado por una profunda transformación en cuanto a reducción en términos cuantitativos y menor calidad. Dicho lo cual, son relevantes los estudios que se hacen eco de las importantes diferencias que presentan muchos análisis, respecto a los datos de sustitución de empleo por tecnología³.

En todo caso, es generalizada la opinión que reconoce un cambio tecnológico singular, disruptivo, caracterizado por una “virulencia y velocidad con la que esos cambios se instalan ahora en nuestros sistemas productivos (*que*) carece, por completo, de precedentes”⁴. Hasta ahora, los procesos tecnológicos vividos en las diferentes épocas (primera, segunda, tercera revolución industrial) han traído consigo importantes incrementos de la productividad y nuevos empleos. La idiosincrasia colectiva, en esta ocasión, puede radicar precisamente en el proceso de adaptación a esos nuevos empleos que, muy probablemente, no van a ser sustituidos, sino complementados y mejorados por la disrupción de esta cuarta revolución.

Es indudable que la digitalización de las economías y de los sistemas productivos presenta un claro elemento transformador de nuestra sociedad, en cualquier materia y formato del que tratemos y que, en el caso de su impacto sobre el acceso al empleo, presenta unas singularidades que nos llevan a lo que podríamos denominar, de cara a su estudio, “crisis de empleo”. Es necesario explicar esta afirmación, pues me refiero a crisis en esa vertiente de oportunidad que brinda la posibilidad de realizar un cambio profundo, con consecuencias importantes en el proceso de adaptación del empleo a la nueva situación que está trayendo consigo la digitalización en este orden y, unido a ello y de forma indivisible, me refiero también a la crisis que debe provocar aquel fenómeno en orden a examinar, revisar y adaptar el estado de las políticas de empleo y, en general, de la transformación que traerá consigo, en orden a nuestra realidad de mercado de trabajo. Por ello, se hace necesario adoptar una visión integradora de todos los elementos que conforman el acceso al empleo desde un itinerario adaptado a la realidad socio-productiva, de cara a remover nuestra tradicional configuración de las políticas de empleo y de empleabilidad.

La transformación en el empleo -ya en fase avanzada-, provocada por la digitalización tendrá unos mejores resultados si los cimientos sobre los que va a desarrollarse son sólidos y, en cualquier caso, para aprovechar en términos de oportunidad, las singularidades -positivas y negativas- en la materia, propias de nuestro país.

Unido a ello, se deben tener en cuenta otras aristas que conforman el panorama de la situación del acceso o mantenimiento del empleo y que tienen gran repercusión cuando

² SCHWAB, K. “The Fourth Industrial Revolution” en *World Economic Forum*, 2022.

³ ALÓS, R. “El empleo en España en un horizonte 2025”. *Economía digital y políticas de empleo*, 2019.

⁴ MERCADER UGUINA, J. “El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital” *Revista de información laboral*, num.11, 2018.

los relacionamos con la digitalización, a saber y entre otros, envejecimiento de la población y acceso desigual a las nuevas tecnologías y a la formación en este ámbito.

Con estos mimbres y para contextualizar, resulta oportuno realizar un estudio-base de la situación, siquiera con carácter reflexivo, para determinar desde qué situación de empleo y empleabilidad se enfrenta nuestro país a este escenario de transformación.

Los retos son varios, a saber, superación de los tradicionales esquemas de funcionamiento de las políticas de empleo y adaptación del empleo ante la transformación digital, como elementos nucleares y, por otro lado, adaptación al efecto sustitución robotización-empleos, y lucha contra el posible aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, que tendría, a priori, especial incidencia sobre los puestos de trabajo menos cualificados (Sánchez-Urán Azaña y Grau Ruíz, 2019). Por otro lado, la disgregación sobre competencias digitales de trabajadores por edad es un elemento con especial incidencia en una población activa donde los estratos más numerosos se encuentran en las edades avanzadas; mientras que el 61,6% de las personas entre 16 y 44 años tiene habilidades digitales de nivel avanzado, este porcentaje cae hasta el 29,5 (INE, 2023)⁵ en el caso de las personas de entre 45 y 64 años, una diferencia muy notable. También lo es, entender que las consecuencias de la digitalización en el empleo no tienen como motivo exclusivo las cuestiones tecnológicas, sino que además de las vistas y entre otras, intervienen de manera relevante las decisiones políticas tomadas al respecto⁶. Así es, las desigualdades en los mercados laborales podrían aumentar, salvo que se adopten medidas políticas a menos que se tomen medidas políticas en aras de alcanzar un reparto más equitativo de los costes de los ajustes estructurales en el mundo del trabajo⁷. Es, precisamente, este último espacio el único posible en el que ha de generarse el proceso de adaptación.

En relación con esta capacidad de modulación de la revolución digital, acertadamente se ha señalado que “cuando hablamos del impacto de las nuevas tecnologías en los distintos ámbitos de la vida debe descartarse la engañosa apreciación de que dichas innovaciones condicionan inexorablemente el comportamiento del ser humano de manera que éste carece de capacidad para influir en el desarrollo y efectos de los avances tecnológicos”⁸.

Desde este escenario complejo, bosquejado a grandes rasgos, es desde el que se establecen las bases del cambio a nivel nacional y a través de reformas estructurales planteadas desde la Unión Europea. Desde finales de la década de los 90 del pasado siglo, han sido

⁵ Datos estadísticos procedentes del INE, relativos a habilidades digitales de la población española.

⁶ VILA TIerno, F., “Realidad social, transformación digital y colectivo de mayores” Congreso Internacional *Nuevas formas de prestación laboral y especial vulnerabilidad de los mayores*, Università Degli Studi di Roma La Sapienza, Roma, 2023.

⁷ *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

⁸ GIL PLANA, J. “Nuevas tecnologías y relaciones colectivas de trabajo: las plataformas digitales”, en AA.VV. (Coordinadores: MONREAL BRINGSVAERD, E., THIBAUT ARANDA, X. y JURADO SEGOVIA, A.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías. Estudios en Homenaje al Prof. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2020, pág. 582.

numerosas las actuaciones de las Instituciones Europeas en materia de políticas de empleo para promover y fijar objetivos relacionados con el pleno empleo, la competitividad y el afianzamiento de la cohesión social⁹ y que, en materia concreta de políticas activas de empleo se han basado, fundamentalmente en aquéllas destinadas a potenciar la recualificación y recolocación de las personas trabajadoras. La Estrategia Europea del Empleo (1997), nace con el objetivo de reducir el desempleo desde diferentes claves, condicionando de manera notable las políticas laborales y sus efectos de los Estados miembros en las últimas décadas¹⁰.

El marco institucional europeo que avala la coordinación en las políticas de empleo y económicas, encuentra su base en los Tratados de la Unión Europea (arts. 120 y ss. TFUE y art. 1 TUE y art. 1.2 TFUE, respectivamente), haciendo hincapié en la potenciación de la “mano de obra cualificada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el art. 3 del TUE”. El apartado 3º del art. 3 TUE plantea descriptivamente los objetivos, al señalar que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”. El fomento del empleo queda, por tanto, identificado como un asunto de interés común que, con respeto a los principios de competencia y subsidiaridad, se abordará a nivel europeo a través de una política de coordinación y dirección flexible en materia de empleo, instrumentalizada a través del Método abierto de Coordinación (MAC). Este método, caracterizado por ser una técnica de *soft law* “pivota sobre los ámbitos en los que los Estados miembros ostentan la competencia, pero sobre los que la UE, a través de la promoción de acciones de apoyo o coordinación, proporciona un espacio que presenta como objetivo completar las iniciativas de aquéllos”¹¹.

Asimismo, en el ámbito internacional, el Convenio 122 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1964 sobre la política de empleo se refiere a la necesidad de resolver los problemas de empleo y subempleo, así como de fomentar el pleno empleo: “con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” (art. 1).

⁹ CRISTOBAL RONCERO, R., “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 33 (Ejemplar dedicado a: Derecho del trabajo), 2001.

¹⁰ ROQUERO GARCÍA, E., “Dinámicas de segmentación en el mercado de trabajo de los trabajadores jóvenes españoles”, en CRISTOBAL RONCERO, R. (Directora), *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pág. 19.

¹¹ MORENO ROMERO, F., *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Editorial Comares, 2016, pág. 40

La noción de “pleno empleo”, presente como objetivo común en las instituciones internacionales, comunitarias y nacionales, se introdujo a mediados del s. XX como una identificación necesaria de lucha contra el desempleo, si bien los problemas derivados de éste han ido *in crescendo* desde entonces, agravados por los procesos de crisis (regionales, nacionales o globales) con desiguales consecuencias, por la globalización¹² y por la mayor precarización en el empleo¹³. Respecto del concepto y sus implicaciones, convendría plantearse la noción de pleno empleo desde una extensión más allá de la clásica, de forma que en ella estuviera también incluido el capital y no sólo la mano de obra. O, lo que es lo mismo, no solo desde una perspectiva cuantitativa, relación entre el número de puestos de trabajo disponibles y el número de personas desocupadas, dispuestas a trabajar, sino también cualitativamente hablando, relación entre el capital y el trabajo y su colaboración en la obtención del objetivo. A través de este vínculo, podría interesar e implicar al empresariado en los problemas de la política de pleno empleo; quizás se encontraría en este concepto la base para un equilibrio de los supuestos intereses¹⁴, convirtiéndose en meta común de las distintas fuerzas productivas actuales: trabajo y capital.

En un espacio más amplio, y necesariamente contextualizador, en referencia a esta última idea de equilibrio, con lo planteado se reforzaría lo que se ha venido a denominar como una regulación protectora de alcance global, con sus singularidades en términos de competencia de los Estados, desde la que “podría surgir una regulación social del libre comercio que proteja los valores cualitativos relacionados con la justicia y los derechos laborales de los trabajadores, por encima de los valores cualitativos, patrimoniales o de mercado”¹⁵.

II. Estado de la cuestión en materia de acceso al empleo y su reforzamiento por la nueva ley de empleo, 3/2023, de 28 de febrero.

1. ¿Es real la percepción generalizada de destrucción de empleos ante el proceso de digitalización y robotización?

Tomando como base muchos de los estudios realizados a nivel global sobre la situación del empleo, su acceso y mantenimiento de puestos de trabajo y adaptación a los nuevos, es necesario contemplar y trabajar sobre la opción en la que, de no adoptar políticas en la materia, el escenario prevalente, cuantitativamente hablando, sea el de la posible destrucción de empleo neto o, en paralelo o alternativamente, su precarización.

¹² MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, en *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 2003, pág. 1301.

¹³ YSÀS MOLINERO, H. (2021), “La precariedad en el empleo en España: apuntes sobre sus principales condicionantes jurídicos”, *Documentación Laboral*, núm. 122-Año 2021-Vol. I. 2021

¹⁴ TAUTSCHER, A., “El pleno empleo y su política”. *Revista de Fomento Social*, pp. 263-278, 1952.

¹⁵ MELLA MÉNDEZ, L., “Sobre la globalización y la digitalización del mercado de trabajo: a modo de prólogo”, en AA.VV. (Directores: Mella Méndez, L. y de Muñagorri, R.), *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 31.

Sin embargo, este planteamiento requiere de muchos matices para plantear un tratamiento basado en la rigurosidad técnica y de política jurídico-social. Para empezar, este escenario no está provocado por una ley natural, sino por la intervención humana en la planificación de la estructura productiva, de competitividad, de productividad, de beneficios empresariales, de organización del trabajo. El determinismo tecnológico obvia la labor de las relaciones laborales, cuestión ésta que suele traer consigo importantes “inexactitudes” a lo largo de nuestra historia reciente. De forma añadida, encontramos la denominada falacia de la cantidad fija de trabajo, que parte de la hipótesis desde la perspectiva económica por la que el progreso tecnológico destruye empleo¹⁶.

Según la OCDE¹⁷ si bien existe una sensación generalizada de ansiedad sobre la destrucción potencial de empleos a consecuencia de los cambios tecnológicos, parece poco probable que vaya a producirse un descenso abrupto del empleo en términos generales. El reciente Informe de la OIT *Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*¹⁸ apunta a que, con las políticas adecuadas, la nueva ola de transformación tecnológica provocada por la Inteligencia Artificial Generativa podría ofrecer importantes beneficios a los países en desarrollo. Es indudable y ampliamente reconocido que las políticas de adaptación, en términos globales respecto del proceso de digitalización del mercado de trabajo, son imprescindibles para corregir los virajes que el sistema económico empresarial puro y global suele proyectar sobre el laboral, indefectiblemente para su perjuicio.

La relación digitalización-políticas de empleo y la regulación de su equilibrio depende de qué tecnología estemos tratando, del sistema productivo, de qué puesto de trabajo o formación tenga la persona trabajadora, de las políticas de empresa o la adopción de políticas del gobierno de un país, etc. Son muchos los factores intervinientes y ninguno de ellos, como decimos, es ley natural¹⁹. Consecuentemente, los estudios realizados hasta el momento llevan a cabo un análisis neutro hasta cierto punto, pues sí mantienen activas en sus tesis como elementos constantes de la situación tanto las políticas de empresa, como la formación actual de las personas trabajadoras y su capacitación, o los modelos productivos o los niveles de competencias digitales, entre otros. Sin embargo, no prevén ni pueden hacerlo, la capacidad de las instituciones para modular y corregir el desequilibrio natural que el mercado tecnológico puede provocar en materia de empleo, en general, y de acceso al empleo, en particular²⁰. Es precisamente en este espacio donde se encuentra la ventaja -aunada en ella, la natural del mercado y la artificial creada por la norma jurídica- del proceso de digitalización en el acceso y mantenimiento del empleo,

¹⁶ MERCADER UGUINA, J., “El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital” ... *op. cit.*

¹⁷ *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

¹⁸ GMYREK P., BERG J. y BESCOND, D., *Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*, OIT, 2023.

¹⁹ CASTELLS OLIVÁN, M. “Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa”, disponible en: http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/G%20Y%20S%20castells_globaliza_tec_trab_emp.pdf

²⁰ MORENO ROMERO, F., *La calificación del trabajador subordinado o autónomo como delimitador del régimen protector*, Editorial Comares, 2022.

todo ello desde la visión global de la necesaria interrelación entre el cambio tecnológico, el rendimiento económico y el empleo²¹.

Para tratar de revertir esa situación y aprovechar las ventajas que la implantación de la inteligencia artificial y la robótica traen consigo, se requiere abordar, desde una perspectiva diferente a la tradicional, el diseño de unas políticas activas de empleo eficaces y eficientes. Los retos y oportunidades que se presentan gracias a la transformación digital del empleo requieren poner la atención en los cambios de contenidos específicos por ocupaciones para poder desarrollar el engranaje de ajuste necesario entre competencias y cualificaciones, lo que tendrá como resultado un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo.

Es desde esa intervención estatal, que debe modular el mercado laboral basado en los principios económicos liberales, donde deben actuar los instrumentos que las diferentes leyes de empleo y sus reformas -las de 2003, 2006, 2011, 2013, 2015- han tratado, con poco éxito hasta ahora²², de potenciar, esto es, unas políticas públicas tendentes a la consecución del pleno empleo.

2. El enfoque de refuerzo de las políticas de empleo en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo.

La nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE)²³ constituye la principal respuesta legislativa para dar estructura y aplicabilidad al Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominado “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, donde queda incardinada la reforma 5, sobre la “modernización de políticas activas de empleo”. Esta reforma se erige sobre un contexto complejo en el que existen grandes desequilibrios que impactan sobre los ciclos económicos, la productividad, el aumento de la precariedad y el mantenimiento de la desigualdad. La crisis económico-financiera del año 2008 y la posterior, cuando aún no se había recuperado plenamente la economía, provocada por la pandemia Covid-19 a partir del año 2020, tuvieron como respuesta europea el reforzamiento del Marco financiero plurianual 2021-27 de la UE y la creación del instrumento Next Generation EU²⁴. El propósito de esta herramienta es clave, a saber, realizar reformas estructurales mediante cambios normativos e inversiones que permitan un cambio de modelo productivo para la recuperación de la economía y, no menos importante, faciliten la

²¹ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. y GRAU RUIZ, M.A. “El impacto de la robótica, en especial la robótica inclusiva, en el trabajo: aspectos jurídico-laborales y fiscales”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 50, 2019.

²² TORTUERO PLAZA, J. L., “La protección por desempleo asistencial y otras Políticas de protección por desempleo”, *Empleo y protección social, XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2023.

²³ Un certero análisis sobre la Ley 3/2023, en CABEZA PEREIRO, J. “La Ley 3/2023, de empleo: marco general de buen gobierno”, *Revista Justicia & Trabajo*, núm. Extraordinario, septiembre de 2023.

²⁴ https://next-generation-eu.europa.eu/index_en

transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otras posibles crisis o desafíos en el futuro.

En la concreta materia del empleo, el propósito del componente es la adecuación a la realidad y necesidades actuales del mercado de trabajo español, para lo cual se hace imprescindible corregir sus debilidades estructurales. Este impulso de la reforma del mercado laboral ha de enmarcarse en el espacio del diálogo social. Una de aquellas necesidades, relevante a los efectos de este estudio, consiste en corregir el desequilibrio entre la capacitación de las personas trabajadoras y las necesidades en áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía²⁵.

De esta forma, las políticas de empleo son el instrumento fundamental de lucha contra el desempleo -nada nuevo bajo el sol-, si bien, de nuevo, se apuesta por su reconfiguración al ser elemento básico para la lucha contra el desempleo y la ordenación de un mercado laboral sostenible, frente a los retos que afronta en la actualidad. Esta reconfiguración en orden a la nueva realidad se hace doblemente necesaria por cuanto, al margen del impacto de la digitalización que ha de considerarse en su implementación, han de corregir el escaso éxito que han tenido hasta ahora dichas políticas, como se ha mencionado.

Dentro de ellas, el impulso a las políticas activas de empleo orientadas a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía, trata de facilitar esa tarea de mejora del acceso al empleo frente al fenómeno de la digitalización.

La actual Ley de Empleo, si bien es continuista en buena parte de sus propuestas al respecto, aunque perfeccionadas, apuesta por un mayor protagonismo de la empleabilidad y la formación, elementos clave para el acceso al empleo ante la era de la digitalización, como veremos.

3. Empleabilidad y políticas activas de empleo ante el avance de las nuevas tecnologías.

3.1 Empleabilidad

Según el art. 34 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, la empleabilidad es “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo. La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo”.

²⁵ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Gobierno de España, 2021. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

Entre otras cuestiones, muchas de ellas reforzadas por la LE, en referencia a la concreta materia de acceso al empleo, cabe destacar la empleabilidad como punto nuclear. No es un concepto nuevo, sin embargo, sí lo es su protagonismo en la Ley, así como alguna de las nuevas dimensiones que ostenta. La empleabilidad se sitúa en el centro de las políticas activas de empleo como elemento dual que aglutina, por un lado, el refuerzo de la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación en aras a conseguir un trabajo decente que le permita progresar profesionalmente -rasgo clásico-, y por otro, el ajuste dinámico entre las competencias propias de la persona trabajadora y aquéllas que demanda el mercado de trabajo. Es precisamente en este último espacio donde se halla la singularidad novedosa, puesto que aporta una dualidad sobre el concepto que ayuda a expandirlo, al determinar una suerte de desdoble entre la clásica vertiente de cualificaciones y competencias de la persona trabajadora y una dimensión ajena al sujeto, por cuanto se relaciona la empleabilidad con un “ajuste dinámico” entre esas competencias y cualificaciones requeridas y su relación con las demandas dinámicas solicitadas por el mercado, claramente fuera del control de la persona trabajadora. De esta forma, apunta la doctrina, que la LE respecto de la empleabilidad “no carga las tintas en el sujeto, sino que concibe el empleo y el desempleo como un fenómeno multicausal y, por tanto, atacable desde múltiples frentes”²⁶. Estando de acuerdo con la expresión y de forma añadida, entiendo la relación establecida por el art. 34 LE como un estatus jurídico necesario para tratar de garantizar, en lo posible, el derecho-deber reconocido en el art. 35 LE, en la medida en que incorpora y refuerza la vertiente del derecho, frente a la más tradicional y acostumbrada en nuestras leyes de empleo, donde se ponía el énfasis en el deber del sujeto y el control de su cumplimiento, propósito aquel que busca, en apariencia, un mayor equilibrio. Parece razonable, de este modo, apostar por una sujeción del derecho al mantenimiento y mejora de la empleabilidad del sujeto, a través de su conexión dinámica entre las competencias propias y las demandadas por el mercado. Otra opción diferente a la elegida, aunque hay varias posibilidades de acotar este derecho para hacerlo plausible, dejaría la denominación “derecho” poco más que enunciada, sin posibilidad de aplicación al no quedar relacionada con elementos que le son consustanciales para poder llevarse a efecto y que plantean modulaciones constantes, cuando no aceleradas, del contexto en el que ese derecho debe perfeccionarse.

Por otro lado, la LE pivota sobre el acompañamiento personalizado a las personas que, según su literatura, tendrán garantizada una Cartera Común de Servicios. Asimismo, plantea la elaboración de un perfil individualizado de la persona que recibirá tutorización individual y continuada y para la que se elaborará un itinerario personalizado, constando todo ello en el expediente laboral único con el que contará cada usuaria/o. Además, recibirá formación para el empleo y podrá contar con asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. La letra cambia, se refuerza el contenido del itinerario profesional, pero la música nos suena. Es inevitable pensar con qué recursos se cuenta para llevar a

²⁶ PÉREZ DEL PRADO, D. “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”. *Labos*, vol. 4, número extraordinario *Tormenta de reformas*, 2023, pág. 88.

cabo este acompañamiento en los términos expresados, si bien parte de la doctrina ya ha señalado algunos caminos²⁷. Esta reflexión es imprescindible puesto que incide, ni más ni menos, que en el núcleo sobre el que pesa la empleabilidad, esto es, la capacidad de nuestros recursos humanos para responder a las necesidades de un mercado de trabajo cambiante que requiere de una adaptación certera, aun asumiendo que no podrá ser tan rápida como cabría desear. El papel principal de los servicios públicos de empleo es el de funcionar como entidad intermediadora para ajustar los perfiles y habilidades de los sujetos con las demandas de los empleadores, así como de, previamente, facilitar “que los individuos adquieran competencias, orienten sus predisposiciones y refuercen sus recursos personales para buscar empleo o concurrir a una oferta laboral viendo mejoradas sus oportunidades”²⁸.

El espacio de mayor cristalización del derecho-deber a la empleabilidad está en la formación conectada con las exigencias de los distintos espacios productivos del mercado laboral y donde la política activa de empleo debe ser un acompañante. Por ello, se debe perder la fuerte noción de sanción -cuestión que ha perdido centralidad en la nueva LE- en la que se han basado hasta ahora mayoritariamente estas políticas. Sin duda, el control en esta materia es imprescindible pero la función del sector público no debe ser, casi en exclusiva en este orden, la de perseguir y sancionar.

La regulación histórica de la prestación por desempleo, política pasiva, también tiene un papel definitorio indirecto en la configuración de nuestras políticas activas. El nivel contributivo y, aún más, el asistencial, han ido configurando ese poder coercitivo, de sanción en lugar de control, de presión en lugar de instrumento de acompañamiento en el proceso de empleabilidad del individuo. Nuestro sistema de política de empleo, así las políticas activas y pasivas, ha puesto el foco sobre la presión en el control/sanción de las políticas pasivas, creando “un “espacio de presión”, de ultimátum, de necesidad máxima, vinculado a la búsqueda y obtención de empleo. Parece como si la presión de no cobrar nada (*sanción*) se conectase con el resultado de obtener cualquier empleo”²⁹, lo que, así configurado, parece no ser una apuesta acertada en orden a los estándares de empleo adecuado que debemos contemplar.

Precisamente, es en la culminación del proceso de formación y acciones tendentes a conseguir la empleabilidad del individuo, donde han de situarse las acciones de control; ha de controlarse el comportamiento y su duración, una vez adquirido el conjunto de competencias que se haya predeterminado para lograr la empleabilidad del sujeto, con el

²⁷ En este sentido, véase VICENTE PALACIO, A. “Inteligencia artificial para la mejora de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo: algunas propuestas (inconclusas)”, AA.VV. (Directora: LÓPEZ CUMBRE, L. y Coordinadora: REVUELTA GARCÍA, M.), *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

²⁸ POZO CUEVAS, F., “Los servicios públicos de empleo y la transmisión de los paradigmas de la activación y del emprendimiento”, AA.VV (Directores: CALVO GALLEGU, F.J, HERNÁNDEZ BEJARANO, M. Y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.) *La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI*, Ediciones Laborum, 2021, Pág. 298.

²⁹ TORTUERO PLAZA, J. L., “La protección por desempleo asistencial y otras Políticas de protección por desempleo”... *op. cit.* . pág. 159.

objeto de medir el éxito de la medida aplicada. Eso conlleva un seguimiento temporal, cuantitativo y cualitativo, de reconocimiento de las causas de éxito o fracaso de la formación y acompañamiento al trabajador, controlando las aristas de ejercicio y puesta en práctica de la empleabilidad con la que se le ha dotado. Este planteamiento, que en principio debe tener como finalidad central la de establecer el éxito de las políticas, y la financiación destinada a ellas, esto es, demostrar su eficiencia, conllevaría en su aplicación la verificación de un segundo objetivo deseable, a saber, el control en el cumplimiento de los objetivos para los cuales se ha dotado a la persona trabajadora. Fruto de este control se podría analizar si el fracaso, en su caso, se debe a la línea formativa y de empleabilidad diseñada por el sistema en cualquiera de sus vertientes -derecho- o, contrariamente, se deba a una causa imputable -que no culpable necesariamente- al sujeto -deber-. Ese ajuste derecho-deber parece ser el único lógico si se pretende el control y, sobre todo y aunque pierda peso en la última LE, la sanción.

3.2 ¿Cómo es la situación de empleabilidad, formación y capacitación para el empleo en España en relación con la digitalización?

La estructura de nuestro modelo productivo, las consecuencias que este trae consigo hacia los perfiles de formación y cualificación de los trabajadores -fundamentalmente, la baja cualificación requerida para el desempeño de un importante número de puestos de trabajo-, pueden explicar, al menos en parte, la debilidad mostrada por nuestras políticas activas de empleo hasta ahora. Se da la paradoja de que, a pesar de tener un modelo productivo que apuesta y cuenta con un gran número de personas trabajadoras poco cualificadas, sigue habiendo vacantes en profesiones de menor cualificación, lo que redundaría en la identificación de esa característica de nuestro mercado laboral. También la falta de mecanismos de evaluación de los efectos de las políticas adoptadas o herramientas de transparencia que permitan analizar sus resultados constituye un elemento que anuncia la falta de éxito en la implementación de aquéllas. Es llamativa la habitualidad con la que, de forma reiterada, nos ha reprochado la Comisión Europea la falta real de mecanismos de evaluación y control de las políticas activas de empleo en España³⁰.

En datos de Eurofound (2016)³¹, se destacan tres rasgos del empleo en España: la alta intensidad de las tareas de servicios, el elevado nivel de rutina y la baja estandarización en los métodos de trabajo. Las consecuencias son relevantes, dado que el empleo creado lo es en gran medida, de baja calidad. Las repercusiones de todo ello son importantes, puesto que el empleo que se genera es mayoritariamente de escasa calidad, al mismo tiempo que parece acentuarse la divergencia entre la economía española y la de aquellos países que más se adentran en la sociedad del conocimiento. De ahí que se concluya en la necesidad de intervenciones que movilicen esfuerzos y actores e impulsen otro modelo de crecimiento y de empleo. Unas intervenciones que no pueden posponerse, pues

³⁰ VICENTE PALACIO, A. “Inteligencia artificial para la mejora de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo: algunas propuestas (inconclusas)”, *op. cit...*, pág. 48.

³¹ EUROFOUND, *What do Europeans do at work? A task-based analysis: European Jobs Monitor 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

mientras tanto se extiende y consolida un tipo de empleo que en un futuro no lejano puede estar fuertemente amenazado por la robotización y la revolución digital.

De esta forma, en la actualidad, la realidad de la falta de cualificación en competencias digitales, sobrecualificación en determinados sectores y edades³² o desequilibrio entre empleo ofertado y demandado, es definitoria de nuestro mercado laboral.

Las vacantes con mayor dificultad de cobertura son, principalmente, las relacionadas con las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) -sobre todo en profesionales STEM (*Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas*)-, así como en energías renovables, en Sanidad, Hostelería, Construcción, Pesca y Reparaciones metálicas. Pero también hay muchas vacantes en profesiones de menor cualificación, en esos mismos sectores.

En el caso de las ocupaciones, durante el último año se acrecienta la carencia de perfiles tecnológicos como analista de datos, ingenieros informáticos, ingenieros expertos en energías renovables, técnicos relacionados con big data y ciberseguridad y expertos en Business Intelligence y Data Mining. Dependiendo de las estaciones y los territorios, en la construcción se han detectado falta de fontaneros, albañiles y carpinteros, en sanidad enfermeros, asistentes sanitarios y técnicos especialistas, en hostelería camareros y cocineros, en transporte camioneros y carretilleros.

El mayor problema actualmente es la escasez de personal de cualificación media que se corresponde con titulaciones de formación profesional en los niveles medio y superior, especialmente en las ramas de transporte y mantenimiento de vehículos y en la de sanidad. (Eures, 2023)³³.

Junto a ello, también existe un evidente problema en determinados sectores en los que existe un exceso de mano de obra, todos ellos en trabajos con perfiles de baja cualificación.

Con carácter general, sigue existiendo un elevado número de demandantes que solicitan empleo en ocupaciones de baja cualificación en relación al número de ofertas de trabajo registradas en los servicios públicos de empleo. Así, en el sector industrial coinciden con estas características los Peones de la industria manufacturera y los Peones de carga, en el de servicios los Limpiadores y Asistentes de oficinas, Asistentes de venta de tiendas y almacenes, Peones de industria manufacturera, Personal de apoyo administrativo, Camareros de mesas, Peones de la construcción, Peones de carga y Cajeros y Expendedores de billetes. (Eures, 2023)³⁴.

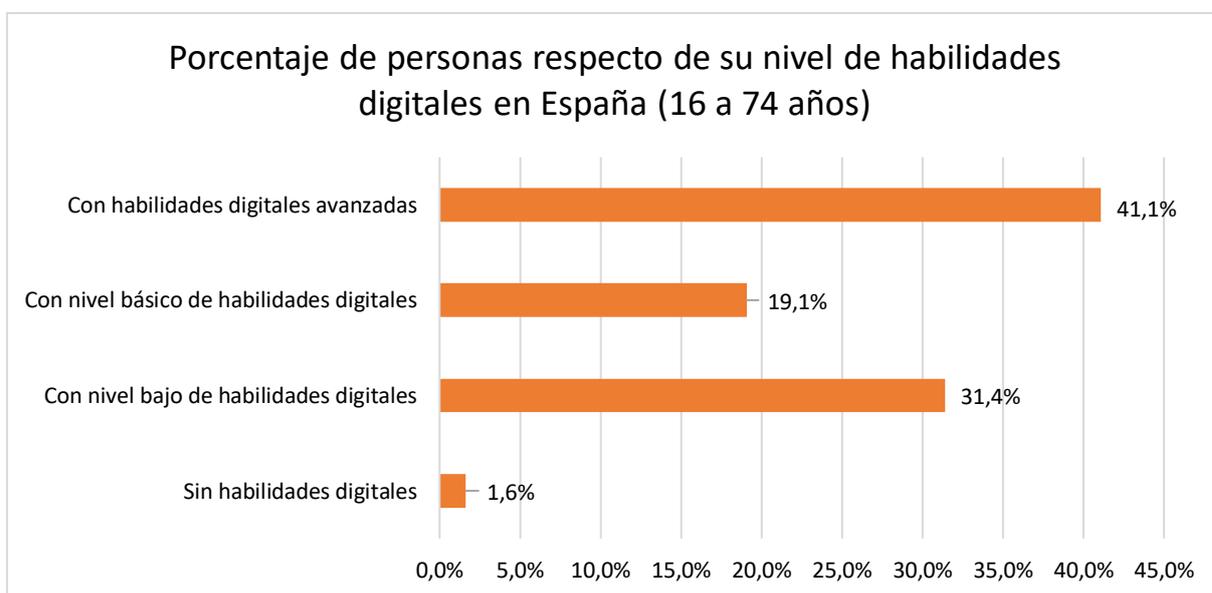
³² Sobre el tema de la sobrecualificación véase HERRERA CUESTA, D. “Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España”, *Sociología del Trabajo*, núm. 89, 2017.

³³ European Employment Services, 2023, *Información del mercado laboral: España*, disponible en: https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information/labour-market-information-spain_es

³⁴ Ídem.

Nuestro sistema productivo en relación con la formación se caracteriza por diferentes elementos clave, a saber:

- Los bajos niveles formativos se asocian con una mayor tasa de desempleo. Cuando las personas trabajadoras de baja cualificación están empleadas, suelen desempeñar mayoritariamente puestos en sectores de actividad de baja productividad. La baja cualificación genérica tiene una relación directa con la baja cualificación en competencias digitales.
- Hay una clara interrelación de desconexión entre el nivel educativo y el nivel productivo. De esta forma, cuando han existido distintas burbujas en el sistema productivo (inmobiliaria, construcción...), el modelo, ha incentivado el abandono escolar temprano para poder acceder a trabajos de baja cualificación con unos salarios relativamente elevados. Por ello, tenemos una importante masa trabajadora en edad activa con baja cualificación profesional.
- En España ha habido una clara apuesta por sectores productivos que requerían mano de obra de baja cualificación, lo que ha llevado a la falta de crecimiento de la productividad. La existencia de una estrategia industrial basada en la devaluación salarial de los trabajadores jóvenes con baja cualificación y poca capacidad de negociación colectiva ha contribuido notablemente a esta situación³⁵.
- Existencia de altos niveles de sobrecualificación entre los jóvenes³⁶.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, 2023 relativos a habilidades digitales de la población española.

³⁵ ESTRADA, B. Y PUMARADA, M., “La Digitalización de la economía española y sus repercusiones en el empleo”. *Fundación Alternativas, Documento de trabajo 199/2018*, 2018.

³⁶ Véase SÁNCHEZ LLOPIS, E., (Coord.) “La situación de las y los jóvenes en España: más vulnerables a la crisis”, *Cuadernos de la Fundación Primero de Mayo* núm.11, 2009.

En la actualidad, y de forma complementaria a lo visto, tenemos varios elementos definitorios de los cambios y adaptaciones necesarias, provocadas fundamentalmente por la aceleración de determinados cambios ligados a la digitalización de la economía, por factores como el envejecimiento de la población, falta de relevo generacional o falta de atractivo entre los jóvenes en ocupaciones tradicionales debido a las condiciones de trabajo (*European Employment Services*, 2023)³⁷.

El comportamiento de España en términos de polarización del empleo respecto del cambio técnico sustitutivo de tareas rutinarias es similar al del grupo de países de la OCDE. De esta forma, existe un incremento sostenido de las ocupaciones que requieren una elevada cualificación, mientras que las ocupaciones que requieren una cualificación media -con altos componentes de tareas rutinarias, repetitivas y automatizables- presenta una caída sustancial; por último, se da un leve crecimiento del empleo en actividades que demandan una baja cualificación³⁸.

La incertidumbre propia de un proceso tecnológico caracterizado por la máxima aceleración³⁹ requiere ser tratada desde la máxima rigurosidad a partir de los elementos, pocos, considerados estables, a saber, la experiencia basada en los comportamientos de los cambios industriales, técnicos y tecnológicos precedentes, el comportamiento del empleo y su transformación, la realidad de las competencias de las personas trabajadoras en relación con las principales categorías innovadoras, el poder de las relaciones laborales y la negociación colectiva. Con todos estos ingredientes, podemos afirmar que el progreso técnico de las diferentes revoluciones industriales no ha tenido como consecuencia la destrucción de empleo sino el cambio en su composición⁴⁰.

Y para responder a la demanda de empleo derivada de la nueva composición de un gran número de puestos de trabajo en nuestro país, una de las más importantes herramientas para alcanzar con las que contamos para alcanzar un sistema sólido en este sentido, es la existencia de políticas activas de empleo eficientes (intervención estatal) y, específicamente, la preparación y formación para responder a la demanda de las nuevas cualidades exigidas (intervención de los distintos agentes sociales implicados). Trabajar sobre este ámbito es la mayor garantía para alcanzar un empleo decente y de calidad. Y trabajar sobre este ámbito en el campo de la digitalización resulta ser imprescindible para que esos rasgos se den, de forma generalizada, en el empleo de nuestro país.

³⁷ *European Employment Services*, 2023, *Información del mercado laboral: España*, disponible en: https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information/labour-market-information-spain_es

³⁸ ANDRÉS, J Y DOMÉNECH, R., *Disrupción digital y empleo Bienestar social ante las nuevas tecnologías globales*, El Futuro Digital de España OCDE, 6 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE-panel-digitalizacion-Rafa-Domenech-julio-2021.pdf>

³⁹ CONCHEIRO, L., *Contra el tiempo Filosofía práctica del instante*, Editorial Anagrama, 2016.

⁴⁰ BENTOLILA, S.Y JIMENO, J.F., *¿Nos van a quitar las máquinas de trabajar?*, 2016, disponible en: <https://nadaesgratis.es/bentolila/nos-van-a-quitar-las-maquinas-de-trabajar>

III. Capacidades requeridas, digitalización y empleo.

La digitalización en el acceso al empleo muestra dos variables básicas que, al unirse, conforman una tercera en la que se encuentra el éxito o fracaso de las decisiones adoptadas; a saber, en cuanto a las variables básicas, la primera, la formación en competencias digitales de las personas trabajadoras adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo y, consecuentemente, aquéllas requeridas por el modelo productivo de un país; la segunda, el modelo de organización del trabajo adoptado por las empresas de cara a la implantación de la digitalización. De forma más precisa respecto a esta última variable, si el patrón de digitalización adoptado apuesta por la flexibilidad funcional, o bien por la autonomía de las personas trabajadoras o, en su caso, por la combinación de ambos factores. Y es en la mixtura, como veremos, donde se encuentra la tercera dimensión -podríamos denominarla digitalización global-, tan relevante para la economía de un país, para la buena marcha de su tejido empresarial y, por ende y no menos importante, para la creación y acceso al empleo en la era digital -o cualquier otra-: la productividad.

En cuanto a la primera variable, nuestro país debe avanzar en la senda de un mayor nivel de digitalización de las personas. La digitalización en España es alta, por encima de la media europea, en cuanto a conectividad y uso de servicios de internet, sin embargo, queda por debajo de esa media en digitalización del capital humano, en relaciones que disgregaremos más adelante. El porcentaje de personas trabajadoras que no están familiarizadas con las herramientas digitales en su trabajo (uso de ordenadores, portátiles, tabletas, *smartphons*, etc.), asciende al 40%, una cifra que nos sitúa a la cola de los Estados miembros de la UE (Eures, 2023). Podemos hablar así, de una brecha digital entre medios productivos, por un lado, y capital humano que los utilice para alcanzar la mayor competitividad posible, por otro. En este sentido, cuando hablamos de capital humano nos referimos, en primer lugar, al conocimiento y el uso de herramientas informáticas básicas, y en segundo lugar, al conocimiento y el uso de herramientas avanzadas de personas graduadas en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, según sus siglas en inglés).

En datos, respecto del capital humano digital en España: las competencias digitales básicas son algo menores que la media de la UE y estamos alejados de los países líderes; si bien el porcentaje de especialistas en TIC en el empleo aumentó en los últimos años, sigue estando por debajo de la media de la UE y lejos de los países líderes; el porcentaje de titulados TIC se sitúa por encima de la media de la UE pero lejos de los líderes; el porcentaje de mujeres especialistas en TIC es muy bajo, estando estancado en el 1,1% del empleo femenino⁴¹. Respecto de este dato conviene resaltar que, pese a ser muy bajo el porcentaje de mujeres especialistas en TIC, lo cierto es que cuando comparamos mujeres

⁴¹ PÉREZ, F., BROSETA, B., ESCRIBÁ-ESTEVE, A., GÓMEZ, A., HERNÁNDEZ, L., PEIRÓ, J. M., ... & TODOLÍ, A. "Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: El impacto socioeconómico de la economía digital". *Madrid: Consejo Económico y Social (CES, XXI Premio de Investigación del CES)*, 2020.

y hombres con habilidades digitales avanzadas, la diferencia es mínima, 40,1% y 42,3%, respectivamente.

Los países que han desarrollado un empleo altamente cualificado suelen tener comparativamente menos trabajadores expuestos a alto riesgo por la digitalización, dado que estos trabajadores suelen llevar a cabo tareas menos automatizables que los menos cualificados, al mismo tiempo que suelen tener mayores posibilidades de readaptación, de ser necesario.

Por otro lado, en relación con la baja productividad agregada en nuestro país respecto a otros de la UE, contamos con numerosos informes que relacionan estas variables descritas, dada la infrautilización de la tecnología en extensos segmentos del aparato productivo (CES, 2017)⁴².

Las razones que explican la situación descrita son innumerables. La formación, el desigual acceso de conectividad, la brecha digital -y la brecha digital de género-, el sistema productivo y la irregular adaptación empresarial en la aplicación de la tecnología, entre otras. Cabría añadir otro elemento que tiene un importante impacto con sustantividad propia y que, por tanto, debe añadirse y tratarse desde la perspectiva de las políticas activas de empleo. Este elemento se refiere a una de las principales distinciones que posee España respecto de los países más avanzados en digitalización en nuestro entorno y que, consecuentemente, puede explicar ese retroceso. Se trata de si el sistema productivo utiliza los medios digitales para funciones de comunicación y coordinación -donde se sitúan los países del centro y norte de Europa, más avanzados en este ámbito- o se utilizan para funciones organizativas de control de procesos y personas -España, sur y este de Europa-, menos avanzados⁴³.

En referencia a la segunda variable, España presenta una paradoja de partida que define nuestra apuesta por la digitalización y el papel que, como tejido económico-empresarial y productivo, queremos que aquélla tenga. Según algunos estudios⁴⁴, alguno de los cuales utiliza datos estadísticos arrojados por la Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo (EWCS)⁴⁵ esta paradoja implica que nuestro país es el que cuenta, en Europa, con una mayor digitalización respecto a la robotización o digitalización de las máquinas, mientras que se encuentra a la cola en delegación y autonomía de trabajo. Así, en términos generales, un mayor nivel de digitalización queda asociado positivamente con una mayor flexibilidad funcional y con más autonomía. Dicho lo cual, la digitalización engloba dos patrones dentro de esta arista, esto es, si se digitalizan máquinas incorporando robots o se

⁴² CES (Consejo Económico y Social), 2017, Informe 3/2017, *Informe La Digitalización de la Economía*, disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0317.pdf>

⁴³ RIVERA TORRES P. Y SALAS FUMÁS, V., *Digitalización y organización del trabajo en las empresas europeas: descripción y análisis comparado para España a partir de la European company survey*, 2019. Funcas, 2022.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo (EWCS), Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), 2021.

digitalizan las personas con un mayor número de ellas utilizando ordenadores para realizar su trabajo. Como decimos, España tiene una relativamente alta posición en la primera, digitalización de las máquinas, y baja en la segunda dimensión, digitalización de las personas en sus dos vertientes, a saber, habilidades digitales de las personas y aprovechamiento de esas habilidades con el objeto de maximizar los resultados óptimos que trae consigo.

Según el *European Company Survey 2019*, las empresas españolas puntúan alto en digitalización cuando se trata digitalizar a las máquinas, mientras que las empresas del resto de países, y en particular las de los países del centro y norte de Europa, que puntúan tanto o más alto en digitalización, lo consiguen digitalizando a las personas. Esto supone que una alta proporción de nuestra digitalización se dedica al control de procesos y de personas, frente a lo que ocurre entre los establecimientos del resto de Europa. Como ejemplo, entre los establecimientos de los países escandinavos la proporción que utiliza la analítica de datos para el control de las personas es un 20,5 % inferior a la proporción de establecimientos que controlan a las personas en España. Lo que significa que un importante esfuerzo en digitalización está enfocado a controlar y no a generar competitividad, rasgo que cabría analizar de forma autónoma pero que, sin duda, supone un destino inadecuado, por desajustado, de un elevado porcentaje de innovación digital.

Datos que se ven avalados también por el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2022⁴⁶. Según este informe de la Comisión Europea, España ocupa el séptimo puesto de los 27 Estados miembros de la UE en digitalización, mejorando de forma importante en integración de la tecnología digital, así como en los servicios digitales públicos. De esta forma, nuestro país es uno de los líderes de la UE en cuanto a conectividad, ocupando el tercer puesto.

El desequilibrio expuesto nos diferencia negativamente y de forma importante de muchos de los países de nuestro entorno, puesto que es más habitual y se asocia con un mayor éxito la correlación positiva entre digitalización y autonomía, correspondencia que en España no se produce. Consecuencia de ello, nuestro país se sitúa por debajo de la media de la UE en cuanto a participación del sector TIC en el empleo total.

“Si nos atenemos a los resultados de investigaciones (...) en las que se demuestra la complementariedad entre capital TIC y capital organizacional, el escaso acoplamiento entre digitalización y autonomía de los trabajadores entre los establecimientos españoles estaría impidiendo, o limitando seriamente, el deseado impacto positivo de la inversión en medios digitales sobre la eficiencia productiva de los establecimientos y en última instancia sobre el crecimiento y la rentabilidad de la actividad que se realiza en los mismos. Los establecimientos del centro y norte de Europa, en cambio, aprovechan las

⁴⁶ Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2022. Según este informe de la Comisión Europea. Disponible en: file:///C:/Users/Franca/Downloads/DESI_2022_Espana_es_WSsnPc3dmznutLzfbNIQWFowU_88760.pdf

complementariedades entre capital TIC y capital organizacional al combinar más digitalización, sobre todo de los trabajadores, con más autonomía en el trabajo”⁴⁷.

La intención de esta descripción es doble; primero, establecer la conexión con una posible mayor productividad, por cuanto esta es imprescindible para alcanzar una importante accesibilidad y mantenimiento del empleo, no solo, como decimos, en la era digital, sino que se ha presentado de forma constante a lo largo de todas las revoluciones industriales vividas; en segundo término, porque pone de manifiesto la necesaria adaptación de los empleadores en nuestro país que, en este ámbito, muestran una reducida capacidad en comparación con otros países de nuestro entorno.

IV. Conclusiones

La evidencia histórica, los estudios doctrinales y científicos, los datos arrojados por la implementación, hasta ahora, de la digitalización en el mercado laboral nos hablan de una certeza: la digitalización será un proceso, fundamentalmente, de transformación del empleo. Tras muchos estudios y décadas de vida de este proceso, si bien acelerado en los últimos años y por tanto con ciertos componentes de incertidumbre, la mayoría de los análisis arrojan datos de superación del determinismo tecnológico, que había dejado fuera de su ecuación, de forma errónea, al poder regulador de las relaciones laborales. Esto porque, hasta hace poco más de un lustro, era abundante el número de estudios que indicaban la destrucción de empleo global a importantes niveles. La mayoría se quedaba en ese punto, analizando los datos preexistentes y olvidando el poder corrector de la norma para crear la ficción jurídica que equilibre la situación. Otros, añadían la frase clave, salvo que se pongan en marcha unas políticas de empleo eficientes. Asumida la sustitución de trabajadores por máquinas, en su real dimensión, queda demostrado que el nuevo panorama digital-laboral requiere del trabajo humano en forma similar a lo que lo ha venido haciendo hasta ahora. Sobre el hecho de que se produzca una sustitución de empleos tradicionales basados en gran medida en tareas rutinarias u otros susceptibles de ser asumidos íntegramente por máquinas, nadie tiene duda. Tampoco sobre la circunstancia de que muchos de los trabajos que sustituirá la robótica, necesitarán a personas trabajadoras en algún momento de su ciclo productivo o que se crearán nuevos puestos de trabajo que ahora no somos capaces ni de imaginar.

Este escenario deja como actor principal en materia de empleo, en su acceso y mantenimiento, la capacidad de adaptación de una sociedad y de los individuos que la componen; y esa capacidad de adaptación se define por dos elementos clave en un mercado de trabajo con alto componente digital, a saber, la formación en competencias digitales de las personas trabajadoras, adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo y el modelo de organización del trabajo adoptado por las empresas de cara a la implantación de la digitalización. En el elevado rendimiento conjunto de ambos

⁴⁷ Ídem. Pág. 43

elementos está la clave para alcanzar el objetivo base para que las políticas de empleo alcancen su máxima efectividad, esto es, un mercado con alta productividad. Por ello, parece lógico replantearse las esferas sobre las que se trabaja en el ámbito de las políticas activas de empleo, abandonando la única visión unidireccional hacia el sujeto trabajador para ampliarla en su contexto de aplicabilidad y, por tanto, de ajuste dinámico con el mercado de trabajo.

A partir de este equilibrio, por el que necesariamente debemos transitar para alcanzar ese éxito de mercado de trabajo, es desde donde debemos procurar un derecho-deber a la empleabilidad, cuestión que además retroalimenta la consecución del objetivo primero. El proceso de empleabilidad facilita la adaptación a las necesidades del mercado de trabajo por parte de las personas trabajadoras, lo que supone una corrección del elemento distorsionador de falta de capacidades adecuadas a la demanda de perfiles profesionales que sufrimos en la actualidad; a su vez, el tejido empresarial debe apostar por la delegación y autonomía en el trabajo de esas personas trabajadoras cualificadas, lo que facilitará el aprovechamiento de nuestro alto componente digital en máquinas o robotización de forma óptima, multiplicando sus efectos. Con ello, un alto nivel de digitalización global nos impactará positivamente en el sentido de alcanzar una mayor productividad. Y una mayor productividad, como sabemos, va directamente relacionada con cantidad y calidad de empleo.

Por tanto, ese derecho-deber al que aludíamos podrá dotarse de una real aplicación, partiendo de la obligación de los poderes públicos de facilitar instrumentos al sujeto para que tenga oportunidades de empleo; formación, cualificación, aproximación entre oferta-demanda en el sentido de ajuste dinámico para que tenga verdaderas oportunidades de empleo.

La aceleración que sufre la evolución de las nuevas formas de trabajo requiere de una fuerte y especial necesidad de adaptación a través de la formación, puesto que el elemento “tiempo” no presenta la misma magnitud que en épocas anteriores; esto es, el tiempo necesario para adaptarse a los cambios formativos era más dilatado hasta ahora, facilitando la formación a través de múltiples canales, no siempre rápidos; sin embargo, en la actualidad, la rapidez del cambio requiere de un sistema integral de formación mucho más preparado, cualificado y con la agilidad necesaria para actuar acorde con esa velocidad. Para ello, es fundamental la presencia de formadores especializados, por la existencia de espacio laboral de realidad cambiante que caracteriza nuestro tiempo, desde los ámbitos público-privado para dar contenido a esa vertiente de derecho, que es garantía de un sistema productivo y de empleo que beneficiará al conjunto de la sociedad. Desde ese derecho, se genera la nueva concepción del deber, como respuesta indubitada a los recursos de los que se ha servido el sujeto receptor de esa formación, contemplando desde una visión más razonable y jurídicamente exigible, el cumplimiento del deber que la empleabilidad trae consigo.

BIBLIOGRAFÍA

ALÓS, R. (2019). “El empleo en España en un horizonte 2025”. *Economía digital y políticas de empleo*.

ANDRÉS, J Y DOMÉNECH, R., *Disrupción digital y empleo Bienestar social ante las nuevas tecnologías globales*, El Futuro Digital de España OCDE, 6 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE-panel-digitalizacion-Rafa-Domenech-julio-2021.pdf>

BENTOLILA, S.Y JIMENO, J.F., *¿Nos van a quitar las máquinas de trabajar?*, 2016 disponible en: <https://nadaesgratis.es/bentolila/nos-van-a-quitar-las-maquinas-de-trabajar>

CABEZA PEREIRO, J. “La Ley 3/2023, de empleo: marco general de buen gobierno”, *Revista Justicia & Trabajo*, núm. Extraordinario, septiembre de 2023.

CASTELLS OLIVÁN, M. “Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa”, disponible en: http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/G%20Y%20S%20castells_globaliza_tec_trab_emp.pdf

CONCHEIRO, L., *Contra el tiempo Filosofía práctica del instante*, Editorial Anagrama, 2016.

CRISTOBAL RONCERO, R., “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 33 (Ejemplar dedicado a: Derecho del trabajo), 2001.

ESTRADA, B. Y PUMARADA, M., “La Digitalización de la economía española y sus repercusiones en el empleo”. *Fundación Alternativas, Documento de trabajo 199/2018*, 2018.

GIL PLANA, J. “Nuevas tecnologías y relaciones colectivas de trabajo: las plataformas digitales”, en AA.VV. (Coordinadores: MONREAL BRINGSVAERD, E., THIBAUT ARANDA, X. y JURADO SEGOVIA, A.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías. Estudios en Homenaje al Prof. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2020.

GMYREK P., BERG J. y BESCOND, D., *Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*, OIT, 2023.

HERRERA CUESTA, D., “Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España”, *Sociología del Trabajo*, núm. 89, 2017

MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, en *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 2003.

MELLA MÉNDEZ, L., “Sobre la globalización y la digitalización del mercado de trabajo: a modo de prólogo”, en AA.VV. (Directores: Mella Méndez, L. y de Muñagorri, R.), *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

MERCADER UGUINA, J., “El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital” *Revista de información laboral*, num.11, 2018

MORENO ROMERO, F., *La calificación del trabajador subordinado o autónomo como delimitador del régimen protector*, Editorial Comares, 2022.

MORENO ROMERO, F., *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*”, Editorial Comares, 2016.

PÉREZ, F., BROSETA, B., ESCRIBÁ-ESTEVE, A., GÓMEZ, A., HERNÁNDEZ, L., PEIRÓ, J. M., ... & TODOLÍ, A. “Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: El impacto socioeconómico de la economía digital”. *Madrid: Consejo Económico y Social (CES, XXI Premio de Investigación del CES)*, 2020

PÉREZ DEL PRADO, D., “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”. *Labos*, vol. 4, número extraordinario *Tormenta de reformas*, 2023, DOI: 10.2031/labos.2023.7932

POZO CUEVAS, F., “Los servicios públicos de empleo y la transmisión de los paradigmas de la activación y del emprendimiento”, AA.VV (Directores: Calvo Gallego, F.J, Hernández Bejarano, M. y Rodríguez-Piñero Royo, M.) *La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI*, Ediciones Laborum, 2021.

RIVERA TORRES P. Y SALAS FUMÁS, V., *Digitalización y organización del trabajo en las empresas europeas: descripción y análisis comparado para España a partir de la European company survey*, 2019. Funcas, 2022.

ROQUERO GARCÍA, E., “Dinámicas de segmentación en el mercado de trabajo de los trabajadores jóvenes españoles”, en CRISTOBAL RONCERO, R. (Directora), *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

SÁNCHEZ LLOPIS, E., (Coord.) “La situación de las y los jóvenes en España: más vulnerables a la crisis”, *Cuadernos de la Fundación Primero de Mayo* núm.11, 2009.

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. Y GRAU RUÍZ, M. A. (2019) “El impacto de la robótica, en especial la robótica inclusiva, en el trabajo: aspectos jurídico-laborales y fiscales”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 50.

SCHWAB, K. “The Fourth Industrial Revolution” en *World Economic Forum*, disponible: https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0005/3385454/Schwab-The_Fourth_Industrial_Revolution_Klaus_S.pdf

- TAUTSCHER, A., “El pleno empleo y su política”. *Revista de Fomento Social*, 1952.
- TORTUERO PLAZA, J. L., “La protección por desempleo asistencial y otras Políticas de protección por desempleo”, *Empleo y protección social, XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2023.
- VARELA FERRÍO, J., “Impacto de la digitalización en el empleo en España”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, 6(1), 2019.
- VICENTE PALACIO, A., “Inteligencia artificial para la mejora de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo: algunas propuestas (inconclusas)”, AA.VV. (Directora: López Cumbre, L. y Coordinadora: Revuelta García, M.), *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2022.
- VILA TIerno, F., “Realidad social, transformación digital y colectivo de mayores” Congreso Internacional *Nuevas formas de prestación laboral y especial vulnerabilidad de los mayores*, Università Degli Studi di Roma La Sapienza, Roma, 2023.
- YSÀS MOLINERO, H., “La precariedad en el empleo en España: apuntes sobre sus principales condicionantes jurídicos”, *Documentación Laboral*, núm. 122-Año 2021-Vol. I.