

# LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LAS ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EMPLEO TRAS LA PANDEMIA COVID-19<sup>1</sup>

THE DIGITAL TRANSITION IN THE EU'S POST-PANDEMIC COVID-19 EMPLOYMENT POLICIES

**CARLOS DE FUENTES G.<sup>a</sup>-ROMERO DE TEJADA**

Profesor Contratado Doctor (interino)

Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIGITALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO. 2.1. Las orientaciones comunitarias para las políticas de Empleo de los Estados miembros. 2.2. Los Informes Conjuntos sobre el Empleo tras la COVID-19. 2.3. Últimas recomendaciones del Consejo a España sobre los Programas Nacionales de Reforma. III. OTROS DOCUMENTOS EUROPEOS CON IMPACTO EN EL EMPLEO POSTERIORES A LA PANDEMIA COVID-19. 3.1. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. 3.2. La Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital. 3.3. Comunicación de la Comisión para aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo. 3.4. La Resolución del Consejo sobre un nuevo plan de aprendizaje de adultos 2021-2030. 3.5. El Reglamento sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos. 3.6. Algunas resoluciones de interés del Parlamento Europeo. IV. VALORACIONES CONCLUSIVAS. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**Palabras clave:** Política de empleo; Unión Europea; transición digital; Estrategia Europea de Empleo; formación.

**Keywords:** Employment policy; European Union; digital transition; European Employment Strategy; training.

---

1 El presente artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación sobre «El impacto de la digitalización en las relaciones de trabajo: retos y oportunidades (FuWorkTech)» PID2019-104287RB-100.

**Resumen:** Se analiza cómo está afrontando la Unión Europea la transición digital para conocer qué medidas propone y en qué calendario. Para ello, se revisa, por un lado, la actuación comunitaria de coordinación de la Estrategia Europea de Empleo y, por otro, otra documentación de la Unión con impacto en el empleo. Se concluye que al no tener un diagnóstico claro, las medidas a adoptar que se proponen por las autoridades comunitarias son inconsistentes. A partir de diciembre de 2022 y primeros meses de 2023 se reconoce un cambio de ritmo a la hora de afrontar el impacto de la digitalización, sin embargo, en temas de cambios legislativos laborales queda mucho camino por recorrer.

**Abstract:** This article analyses how the European Union is tackling the digital transition in order to find out what measures it is proposing and in what timeframe. To this end, it reviews, on the one hand, the Community action to coordinate the European Employment Strategy and, on the other, other EU documentation with an impact on employment. It is concluded that without a clear diagnosis, the measures to be adopted proposed by the Community authorities are inconsistent. From December 2022 and the first months of 2023, a change of pace in tackling the impact of digitalisation is recognised, however, there is still a long way to go in terms of changes in employment legislation.

*«Sin la técnica el hombre no existiría ni habría existido nunca. Así, ni más ni menos. (...) Lo que nadie puede dudar es que desde hace mucho tiempo la técnica se ha insertado entre las condiciones ineludibles de la vida humana de suerte tal que el hombre actual no podría, aunque quisiera, vivir sin ella»*

José Ortega y Gasset<sup>2</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

La trascendencia de la transformación digital de la economía y de las formas de trabajo es incuestionable<sup>3</sup>. Son varios los estudios que se han encargado de tratar de anticipar cuál será el impacto en el mundo laboral de esta cuarta revolución industrial<sup>4</sup>. En 2020, un conocido informe del Foro Económico Mundial aventuraba que la revolución robótica crearía más

2 ORTEGA Y GASSET, J., *Meditación de la técnica y otros ensayos sobre ciencia y filosofía*, Revista de Occidente en Alianza Editorial, Madrid, reimpresión en 2008, pp. 13-14.

3 Es elocuente la Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo, cuando en su primera declaración afirma «el mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas (...)», Ginebra, junio de 2019.

4 MONEREO PÉREZ, J.L., «Derecho al trabajo y derechos profesionales ante la innovación tecnológica y las nuevas formas de empleo», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M., PERÁN QUESADA, S., Directores), *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI*, Comares, Albacete, 2021, p. 4, indica que nos encontramos en la cuarta revolución industrial o revolución 4.0 que «va a tener una incidencia en el empleo, tanto en lo relativo a los niveles de empleo como en las formas de empleo. Se producirán procesos contradictorios de creación y destrucción de empleo, pero también de desplazamiento de trabajadores desde las actividades en declive a las nuevas actividades en expansión (...). El tiempo indicará si prevalece el lado positivo del desarrollo o el lado negativo y su incidencia en la vida laboral y en los sistemas de protección social».

puestos de trabajo que aquellos que desaparecerían (si bien ciertos sectores de la población y determinados países y regiones iban a sufrir más las consecuencias negativas y precisarían un mayor apoyo de empresas y gobiernos). Más recientemente, este mismo organismo ha indicado que las predicciones son menos favorables con un importante efecto en el cambio de puestos de trabajo existentes<sup>5</sup>. Por su parte, si seguimos un trabajo publicado por la Organización Internacional del Trabajo en verano de 2023 sobre los efectos de la Inteligencia Artificial generativa en el ámbito laboral parece que el resultado es que no afectará tanto a la cantidad de empleos que puedan desaparecer (con la excepción de los puestos administrativos) como al impacto en la calidad del empleo y «los posibles efectos sobre la intensidad del trabajo y la autonomía cuando la tecnología se integre en el puesto de trabajo»<sup>6</sup>.

El objeto del presente estudio es analizar en qué medida las políticas de empleo están atendiendo al desafío de la transición digital en un escenario de cambios no sólo por el espectacular desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), sino por las crisis climáticas y la evolución demográfica, fruto especialmente del incremento de la esperanza de vida y de la reducción de la natalidad en gran parte del planeta<sup>7</sup>, a lo que se añade de forma más reciente la guerra de Ucrania, las crisis energéticas, la inflación, etc.

Como es sabido, la noción de política de empleo<sup>8</sup> (artículo 2 de la Ley de Empleo)<sup>9</sup> es aquella parte del Derecho Social que atiende la regulación de los instrumentos (servicios públicos, agencias de colocación y entidades colaboradoras) para el acceso al mundo laboral y la Gobernanza del Empleo (Sistema Nacional de Empleo, Conferencia Sectorial de Empleo y Consejo General del Sistema Nacional de Empleo) y que consta de dos facetas diferenciadas, pero con grandes dosis de interacción mutuas (políticas activas y pasivas de empleo). Las políticas activas hacen referencia tanto al conjunto de programas y servicios garantizados para la orientación, formación e intermediación de la población activa cuyas finalidades son tanto la empleabilidad como la reducción del desempleo, como a los estímulos e incentivos a la creación de oportunidades de trabajo. Sus objetivos son el desarrollo de un empleo digno, estable y de calidad y la consecución del pleno empleo (artículos 35 y 40 de la Constitución Española). Por su parte, por políticas pasivas se entiende la combinación de prestaciones

---

5 Vid. los informes *Future of Jobs 2020 y 2023* accesibles en: <https://es.weforum.org/reports/> [último acceso, 07/09/2023].

6 GMYREK, P., BERG, J., BESCOND, D. *Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*, ILO Working Paper, 96, Ginebra, 2023, <https://doi.org/10.54394/FHEM8239>, la cita en página 1.

7 En los últimos años es frecuente encontrar alusiones en documentos comunitarios a esta triple realidad (digitalización, desafío medioambiental y cambios demográficos) pero de ellos ya se hablaba en las primeras directrices comunitarias de empleo de 2010 y se hacía referencia a la inicial estrategia de empleo de Lisboa de 2000. Vid. el considerando 4: «La Estrategia de Lisboa, puesta en marcha en 2000, se basaba en el reconocimiento de que es necesario aumentar el empleo, la productividad y la competitividad de la UE, mejorando a la vez la cohesión social, frente a la competencia mundial, el cambio tecnológico, los desafíos medioambientales y el envejecimiento de la población».

8 Por la extensión de este trabajo, no abordaremos el concepto de política de empleo. Sobre ello, vid. el trabajo clásico de MARTÍN VALVERDE, A., «La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo», *Documentación Laboral*, n.º 9, 1983, p. 65. También, de manera más sucinta, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. y CASTELLANO BURGUILLO, E., «La política de empleo en la Unión Europea», *Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, n.º 10, 2001, pp. 12-14.

9 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (BOE de 1 de marzo de 2023).

y subsidios que protegen económicamente la contingencia del desempleo (en el marco del artículo 41 de la Constitución Española y los Sistemas de Seguridad y protección social)<sup>10</sup>.

En la conformación de esta legislación la importancia de las instituciones internacionales y, señaladamente, comunitarias es crucial. Atendiendo a la realidad europea, desde finales de los años noventa del siglo pasado hay una coordinación de los Estados miembros de la Unión Europea en las políticas de empleo con resultados que tienden a un mayor refuerzo de la actuación conjunta<sup>11</sup>. Ello se lleva a cabo a través de actos jurídicos vinculantes, pero también de una pléyade de recomendaciones e iniciativas de «Derecho indicativo o soft law», cuya relevancia no es menor si hay el consenso político necesario para implementarlo.

Dado el volumen de las actuaciones comunitarias sobre empleo y las dimensiones del presente estudio, el objeto de análisis lo vamos a centrar en las intervenciones de algún organismo de la Unión posteriores a la pandemia COVID-19. En alguna medida este trabajo debe ponerse en relación con un estudio previo realizado por la profesora García Piñeiro<sup>12</sup> que se concentró en la revisión de la incidencia de las nuevas tecnologías en los instrumentos de política de empleo internacionales, comunitarios y nacionales hasta 2020. Este trabajo concluyó indicando que a pesar de tener presencia la digitalización en las políticas públicas de empleo, éstas no se habían adaptado para hacer frente al fenómeno de la transformación digital, salvo en indicaciones relativas a la necesidad de capacitación digital.

Hemos dividido el capítulo en dos partes diferenciadas. De un lado, el análisis de los documentos comunitarios del semestre europeo de coordinación de la Estrategia Europea de Empleo. De otro, el estudio de otros documentos comunitarios con impacto en el empleo. El trabajo culmina con las conclusiones pertinentes.

## II. LA DIGITALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

La Coordinación de las instituciones comunitarias de las políticas económicas y de empleo se realiza a través del denominado «Semestre europeo»<sup>13</sup> a través del cual, como es sabido,

---

10 Sobre la nueva Ley de Empleo, *vid.* las reflexiones de PÉREZ DEL PRADO, D., «Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo de España» (I y II), *Revista Trabajo y Derecho*, n.º 102 y 103, junio y julio de 2023.

11 Un buen resumen de la Estrategia europea de empleo en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/54/la-politica-de-empleo> [última visita, 21/08/2023].

12 GARCÍA PIÑEIRO, N., «Política de empleo y nuevas tecnologías», en AA.VV. (Monreal, Thibault y Jurado, Coord.), *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías. Estudios en Homenaje al profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 161-187.

13 Para una explicación detallada de las competencias de coordinación comunitarias de la política social, *vid.* MIRANDA BOTO, J.M., *Las competencias de la Comunidad Europea en Materia Social*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 333-370. Más sucintamente, FERNÁNDEZ PROL, F., «Orientaciones y recomendaciones a debate: ¿cumple España los mandatos europeos en materia de empleo?», en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., Coord.), *Políticas de empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 49-53.

se aplica la Estrategia Europea de Empleo y se articula a través de cuatro fases<sup>14</sup>: a) adopción del Consejo Europeo de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros; b) Informe Conjunto sobre el Empleo (la Comisión emite el informe y el Consejo lo adopta); c) los programas nacionales de reforma, presentados por los Gobiernos nacionales y examinados por la Comisión y, en fin, d) publicación por la Comisión de los informes sobre los Estados miembros y recomendaciones específicas para cada país.

Revisaremos los informes de las instituciones europeas de las fases a, b y d y analizaremos la presencia de la digitalización en los mismos.

## 2.1. Las orientaciones comunitarias para las políticas de Empleo de los Estados miembros

### 2.1.1. Significado y evolución

Las orientaciones comunitarias de las políticas de empleo de los Estados miembros, en el marco de los artículos 145 y 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 3, 8 y 9 del Tratado de la Unión Europea, son dictadas como medio para aplicar la Estrategia Europea de Empleo; recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo propuestos por la Comisión, acordados por los Gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo Europeo<sup>15</sup>. Se publican por Decisión de este último órgano.

La importancia de este documento se concentra en que, además de albergar las aspiraciones y metas de las autoridades europeas con respecto al mundo del trabajo, cumple un doble cometido. Por un lado, constituye el fundamento de cualquier recomendación específica que pueda presentar el Consejo a un Estado miembro y, por otro, sirve de base para elaborar el informe conjunto sobre el empleo que envían anualmente el Consejo y la Comisión al Consejo Europeo<sup>16</sup>.

Como es sabido, las directrices actuales de la Unión sobre las políticas de empleo, publicadas en noviembre de 2023<sup>17</sup>, son el resultado de las indicaciones incorporadas en las sucesi-

---

14 Al respecto, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=101> [última visita, 18/08/2023].

15 Las primeras orientaciones, publicadas en 2010, ven la luz después que, en los diversos Consejos europeos monográficos sobre el empleo, celebrados desde 1997 hasta finales de la primera década de los años dos mil, establecieran una serie de objetivos principales y de directrices y criterios para alcanzarlos. Dichas orientaciones, sucesiva y reiteradamente formuladas por las autoridades comunitarias a los Estados para que pusieran en marcha reformas estructurales de diversas materias, cristalizan en el documento que ve la luz a finales de 2010. Sobre el tema, AA.VV. (NOGUEIRA, FOTINOPOULOU y MIRANDA, Dir.), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 278-279.

16 Considerando 18 de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2010, Decisión del Consejo 2010/707/UE, de 21 de octubre de 2010 (DOUE de 24 de noviembre de 2010).

17 Durante la revisión del presente artículo tuvo lugar la publicación de las Orientaciones de 2023 (Decisión 2023/2528, de 9 de octubre de 2023 que vieron la luz en el DOUE de 14 de noviembre de los corrientes, accesible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202302528](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202302528)) que prorrogan las correspondientes a 2022 que habían sido publicadas en la Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo, de 21 de noviembre de 2022 (DOUE 24 de noviembre de 2022).

vas versiones anuales que desde 2010 han sido elaboradas por las autoridades comunitarias con la finalidad de desarrollar una estrategia coordinada para el empleo en toda la geografía comunitaria. En concreto, son seis las orientaciones que se han dictado por la UE (2010 —prorrogadas hasta 2014—, 2015 —extendidas también durante 2016—, 2017, 2018 —con prórroga durante 2019—, 2020 —prorrogadas durante 2021 por la pandemia— y las últimas hasta el momento en 2022 que se han extendido para 2023).

En 2010 las primeras orientaciones fueron prolijas y detalladas. No obstante, era necesario una mejor ordenación y, por ello, a partir de las segundas directrices europeas, elaboradas en 2015, se llevó a cabo una reordenación en los cuatro ámbitos que han continuado hasta nuestros días (demanda de mano de obra; oferta de trabajo y su acceso al empleo, cualificaciones y competencias; funcionamiento del mercado de trabajo y diálogo social y, en fin, integración social, igualdad de oportunidades y combatir la pobreza). En efecto, en 2015 se modificaron los enunciados de los títulos de las cuatro orientaciones y ello conllevó que se incluyeran los diversos temas de una forma un poco más ordenada, lo cual facilitó en alguna medida su comprensión. Con todo, aunque ha mejorado algo, la redacción sigue adoleciendo de claridad y las orientaciones son un conglomerado de enunciados de asuntos relevantes cuya principal característica es la falta de concreción; se siguen añadiendo temas sin el debido orden y la necesaria profundidad y ello puede redundar con total seguridad en que sean seguidas en menor medida por los diferentes Estados miembros<sup>18</sup>. La gran mayoría de los temas se repiten desde hace más de una década por lo que debe hacer pensar que, quizá, podría modificarse la estrategia. Si en todas las versiones de las orientaciones europeas de políticas de empleo se trata un nutrido número de asuntos, más de cincuenta en las últimas publicadas, sin apenas detalle, quizá sería recomendable centrarse sólo en algunos aspectos de cada temática que sean abordados con determinación para implementar las reformas necesarias en un espacio temporal acotado. También podrían dedicarse indicadores para su consecución, a modo del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales como luego se verá.

### 2.1.2. La digitalización en las directrices comunitarias de políticas de empleo de los Estados miembros

Desde las primeras directrices elaboradas en 2010, la UE estableció como prioridad que los Estados miembros promovieran «conocimientos y competencias adecuadas para responder a la demanda actual y futura del mercado laboral», dado que las necesidades de los mercados laborales modernos «cambian a gran velocidad». Ésta es la vía para mejorar la capacidad de inserción profesional y para incrementar la productividad, en una «economía basada en el conocimiento». Sin nombrar la transformación digital ni los avances tecnológicos relacionados con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lo cierto es que desde el inicio se observa una especial sensibilidad de las autoridades europeas con la sociedad del conocimiento y el mundo empresarial basado en las innovaciones, que son el germen de la transformación digital.

---

18 Sobre «la sordera selectiva» del caso del Estado español «cuando escucha solo parcialmente las recomendaciones que proceden de los órganos de la Unión Europea», *vid.* CABEZA PEREIRO, J., «Disfunciones y retos del sistema nacional de empleo», en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., Coord.), *Políticas de empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, p. 28.



Esta idea se completó en 2015 introduciendo ya las nociones de una economía cada vez más digital y los cambios tecnológicos. Así, se estableció que los Estados miembros debían realizar las inversiones necesarias en todos los sistemas educativos y de formación, a fin de aumentar su eficacia y eficiencia en la mejora de la cualificación y las competencias de la mano de obra para que, de este modo, los trabajadores pudieran «anticipar y responder mejor a la rápida evolución de las necesidades de unos mercados de trabajo dinámicos en una economía cada vez más digital y en el contexto de los cambios tecnológicos».

El contexto de cambio tecnológico se indica expresamente ya en 2017 al inicio de la Orientación número seis. En este escenario se establece que los Estados miembros deben promover la productividad y empleabilidad de los trabajadores mediante una oferta adecuada de conocimientos, capacidades y competencias pertinentes a lo largo de la vida laboral que respondan, además, a las necesidades actuales y futuras del mundo laboral.

Como se observa, la presencia de los avances de la digitalización va teniendo una mayor presencia en cada nueva versión de las directrices europeas de las políticas de empleo. Ahora bien, ésta sigue siendo escasa y siempre asociada a la obtención por parte de los trabajadores de nuevas competencias o cualificaciones que le permitan hacer frente a los cambios en el empleo.

Sobre la conexión entre el mundo laboral y el educativo de cara a identificar las cualificaciones y competencias que permitan responder mejor a las nuevas necesidades emergentes del mundo del trabajo ya se hablaba en las primeras orientaciones comunitarias de empleo de 2010. Se reiteró en 2017, cuando las orientaciones de la UE hablaban de la necesidad de «mejorar el seguimiento y la elaboración de previsiones respecto de las capacidades», senda mantenida en 2018 y que continúa en la actualidad.

Ya desde 2010 se apostó por «mejorar la formación de las mujeres en los ámbitos científicos, matemáticos y tecnológicos». Luego, esta idea se dejó de lado hasta retomarse años más tarde. En efecto, en 2020 es un asunto prioritario el incremento de personas tituladas en disciplinas CTIM o STEM (acrónimo en inglés de ciencias, tecnologías, ingeniería y matemáticas), tanto en la educación y formación profesionales de nivel medio como en la superior, especialmente de las mujeres. Esta idea se mantiene en la última versión de 2022.

La noción de «transición digital» aparece en las orientaciones de la UE a las políticas de empleo de los Estados miembros de 2020. Se habla expresamente de «las transiciones tecnológicas y medioambientales, así como del cambio demográfico». Ya en 2022 se hace alusión a «la doble transición ecológica y digital». Esta idea de las transiciones se completa con la visión comunitaria de lograr «transiciones justas y equitativas». De ello ya se habla en 2020 cuando se indica que la educación y formación «Deben permitir una mejor anticipación y adaptación de todos a las necesidades del mercado de trabajo, en particular a través de la formación complementaria y el reciclaje profesional continuos, a fin de apoyar unas transiciones justas y equitativas para todos, reforzar los resultados sociales, abordar la escasez de mano de obra y mejorar la resiliencia general de la economía frente a las perturbaciones». El concepto de transición justa de Europa hacia una economía digital se mantiene en el Considerando sexto de las últimas directrices europeas de 2022<sup>19</sup>.

---

19 Sobre el concepto de transición justa, *vid.* CHACARTEGUI JÁVEGA, C., «El concepto de 'Transición Justa' para la OIT», en *Revista Trabajo y Derecho*, 103/2023, julio de 2023.

En 2022, además de la transición digital justa, se incorpora una idea de aprovechar el potencial relacionado con las transformaciones ecológica y digital (primer párrafo de la Orientación quinta) y del potencial de creación de empleo de las nuevas formas de trabajo (antepenúltimo párrafo de la Orientación séptima). Por tanto, a partir de las directrices actualmente vigentes parece traslucir una visión más positiva del cambio tecnológico.

La situación actual es la siguiente: cuando uno se acerca a las orientaciones comunitarias a las políticas de empleo de los Estados miembros publicadas en 2022 y prorrogadas en 2023, la sensación es que la digitalización y la transformación digital están muy presentes en todo el documento. En efecto, son múltiples, casi constantes, las referencias a la importancia que tiene en el momento actual las transiciones digital y ecológica y el cambio demográfico. El tema se nombra en los considerandos cuarto, sexto, noveno, undécimo y en el segundo párrafo del decimotercero. También en las cuatro orientaciones, quinta (en dos oportunidades), sexta (en cinco momentos), séptima (dos ocasiones) y octava (una vez). Lo más habitual es que aparezca al referirse a la transición digital pero también podemos ver el aprendizaje digital, la digitalización de los servicios públicos, competencias digitales (del profesorado y del alumnado), capacidades digitales y aspectos más concretos como la Inteligencia Artificial, la gestión algorítmica en las empresas, la vigilancia de datos, el teletrabajo (sobre todo permanente o semipermanente), la economía de plataformas y las plataformas digitales.

En el considerando séptimo se trata la digitalización como un reto que está transformando profundamente las economías por efecto de la inteligencia artificial, el incremento del trabajo y la economía de plataformas.

No obstante, a pesar de la multiplicidad de momentos en que se habla de la revolución TIC y su omnipresencia en las directrices europeas, lo cierto es que hay muy poca concreción de qué hay que hacer para afrontar este reto de la transformación digital.

En la orientación quinta se insta a los Estados miembros a modernizar sus sistemas de educación y formación con vistas a proporcionar el acceso al aprendizaje digital. En la sexta se establece la obligación de proporcionar a las personas desempleadas y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por la transición digital. En esta misma orientación sexta se indica la necesidad, por un lado, de invertir en las competencias digitales del profesorado y las personas formadoras y, por otro, de «dotar a todos los alumnos de competencias clave, incluidas las competencias básicas y digitales».

Por su parte, en la orientación séptima se hace referencia a la digitalización como medio de facilitar la gestión de servicios públicos basada en el rendimiento.

En esta misma orientación se trata de las nuevas formas de trabajo y las plataformas digitales. Se pide a los Estados miembros que creen las condiciones adecuadas para las nuevas formas de trabajo, aprovechando su potencial de creación de empleo, pero garantizando el cumplimiento de los derechos sociales. Deben proporcionar asesoramiento y orientación en el trabajo en plataformas digitales y se hace una llamada al papel fundamental que pueden jugar los interlocutores sociales para llegar a las personas con contratos atípicos y representarlas. Asimismo, se establece que los Estados miembros deban considerar la posibilidad de prestar apoyo, con formación específica para los organismos de la inspección, en relación



con los retos derivados de estas nuevas formas de organización del trabajo, la gestión algorítmica, la vigilancia de datos y el teletrabajo permanente o semipermanente.

El tema de la economía de plataformas se introdujo en las directrices de 2020 y se puede observar una concreción mayor en 2022. Ya no sólo se trata de luchar contra los falsos autónomos y evitar relaciones laborales que den lugar a condiciones de trabajo precarias, también en el caso de los trabajadores de plataforma, como se decía en 2020; ahora se insta a los Estados miembros a asesorar a los trabajadores, a apoyar a los interlocutores sociales para que puedan representar a los trabajadores de las plataformas y, más aún, se apuesta por formar a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social sobre los retos de estas nuevas formas de trabajo (gestión algorítmica, vigilancia de datos y teletrabajo permanente).

En relación con el teletrabajo, se incorpora por primera vez en 2020, fruto de la experiencia de la pandemia cuando se indica «es importante fomentar el uso de fórmulas de trabajo flexibles, como el teletrabajo, para mantener los puestos de trabajo y la producción en el contexto de la crisis de la COVID-19». En la actualidad, hay tres alusiones al teletrabajo: en el considerando séptimo al indicar el aumento del teletrabajo como uno de los retos actuales del mundo del trabajo y en la orientación séptima, en dos ocasiones, cuando se indica, de un lado, que la «promoción del uso de fórmulas de trabajo flexibles, tales como el teletrabajo, puede contribuir a que los niveles de empleo sean más elevados y a que los mercados de trabajo sean más inclusivos»; de otro, en la posible formación a los organismos de inspección sobre el teletrabajo permanente o semipermanente antes comentada. Por tanto, la presencia de este importante tema es muy residual.

También es sorprendente el escaso –casi nulo– interés por un tema muy importante en la digitalización como es la protección de datos. Únicamente se nombra una única vez dentro de los aspectos a los que se podría formar a la Inspección de Trabajo.

En definitiva, a pesar de que la transformación digital está presente en las vigentes orientaciones europeas a las políticas de empleo, sólo hay cinco directrices con cierta concreción para regular sus efectos y lograr una transición digital justa, como en tantas ocasiones reitera la Unión. La presencia del teletrabajo, la protección de datos, la inteligencia artificial y la gestión algorítmica de la relación laboral es anecdótica y ello tendrá su efecto en las normativas nacionales. Es cierto que en las vigentes orientaciones (como se hizo por primera vez en 2020) se habla del reto de abordar la escasez de mano de obra, pero se hace sin concreción y, por ejemplo, ya no se habla en todo el documento de la «fuga de cerebros» como un asunto de interés europeo<sup>20</sup>.

---

20 El tema de atender la fuga de cerebros, que no sólo están relacionados con la tecnología digital, pero en los que entran, sin duda, el problema de personas con cualificación digital que pueden abandonar o no trabajar en la geografía comunitaria, se introdujo en 2015, se mantuvo en 2017 y 2018 y en las directrices de 2020 se introduce la idea de que «deben abordarse las causas subyacentes de la fuga de cerebros de algunas regiones, también mediante medidas adecuadas de desarrollo regional». Como hemos indicado, en las orientaciones de 2022 que se han prorrogado para 2023 se ha eliminado la referencia a este tema.

## 2.2. Los Informes Conjuntos sobre el Empleo tras la pandemia COVID-19

El Informe Conjunto sobre el Empleo, publicado por la Comisión europea y adoptado por el Consejo Europeo, analiza la situación del empleo en Europa, la aplicación de las orientaciones para el empleo, la evaluación del cuadro de indicadores claves sociales y de empleo y, en fin, ofrece un resumen de las evoluciones más importantes en materia social y de empleo en Europa. Se trata de un documento extenso y exhaustivo de publicación anual.

El *informe de 2021*<sup>21</sup> está muy condicionado por la repercusión de la pandemia COVID-19 que aún persistía y, lo más relevante, no se sabía cuánto iba a durar. En este escenario se invita a los Estados miembros para que identifiquen los sectores y ámbitos donde tienen que hacer las reformas y la inversión. Se identifica el desempleo juvenil como uno de los mayores riesgos y se pone de relieve cómo la pandemia ha incrementado el número de ninis (jóvenes que ni estudian, ni trabajan) en la Unión. En cuanto a la incidencia del teletrabajo<sup>22</sup>, fórmula utilizada para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, varía considerablemente según perfiles, sectores o, incluso, del lugar de residencia. Así mientras que el 61 % de las personas que vivían en grandes ciudades podían acceder al teletrabajo, este porcentaje se reduce al 41 % cuando hablamos de ciudades pequeñas. Asimismo, los trabajadores del sector de la educación y los servicios administrativos fueron los que utilizaron el teletrabajo en mayor medida. Lo más preocupante es la brecha existente de acceso al teletrabajo entre trabajadores con alta y baja cualificación que se calcula en sesenta puntos porcentuales de diferencia. Se reconoce que las políticas activas de empleo son fundamentales para lograr un crecimiento inclusivo, para apoyar transiciones fluidas de entrada y salida del mundo laboral y para evitar los riesgos de una mayor polarización de las capacidades de las personas desempleadas<sup>23</sup>. Ello unido a prestaciones económicas de desempleo y el refuerzo de los sistemas públicos de empleo, sobre todo en tecnología y en formación de los profesionales de estos servicios, son la fórmula escogida para hacer frente al incremento de desempleo provocado por la pandemia<sup>24</sup>. De particular interés son los mensajes decimonoveno a vigesimoprimeros<sup>25</sup>, dedicados a las reformas del sistema educativo y formativo por su señalada trascendencia para la cohesión social, que detallan la necesidad de apoyar en mayor medida a los colectivos vulnerables e impulsar la educación y capacidad digitales, con reformas e inversiones, en especial en el aprendizaje de personas adultas, dada la brecha de capacidades digitales existente en la actualidad que se registra en el informe<sup>26</sup>. Por lo que respecta a los colectivos vulnerables, el informe reconoce que la pandemia ha afectado con mayor virulencia a las personas con discapacidad, personas inmigrantes y familias con menores, para los que se promueve su inclusión económica a través de servicios sociales de calidad (estrategia de la

---

21 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0274\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0274_ES.html) [último acceso, 31/08/2023].

22 Mensaje número 14, pp. 14-15.

23 Mensaje número 15, p. 16.

24 Mensajes número 16 y 17, pp. 16-17.

25 Páginas 19-24.

26 El 46 % de las personas de entre 16 y 74 años no tenía capacidades digitales básicas en 2019; 13,5 millones de puestos vacantes requerían capacidades relacionadas con las TIC en 2018 y 2019; 57 % de las empresas señaló que tuvo dificultades para contratar a especialistas en TIC en 2019 y, en fin, el 50,9 % de los profesores no recibió formación en TIC durante su educación formal (p. 24).

inclusión activa)<sup>27</sup>. Eso sí, se llama la atención del bajo nivel de las rentas mínimas que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza, lo que provoca que sólo logren reducir la pobreza en uno de cada tres casos y, además, se reclama una mayor tasa de cobertura, que se sitúa en el 64 % de las personas en riesgo de pobreza que reciben una de estas prestaciones<sup>28</sup>.

Como se observa, salvo lo previsto en materia de mejora de las capacidades digitales, nada se indica sobre cómo hacer frente a la transición digital de la economía.

Por su parte, el *Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022*<sup>29</sup>, elaborado una vez superada la pandemia de la COVID-19, centra sus esfuerzos en implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales y su plan de acción de marzo de 2021 de los que hablaremos en el epígrafe siguiente. Llama la atención sobre el impacto de la crisis sanitaria en los jóvenes, los retos del empleo de las mujeres, centrandose en la conciliación de la vida familiar y profesional y el incremento de los trabajadores pobres. Asimismo, identifica riesgos elevados de pobreza y exclusión social para determinados grupos de población y, en particular, para las familias con hijos (especialmente para las familias monoparentales), las personas con discapacidad, las personas nacidas fuera de la UE y las de etnia gitana. Por ello, sobre estos últimos colectivos se han puesto en marcha ciertas medidas.

Las autoridades comunitarias también reclaman la vigilancia por el aumento del número de plazas vacantes lo que pone de manifiesto la escasez de mano de obra en determinados sectores y con ciertas capacidades.

Centrando el análisis a los aspectos relacionados con la digitalización, son tres los asuntos de interés: por un lado, en el informe se reconoce la ambivalencia del impacto de la transformación digital en el ámbito laboral pues crea oportunidades de empleo y puede contribuir a una mejor adecuación entre empleadores y empleados pero, a la vez, también puede entrañar riesgos para los puestos de trabajo existentes y para la calidad del empleo, «en particular para quienes realizan actividades altamente rutinarias y para las personas poco cualificadas». Asimismo, prevé que puede haber una «reasignación de trabajadores» hacia actividades relacionadas con las plataformas digitales, lo que pone de relieve la importancia de «aclarar el estatuto jurídico y mejorar las condiciones de los trabajadores de plataformas»<sup>30</sup>, de ahí la mayor concreción que ya vimos en las directrices comunitarias antes analizadas sobre mejorar la regulación de la economía de plataformas<sup>31</sup>.

Por otro lado, en relación con el teletrabajo<sup>32</sup>, aparte de las bondades que tuvo esta fórmula de trabajo para la crisis sanitaria, lo cierto es que se reconoce que puede «reducir el tiempo de desplazamiento, aumentar la flexibilidad y las oportunidades de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los empleados, así como mejorar la eficiencia y la productividad de las empresas». No obstante, no son todos aspectos amables pues el teletrabajo «puede a veces

---

27 Mensaje 24, pp. 26-27.

28 Mensajes 24-26, pp. 26-28.

29 Accesible en: [https://www.mites.gob.es/es/sec\\_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/Semestre2022.htm](https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/Semestre2022.htm) [última consulta, 05/09/2023].

30 Página 15 del Informe UE Conjunto del Empleo 2022.

31 Vid. supra apartado 2.A.b).

32 Página 14.

difuminar las líneas existentes entre el trabajo y la vida privada» y dificulta «la representación colectiva y la participación en la toma de decisiones y la formación en el lugar de trabajo».

En tercer término, el informe apuesta por desarrollar capacidades digitales de los adultos para, entre otras cuestiones, hacer frente a la transformación digital. Específicamente, en el informe se establece la necesidad de hacer «esfuerzos adicionales significativos en materia de capacidades digitales avanzadas», dado que «en más del 90 % de los puestos de trabajo actuales y en casi todos los sectores de la economía se requieren capacidades digitales (al nivel adecuado)». El desfase existente en esta materia es enorme pues, según los últimos datos, sólo el 56 % de los adultos tenía, al menos, capacidades digitales básicas, de ahí que se haya establecido un nuevo indicador sobre este asunto para hacer un seguimiento exhaustivo de su impulso<sup>33</sup>. Es preciso contar con más especialistas en TIC y en los ámbitos CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas)<sup>34</sup>. En fin, las autoridades comunitarias llaman la atención del riesgo de brecha de digital «para que determinados grupos, en particular las personas poco cualificadas o las personas de edad avanzada, participen plenamente en el mercado laboral y en la sociedad» que puede conllevar riesgo de exclusión social, «de ahí la importancia de dotar a todas las personas de las capacidades digitales necesarias para beneficiarse de la transición digital»<sup>35</sup>.

Además de lo anterior, en el informe Conjunto de Empleo de 2022 se estipula la exigencia de implementar políticas activas de empleo personalizadas y mejorar los servicios públicos de empleo «en particular invirtiendo en infraestructuras y servicios digitales (garantizando al mismo tiempo la accesibilidad)», trabajar sobre las capacidades que se prevén necesarias por las transiciones ecológica y digital y renovar los sistemas de elaboración de perfiles y la formación adecuada del personal<sup>36</sup>.

Por consiguiente, haciendo balance de lo recogido en los últimos dos informes Conjuntos de Empleo (2021 y 2022), si en el primero nos encontramos con una Unión centrada en superar la crisis sanitaria, en el más reciente las autoridades comunitarias ya tienen más en cuenta otros aspectos y reformas necesarias. La digitalización ocupa un papel mayor, sin mucho menos ser la actriz principal del escenario laboral post-pandémico. La transformación digital sigue teniendo un papel secundario en el que las predicciones negativas (brecha digital, riesgo de pérdida de puestos de trabajo y peor calidad en el empleo) se vaticinan al alimón con aspectos positivos de creación de oportunidades laborales y beneficios del teletrabajo. Ahora bien, sí se concretan dos aspectos a tener en cuenta: de un lado, inversión en formación digital (para todas las personas, especialmente los adultos y en particular para los de edad avanzada para evitar brechas digitales que conllevarán riesgo de exclusión social) y, de otro, cautela con el trabajo en las plataformas digitales, pero sin recomendación concreta en este aspecto.

---

33 Los entrecorridos se encuentran en la página 23 del Informe Conjunto de Empleo 2022. Asimismo, el nuevo indicador se incorpora en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se desarrolla más adelante.

34 Página 20 del informe.

35 Página 14.

36 Páginas 10 y 29.

### 2.3. Recomendaciones del Consejo a España sobre los Programas Nacionales de Reforma

Como se sabe, la Comisión evalúa el Programa Nacional de Reformas y el de Estabilidad que presenta cada Estado Miembro. Dichos programas nacionales se revisan y las autoridades comunitarias formulan recomendaciones específicas para cada país. Vamos a analizar el último trienio (2021-2023) para detectar qué peso tiene la digitalización en las mismas.

Sin duda, este tiempo ha estado marcado por el impacto de la pandemia COVID-19 y sus consecuencias financieras, sobre todo por la necesidad de implementar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y gestionar sus ayudas por los Estados miembros. A ello se añade en 2023 las secuelas de la guerra por la invasión rusa de Ucrania y el aumento de los precios de la energía.

Toda esta situación ha conllevado que la digitalización apenas encuentre espacio en ninguno de los tres documentos analizados. En efecto, en mayo de 2023 se ha publicado la última Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas presentado por nuestro país<sup>37</sup> y no hay ninguna referencia a la digitalización. Es un documento presidido, por un lado, por la preocupación por lograr una política fiscal prudente, eliminando progresivamente las medidas de apoyo en materia energética y, por otro, por la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, además de mantener el impulso por la adecuada gestión del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Por su parte, en 2022<sup>38</sup> las Recomendaciones del Consejo se centraban en evaluar fundamentalmente la utilización y cumplimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para concluir que España estaba «experimentando desequilibrios. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con el alto nivel de deuda exterior, pública y privada en un contexto de alto desempleo, y tienen incidencia transfronteriza» (Considerando 12 de la resolución). En este contexto, sólo una única referencia al ámbito de la digitalización y es, en concreto, en la primera Recomendación, de las cuatro existentes, en la que literal y escuetamente se indica «Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital» utilizando los fondos e iniciativas de la Unión. Sin más concreción ni detalle. Las otras recomendaciones se refieren a diversos ámbitos (garantizar política presupuestaria prudente; ejecutar el Plan de Recuperación y Resiliencia; aumentar tasas de reciclado y recogida selectiva de residuos; fomentar economía circular y, en fin, reducir la dependencia global sobre los combustibles fósiles). Por consiguiente, no sólo no hay referencias a la transformación digital y al impacto en el empleo, sino que las autoridades comunitarias realizan recomendaciones muy concretas en otros órdenes de la política económica por lo que se puede considerar que la digitalización no es una prioridad para nuestro país.

---

37 Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0609> [último acceso, 30/11/2023].

38 Accesible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0901\(09\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0901(09)) [último acceso, 05/09/2023].



Parecida situación la encontramos en la Recomendación del Consejo de 2021 para España relativa al Programa Nacional de Reformas. En ella se hace alusión a doble transformación medioambiental y por la digitalización, pero sin concreción práctica. En efecto, sólo hay una alusión a que España «dé prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular a aquellas que respalden la transición ecológica y digital». Bien es cierto que se trata de un documento marcado por los esfuerzos de las autoridades comunitarias y nacionales para la recuperación económica una vez que la pandemia se estabilizaba y tenía visos de finalizar, pero, claramente, no hay medidas de política de empleo ni económicas para afrontar la transformación digital.

### III. OTROS DOCUMENTOS EUROPEOS CON IMPACTO EN EL EMPLEO POSTERIORES A LA PANDEMIA COVID-19

Para completar el análisis del impacto de la digitalización en las políticas de empleo comunitarias, además de los documentos de los semestres europeos vistos en el punto anterior, elaborados por las autoridades comunitarias en su coordinación de las actuaciones de los Estados miembros en los ámbitos social, laboral y económico, debemos hacer mención a un nutrido conjunto de normas, declaraciones y resoluciones, de distinto valor jurídico, que tienen relación con el ámbito del empleo. El número de estas disposiciones es muy elevado<sup>39</sup> lo que dificulta su exégesis. Compartimos el análisis indicado por algún autor<sup>40</sup> de la hiperactividad legislativa en el ámbito del empleo que dista de ser un aspecto positivo pues logra que los objetivos no se conozcan y las medidas no sean claras. Dado el espacio disponible, vamos a referirnos de forma sucinta a los que hemos considerado son los más importantes para poder tener un botón de muestra significativo, bien por la temática —muy vinculada al objeto de estudio (la transformación digital)—, bien por el valor del instrumento comentado (no sólo normativo pues puede ser estrictamente político, pero de interés para nuestra investigación)<sup>41</sup>.

Por materias, encontramos disposiciones que tratan de forma pormenorizada el ámbito de la digitalización (así, la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital<sup>42</sup>, publicada en febrero de 2023 o la Comunicación de la Comisión para

---

39 En total, se han contabilizado más de cuarenta disposiciones y documentos comunitarios en 2021, 2022 y primeros seis meses de 2023.

40 GARCÍA QUIÑONES, J.C., *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*, Editorial Reus, Madrid, 2015, especialmente, pp. 549-552. Este autor lo centra en la actividad legislativa nacional pero sus apreciaciones y comentarios pueden ser perfectamente aplicables a la actuación comunitaria.

41 No hacemos referencia a documentos normativos que no versan sobre la política de empleo, en su sentido amplio, analizados por otros autores en el marco del proyecto de investigación en el que se enmarca la investigación, como la propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial, de abril de 2021, o la propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones de trabajo de las personas que trabajan a través de plataformas digitales, presentada en diciembre de 2021 y el Consejo adoptó su posición el 12 de junio de 2023.

42 Accesible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/european-declaration-digital-rights-and-principles> [última consulta, 05/09/2023].

aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo, de diciembre de 2021<sup>43</sup>); o bien que abordan un aspecto concreto como es la posible protección social a los afectados por la transformación digital [Reglamento UE 2021/691 relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG), publicado en mayo de 2021<sup>44</sup>]. Con respecto al aprendizaje de adultos, nos adentraremos en la Resolución del Consejo sobre un nuevo plan de aprendizaje de adultos 2021-2030 (2021/C 504/02), que vio la luz en noviembre de 2021<sup>45</sup>. Dada la importancia que está teniendo en la política social el Parlamento europeo<sup>46</sup>, analizaremos brevemente tres resoluciones recientes de este organismo de carácter más bien genérico, una relacionada con la política social y de empleo en la zona Euro de 2021, publicada en mayo de 2022<sup>47</sup>; otra sobre una nueva estrategia industrial para las pymes europeas, de octubre de 2021<sup>48</sup> y, en fin, una tercera sobre una nueva Estrategia industrial para Europa, publicada también en octubre de 2021<sup>49</sup>.

Por su importancia, añadimos también el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), auténtica espina dorsal de la política social comunitaria en la actualidad por lo que comenzaremos con él<sup>50</sup>.

### 3.1. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales

Del Plan de Acción del PEDS hay que resaltar que hace referencia en al menos cinco ocasiones a aspectos relacionados con la digitalización. Encontramos llamadas a los interlocutores para encontrar soluciones de común acuerdo para hacer frente a las herramientas de gestión algorítmica (vigilancia y uso de los datos), al teletrabajo y al derecho a desconectarse<sup>51</sup>; también para mejorar el marco normativo de seguridad y salud laboral por los rápidos cambios tecnológicos<sup>52</sup>; se apuesta por la inversión en capacidades como medio de hacer frente a la

---

43 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo». COM/2021/761 final, publicada el 9 de diciembre de 2021, accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0761> [último acceso, 10/09/2023].

44 Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80566> [último acceso, 05/09/2023].

45 Accesible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2021.504.01.0009.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.504.01.0009.01.SPA) [último acceso, 05/09/2023].

46 Al respecto, *vid.* Ficha técnica de empleo, Accesible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/54/la-politica-de-empleo> [Última visita, 21/08/2023].

47 Resolución Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2021 sobre las políticas sociales y de empleo de la zona euro en 2021 (2021/2062 (INI)), accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021IP0426> [último acceso, 05/09/2023].

48 Resolución Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2020 sobre una nueva estrategia para las pymes europeas (2020/2131 (INI)), accesible en:

49 Resolución Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020 sobre una nueva estrategia industrial para Europa (2020/2076 (INI)), accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020IP0321> [último acceso, 05/09/2023].

50 Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021DC0102&from=ES> [último acceso, 11 de agosto de 2023].

51 Página 15 del documento.

52 Página 16 del Plan de Acción PEDS.

transformación tecnológica<sup>53</sup>; se reconoce que la inversión en infraestructuras, incluidas las digitales, «ayuda a prevenir la segregación espacial»<sup>54</sup> y, en fin, la Comisión se compromete a poner en marcha una solución digital que facilite la interacción entre los ciudadanos móviles y las autoridades nacionales, para mejorar la transferibilidad transfronteriza de los derechos de seguridad social<sup>55</sup> (pp. 28-29).

Para lograr todos estos propósitos, la Comisión Europea 1) aumentará las inversiones sociales a través de los Fondos de la UE; 2) movilizará fuerzas de todos los agentes, reforzando para ello el diálogo social nacional y en el ámbito de la Unión y 3) establece que los Estados miembros deben aprovechar al máximo el Semestre Europeo como el marco consolidado pertinente para coordinar las reformas e inversiones.

Llama la atención la apelación al Semestre europeo en el que, como vimos en el apartado correspondiente hay muy poca concreción de medidas y hay grandes lagunas como la protección de datos, la gestión algorítmica, la desconexión digital o el teletrabajo.

En fin, el Plan de Acción incluye un anexo con un calendario de las principales acciones y un nuevo cuadro de indicadores entre los que destacamos, a los efectos de nuestro estudio, el nivel de capacidades digitales de los ciudadanos, lo que pone de manifiesto el interés sobre la materia.

### 3.2. La Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital

Publicada en enero de 2023, se trata de una Declaración solemne y conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión que consiste en el enunciado de veinticuatro principios y Derechos divididos en seis capítulos que, según se recoge en el propio documento, deben ser analizados y tenidos en cuenta de forma conjunta. En cada uno de ellos, además, se incluye un apartado de compromisos por parte de la UE para lograr hacerlos efectivos. Las ideas más reseñables a los efectos de nuestra investigación son las siguientes:

El primer capítulo reza que en el centro de la transformación digital deben estar las personas; incluye el primer principio en el que se reconoce que «las personas constituyen el núcleo de la transformación digital de la Unión Europea. La tecnología debe servir y beneficiar a todas las personas que viven en la UE y empoderarlas para que cumplan sus aspiraciones, en total seguridad y respetando plenamente sus derechos fundamentales».

Entre los compromisos destacamos el de «adoptar las medidas necesarias para que los valores de la UE y los derechos de los ciudadanos reconocidos por el Derecho de la Unión se respeten tanto en línea como fuera de línea».

El capítulo segundo versa sobre Solidaridad e inclusión. Hay un primer principio incluido en el punto dos y, a continuación, se dividen los preceptos en cuatro subapartados, dos de ellos de especial interés a nuestros efectos: conectividad; educación, formación y capacidades digitales; condiciones de trabajo justas y equitativas y servicios públicos digitales en línea.

---

53 Página 19 del documento que estamos analizando.

54 Página 25.

55 Páginas 28 y 29 del Plan de Acción del PEDS.

El punto dos declara que «la tecnología debe utilizarse para unir a las personas, no para dividir las. La transformación digital debería contribuir a una sociedad y una economía equitativas e inclusivas en la UE». Entre los compromisos para hacer realidad este principio subrayamos, por un lado, la necesidad de asegurarse que las «el uso de soluciones tecnológicas respeten los derechos fundamentales, permitan su ejercicio y promuevan la solidaridad y la inclusión»; y, por otro, que la transformación digital no deje a nadie atrás. «Debe beneficiar a todos, lograr el equilibrio de género e incluir, en particular, a las personas de edad avanzada, las personas que viven en zonas rurales, las personas con discapacidad o marginadas, vulnerables o privadas de derechos, y quienes actúen en su nombre. También debe promover la diversidad cultural y lingüística»;

El apartado de conectividad reconoce que toda persona debería tener acceso a una conectividad digital asequible y de alta velocidad, incluyendo a las personas con bajos ingresos (punto tres).

El principio cuarto es especialmente importante para una política de empleo digital inclusiva. En él se reconoce que «toda persona tiene derecho a la educación, la formación y el aprendizaje permanente y debería poder adquirir todas las capacidades digitales básicas y avanzadas», para lo cual la UE se compromete a: 1. «promover una educación y una formación digitales de alta calidad, también con vistas a colmar la brecha digital de género» (apartado a); 2. «brindar a toda persona la posibilidad de adaptarse a los cambios provocados por la digitalización del trabajo mediante el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales (apartado d).

Respecto a las condiciones de trabajo justas y equitativas son dos ideas básicas las que recogen los puntos quinto y sexto. De un lado, la proclamación del derecho de toda persona «a una protección adecuada en el entorno digital y en el puesto de trabajo físico, con independencia de su situación laboral y de la modalidad o la duración del empleo» (punto cinco). De otro, el reconocimiento del importante papel en la transformación digital de las organizaciones sindicales y patronales, «en particular en lo relativo a la definición de unas condiciones de trabajo justas y equitativas, también en lo que respecta al empleo de herramientas digitales en el trabajo» (punto seis).

Los compromisos de la Unión en este ámbito son, si cabe, aún más importantes. Abarcan diversos aspectos como:

1. La garantía de los derechos fundamentales en el entorno digital, incluido su derecho a la privacidad «así como la protección frente a una vigilancia ilegal e injustificada»;
2. Cuestiones de prevención de riesgos laborales para mantener un entorno de trabajo seguro y saludable, incluida la vigilancia del cumplimiento de la desconexión digital. Así, se mantiene la necesidad de salvaguardar «que las herramientas digitales no supongan ningún tipo de riesgo para la salud física y mental de los trabajadores en el entorno de trabajo»
3. El equilibrio entre vida privada y vida laboral en un entorno digital y,
4. El control del uso de la inteligencia artificial (IA) en el lugar de trabajo para que sea transparente, siga un enfoque basado en los riesgos, garantizando «en particular, que las decisiones importantes que afecten a los trabajadores cuenten con supervisión humana y que, en general, se los informe de que están interactuando con sistemas de inteligencia artificial».

Dentro del capítulo tercero (puntos del ocho al once), dedicado a la «libertad de elección», el primer subapartado regula la interacción con algoritmos y sistemas de inteligencia artificial. El punto ocho enuncia el principio general que considera que la IA «debe ser un instrumento al servicio de las personas y su fin último debe ser aumentar el bienestar humano» y el punto noveno proclama que «Toda persona debería estar empoderada para beneficiarse de las ventajas de los sistemas algorítmicos y de inteligencia artificial, especialmente a fin de tomar sus propias decisiones en el entorno digital con conocimiento de causa, así como estar protegida frente a los riesgos y daños a su salud, su seguridad y sus derechos fundamentales».

De especial interés es el compromiso de la UE de «garantizar que las tecnologías como la inteligencia artificial no se utilicen para anticiparse a las decisiones de las personas en ámbitos como, por ejemplo, la salud, la educación, el empleo y la vida privada». Aparte de ello, la UE apuesta por «velar por un nivel adecuado de transparencia en el uso de algoritmos y la inteligencia artificial y porque las personas estén informadas y capacitadas para utilizarlos cuando interactúen con ellos»; sistemas algorítmicos que «se basen en conjuntos de datos adecuados para evitar la discriminación» y por «permitir la supervisión humana de todos los resultados que afecten a la seguridad y los derechos fundamentales de las personas».

Por su parte, en relación con la participación en el espacio público digital, capítulo IV de la Declaración sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital, el punto trece recoge que «toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y de información, así como a la libertad de reunión y de asociación en el entorno digital», lo cual puede tener su implicación en el ámbito laboral dada la amplitud de esta aseveración.

En la Declaración, capítulo quinto, se recogen otros aspectos de seguridad (entorno digital protegido, confidencialidad, integridad, disponibilidad y autenticidad de la información tratada), privacidad y control individual de los datos y protección y empoderamiento de los niños y jóvenes en el entorno digital (compromiso en la adquisición de competencias y capacidades necesarias, en particular la alfabetización mediática). También hay un apartado específico para la sostenibilidad, capítulo sexto y último, que recoge la necesidad de reducir los efectos negativos hacia el medio ambiente (entre otros, evitando la obsolescencia programando), promoviendo la economía circular e impulsando la información precisa y fácil de entender sobre los efectos ambientales, consumo de energía, reparaciones y vida útil de los productos y servicios digitales, para poder adoptar decisiones responsables al respecto. En este punto, hay una última declaración de interés para el mundo laboral cuando la UE se compromete a «incentivar alternativas para los consumidores y modelos de negocio que sean sostenibles, y fomentar un comportamiento sostenible y responsable por parte de las empresas a lo largo de las cadenas de valor mundiales de productos y servicios digitales, también con vistas a luchar contra el trabajo forzoso» (apartado b de los compromisos del capítulo sexto).

En definitiva, un elenco muy ambicioso de principios y derechos, sin valor jurídicamente vinculante pero que deben servir de guía tanto a los responsables políticos como a empresas y otros agentes en su implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Recogen un compromiso político conjunto de las tres instituciones de la Unión y, como tal, se supone que será seguido en futuros instrumentos normativos que puedan devenir de las autoridades comunitarias.

Esta Declaración demuestra cómo la Unión ha afrontado con valentía la transformación digital y tiene claro el camino a seguir que se asienta en tres ideas esenciales y cuatro metas



digitales (considerando sexto). Los principios claves son situar a las personas en el centro, empoderar a la ciudadanía e incentivar a las empresas innovadoras. Asimismo, en cuanto a las metas digitales: capacidades digitales, infraestructuras digitales, digitalización de las empresas y de los servicios públicos.

Sólo queda que todas estas ideas interesantes queden reflejadas en instrumentos normativos vinculantes. Mientras llega, es reseñable indicar que el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron una decisión conjunta, en diciembre de 2022, sobre el programa estratégico de la Década Digital para<sup>56</sup> 2030 que establece unas metas digitales concretas<sup>57</sup> cuyo interés es permitir a los países de la UE colaborar estrechamente y poner en común recursos para lograr avances en el ámbito de las capacidades y las tecnologías digitales que, de otra manera, los Estados Miembros no podrían alcanzar por sí solos. El fin último de todas las medidas es lograr una transformación digital que empodere a los ciudadanos y a las empresas. Establece un programa de trabajo por el cual la Comisión establecerá trayectorias a escala de la UE para cada uno de los objetivos digitales de la Unión, junto con los Estados miembros. Por su parte, cada Estado elaborará una trayectoria nacional y hoja de ruta estratégicas para alcanzar los objetivos comunes hasta su revisión, prevista en 2026. Los avances se supervisarán sobre la base del Índice de la Economía y Sociedad Digitales y se evaluarán en el informe anual de la Comisión sobre el «estado de la Década Digital».

La existencia de estas metas digitales, detalladas y exigentes, supone la demostración que la Unión pone los medios y los procedimientos para alcanzar aquello que considera pertinente. Entre las metas, existen temas relacionados con el mundo laboral (capacidades digitales de los adultos; especialistas en TIC que trabajen en la Unión; nivel de servicios de computación en nube de las empresas y digitalización de los servicios públicos). Ahora bien, ninguno de estos compromisos versa sobre las reglas jurídicas del teletrabajo, las plataformas digitales, la inteligencia artificial o la protección de datos de las personas trabajadoras, lo que denota que mucho camino hay aún por recorrer.

---

56 Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81885> [última consulta, 12/09/2023].

57 Las metas digitales que deben alcanzarse en la Unión Europea de aquí a 2030 incluyen: i) que no menos del 80 % de las personas de 16 a 74 años tengan al menos competencias digitales básicas; ii) que un mínimo de 20 millones de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) estén empleados en la UE, fomentando el acceso de las mujeres y aumentando el número de titulados en TIC; iii) que cualquier ubicación fija suministrada por una red de gigabit y todas las zonas pobladas cubiertas por redes de alta velocidad sean como mínimo equivalentes a la 5G; iv) que la producción de semiconductores en la UE sea como mínimo el 20 % de la producción mundial (en valor) de conformidad con el Derecho de la Unión sobre sostenibilidad medioambiental; v) que el primer ordenador con aceleración cuántica se instale en la UE de aquí a 2025, allanando así el camino de las capacidades cuánticas para 2030; vi) que al menos el 75 % de las empresas de la UE hayan adoptado servicios de computación en nube, macrodatos o inteligencia artificial; vii) que no menos del 90 % de las pymes alcancen al menos un nivel básico de intensidad digital; viii) que el 100 % de los servicios públicos digitales sean accesibles en línea y los ciudadanos de la UE tengan el 100 % de acceso a sus datos sanitarios electrónicos y a medios de identificación electrónica seguros y reconocidos en toda la UE.

### 3.3. Comunicación de la Comisión para aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo

En diciembre de 2021 la Comisión publica una comunicación cuyo subtítulo es elocuente a los efectos de nuestro estudio. Aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo y, de esta manera, mejorar condiciones de trabajo y hacer una Europa Social más fuerte.

El texto parte de la aseveración de que la digitalización posibilita automatizar gran parte del trabajo administrativo cotidiano y, específicamente, tareas repetitivas a las que los trabajadores suelen dedicar un número importante de horas. Esta ventaja competitiva plantea, no obstante, desafíos y se centra en los que existen en el sector de las plataformas digitales. Entre ellos, sobresale la gestión algorítmica de la empresa cuyas consecuencias negativas para los trabajadores son: la falta de autonomía y la vigilancia que induce en el trabajo que pueden tener un impacto negativo en las condiciones de trabajo, por ejemplo, incrementando el estrés psicosocial (sentimiento de control y evaluación constante sin justificación adecuada); riesgo de accidentes (posible incentivo de comportamientos potencialmente peligrosos para lograr mejor productividad) y el acceso a un mayor control de las tareas. Además de ello, está el problema de la falta de calificación jurídica como trabajador subordinado.

Frente a ello, la comunicación de la Comisión trata de ofrecer un nuevo haz de derechos (presunción ad hoc de laboralidad, derechos de la representación de los trabajadores bien de información (sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones) y de consulta (introducción o utilización de algoritmos).

En concreto, el documento plantea 1) una propuesta de Directiva para mejorar las condiciones en el trabajo en plataformas; 2) un proyecto de directrices para que el Derecho a la competencia comunitario no obstaculice la aplicación de la negociación colectiva de salarios y otros aspectos de condiciones laborales para trabajadores por cuenta propia sin asalariados y que se encuentren en situación de debilidad; 3) un llamamiento para que las autoridades nacionales, interlocutores sociales y partes interesadas adopten nuevas medidas complementarias a la Directiva para mejorar las condiciones laborales de los que trabajan para plataformas digitales.

En fin, la comunicación realiza, además, propuestas aplicables para «los autónomos verdaderos», para las plataformas digitales y para las autoridades nacionales.

Se trata, por tanto, de un instrumento completo que, sin duda, sirve de base para las orientaciones comunitarias de empleo del año 2022 en las que se concretan en alguna medida las directrices relacionadas con las plataformas digitales, pero sin llegar a asumir todas las propuestas de la comunicación de la Comisión que ahora comentamos.

### 3.4. La Resolución del Consejo sobre un nuevo plan de aprendizaje de adultos 2021-2030

En diciembre de 2021 el Consejo Europeo publicó en una resolución el nuevo plan comunitario de aprendizaje de adultos. Resulta necesario incrementar el nivel de formación y cualifi-

cación de las personas adultas como medio para cumplir con los objetivos establecidos en el Plan de Acción del PEDS. Asimismo, las cifras de participación de los adultos en actividades de aprendizaje son bajas y, además, las estadísticas educativas indican que una quinta parte de la población europea no ha completado la educación secundaria obligatoria y «una proporción sustancial de adultos en Europa se ve afectada por bajos niveles de alfabetización, aritmética y/o competencias digitales» (considerando decimoquinto)<sup>58</sup>. Entre las motivaciones existentes para que este documento vea la luz además de los números antes indicados, está, con particular relevancia, la transición digital y ello queda demostrado porque entre las cinco materias que se acuerda desarrollar se encuentra el impulso de las capacidades digitales necesarias «para trabajar y vivir proactivamente en un entorno digital». El aprendizaje digital de la población adulta también requiere «el desarrollo profesional de educadores y formadores (...), así como apoyo para el uso de herramientas digitales y la adaptación de materiales, enfoques y recursos de aprendizaje».

No cabe duda que el incremento de las competencias digitales de las personas adultas acelerará la transformación digital y, a su vez, ésta «debe mejorar el acceso al material digital en igualdad de condiciones para los estudiantes adultos de todas las edades». Por tanto, el aprendizaje de adultos de capacidades digitales será causa y efecto de la automatización, si se ordena adecuadamente. No obstante, no hay concreción de cómo lograr este impulso de la formación digital (no entra ni en los permisos formativos de las personas trabajadoras, ni en los planes de formación en las empresas, ni el papel que tienen que asumir los diferentes actores).

### 3.5. El Reglamento sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos

El Reglamento de la Unión que renueva para el período 2021-2027 el Fondo Europeo para la Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos trata de atajar, como indica su considerando sexto, los efectos colaterales negativos del impulso del cambio tecnológico que, unido a la globalización, está generando un cambio en la demanda de mano de obra cualificada y reduciendo la creación de número de empleos que requieren bajas cualificaciones. Existe un riesgo evidente que debe ser contenido con medidas sociales como la que estamos analizando que combinan protección social y apoyo activo para acceder a oportunidades de empleo tanto asalariado como por cuenta propia.

La contribución de este Fondo europeo debe servir, según establece el considerando vigesimoprimer, para promover políticas activas de empleo: i) que promuevan trabajo por cuenta ajena y propia; ii) que den especial difusión a las capacidades necesarias en la era digital («elemento horizontal» que siempre debe contemplarse en todas las ayudas, según el considerando vigesimotercero); iii) que superen los estereotipos de género en el empleo; iv) que incluyan prestaciones económicas de servicios personalizados sin sustituir las medidas pasivas de protección social y, en fin, v) que animen a participar en la cofinanciación nacional de las medidas.

---

58 En la presentación del Itinerario hacia la Década Digital, en diciembre de 2022, el vicepresidente del Gobierno Checo de digitalización y ministro de Desarrollo Regional, indicó que sólo la mitad de la población europea detenta capacidades digitales básicas.

En la concesión de ayudas debe prestarse especial atención a ciertos beneficiarios (entre ellos personas con discapacidad, con familiares dependientes, desempleadas jóvenes y mayores, con un nivel de cualificación muy bajo, de origen migrante y aquellas que estén en riesgo de pobreza) «ya que estos grupos se enfrentan a problemas específicos al reincorporarse al mercado laboral» (considerando vigesimoquinto).

Todas estas consideraciones son reguladas en el artículo 7 del nuevo Reglamento publicado en abril de 2021. Por tanto, se observa cómo la tecnología está muy presente en esta normativa comunitaria que pretende paliar el riesgo que tiene la automatización de la actividad productiva de poder excluir del mundo del trabajo a personas trabajadoras (riesgo de despido por causas técnicas). La única cuestión es que este Fondo está previsto para despidos de un número muy relevante de personas [200 según dispone el art. 2.a) del Reglamento]<sup>59</sup> que, aunque es sensiblemente menor que los 500 despidos previstos en el Reglamento precedente de 2013 a 2020, hace que su aplicación sea para casos muy contados, por lo menos en nuestro país.

### 3.6. Algunas resoluciones de interés del Parlamento Europeo

La posición del Parlamento europeo sobre la política de empleo la podemos recabar de algunas resoluciones recientes que, aunque no tienen valor normativo por sí mismas, sí encierran interés político. Además, son varias las ocasiones en las que la posición del Parlamento luego ha sido seguida por la Comisión y el Consejo por lo que pueden tener aún mayor valor como punta de lanza o guía de por dónde puede ir la Unión.

En su Resolución sobre las políticas sociales y empleo de diciembre de 2021 antes indicada, documento muy amplio de más de cincuenta puntos, sin recomendaciones ni conclusiones concretas, el Parlamento Europeo recoge algunas consideraciones de interés. Algunas son más generales como, por ejemplo, que otorga la misma importancia a las cuestiones económicas que a las sociales y medioambientales e insiste que así debería concebirse por el semestre europeo (puntos 3 y 17); también subraya la importancia capital tanto del Plan de Acción como de los objetivos establecidos en el PEDS (punto 4) y, en fin, apuesta porque en la Unión haya un compromiso para erradicar la pobreza en 2050 (punto 18) y se articule una estrategia integral contra ésta (punto 47).

Más centrado en la materia objeto de análisis, el Parlamento Europeo propone que las transformaciones digitales sean evaluadas desde una perspectiva social para, de esta manera, evitar la destrucción de empleo por ese motivo (punto 49). Asimismo, considera que deben aumentarse los recursos financieros y humanos de los servicios públicos de empleo, dotarles de soluciones tecnológicas que permitan la contratación de solicitantes de empleo de forma más eficaz y mejorar la evaluación de las capacidades de los desempleados (punto 29). Concibe, además, que tras la emergencia sanitaria debería pasarse de la protección a la creación de empleos ecológicos y de calidad para lo cual apunta como necesaria una agenda social ambiciosa que pueda crear empleo de calidad para trabajadores de baja y media cualificación (punto 25)<sup>60</sup>. A ello se añaden

---

59 En un período de seis meses, cuando los despidos operen en un mismo sector económico situado en una región o en dos regiones contiguas, siempre que los trabajadores afectados sumen en su conjunto 200 en dos de las regiones [art. 2.b) del Reglamento]; también puede ser en un período de referencia de cuatro meses cuando los despidos afecten a una misma región.

60 Dichos puestos de trabajo deben estar uniformemente distribuidos para evitar desequilibrios entre

las recetas sobre educación de calidad para una población activa bien instruida (punto 26)<sup>61</sup> y para hacer frente a la escasez de mano de obra considera fundamentales tanto aplicar la Agenda de Capacidades de la Unión como el reconocimiento mutuo de calificaciones.

Haciendo un balance de todas las estipulaciones podríamos indicar las siguientes seis ideas: para el Parlamento Europeo 1) existe una clara conexión entre las políticas de empleo y las estrictamente sociales, aún más evidente —apuntamos nosotros— para los colectivos vulnerables al empleo; 2) hay una muy escasa concreción de las medidas de creación de empleo que se resumen en un lacónico «hace falta más inversión»<sup>62</sup>; 3) queda evidenciada la importancia de las transiciones en el mundo laboral, la formación y la cualificación y atender a los retos de la digitalización y el envejecimiento; 4) se precisa una mejor atención personalizada de los servicios públicos de empleo; 5) hay una muy tímida atención específica a determinados colectivos (jóvenes, ninis, personas con discapacidad y sin hogar) y 6) pone el foco en la igualdad de género, para lo cual se conecta con una apuesta decidida por una política de cuidados, en especial de la infancia.

Por lo que respecta a la Resolución sobre una nueva estrategia industrial para las pymes europeas, de octubre de 2021, antes indicada, son tres las ideas claves más relevantes de un documento de mediana extensión, que recoge setenta y un puntos. De un lado, el interés del Parlamento europeo en que las pymes se digitalicen porque la experiencia de la emergencia sanitaria ha hecho ver que es un medio para ser más resiliente y para respaldar un crecimiento sostenible y a largo plazo. Ahora bien, en este punto es reseñable cómo a finales de 2021, bien avanzada la pandemia, en el texto se recoge que sólo «un 17 % de las pymes haya logrado por el momento integrar con éxito la tecnología digital en su actividad» (considerando G, H y punto 35). De otro, la constatación de la necesidad de mano de obra cualificada para que puedan afrontar con garantías el reto digital lo cual propone la inversión en nuevos programas formativos que tengan en cuenta en mayor medida la necesidad de las pymes (punto 36). En este sentido, la resolución destaca la necesidad de «abrir la formación acelerada a través de cursos digitales intensivos para permitir a los empleados de microempresas y pymes la adquisición de competencias en ámbitos como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y las tecnologías de registro descentralizado». Dichos cursos deberían ir precedidos de cursos subvencionados para propietarios y direcciones de pymes para identificar sus necesidades y oportunidades (punto 34). En tercer término, son varias las peticiones que el Parlamento realiza a la Comisión: apoyo a las pymes para modernizar sus («obsoletos») equipos

- 
- regiones, lo que considera esencial para ser una economía y sociedad más resilientes (punto 25).
- 61 En este punto, el Parlamento Europeo solicita un compromiso por la investigación y la innovación; subraya la importancia del perfeccionamiento y reciclajes profesionales (requisitos previos para la recuperación sostenible y la cohesión social); insiste en bridar posibilidades de prácticas profesionales de calidad y que deben ser una prioridad tanto la formación de los empleados como el aprendizaje permanente de los adultos. Asume que la recuperación económica requiere de inversión pública y privada sostenible en el tiempo para garantizar el acceso a la formación para las personas desempleadas y las que tengan una baja cualificación, para que adquieran capacidades básicas certificadas, capacidades profesionales y competencias clave que les permitan acceder a las cualificaciones necesarias y para realizar transiciones en su carrera profesional.
- 62 Los términos en los que se expresa el Parlamento Europeo son elocuentes de la necesidad de creación de empleos y de la absoluta inconcreción para lograrlo: «34. Destaca que, si la Unión quiere liderar una recuperación mundial sostenible e integradora, y con ello modernizar nuestras economías y garantizar puestos de trabajo de calidad, deben crearse millones de puestos de trabajo bien remunerados, incluso para trabajadores con baja y media cualificación (...)».



informáticos (punto 38); mejorar la infraestructura de Internet y condiciones de conectividad en beneficio de pymes situadas en zonas remotas (estableciendo objetivos vinculantes en materia de conectividad, punto 42) y, en fin, mayores inversiones en «economía de datos, la inteligencia artificial, la producción inteligente, el internet de las cosas (...) y la informática cuántica» y que garantice un fuerte componente de pymes en esos ámbitos (punto 47). Como se observa, puesta en evidencia de necesidades, pero con escasa concreción práctica.

Por su parte, también nos haremos eco de alguna consideración de la Resolución del Parlamento Europeo sobre una nueva Estrategia industrial para Europa, publicada en octubre de 2021. Al igual que las anteriores, se trata de un documento largo de más de cien puntos, sin conclusiones o recomendaciones concretas. Destacamos cuatro ideas: 1) el Parlamento Europeo insiste en la necesidad de determinar las competencias necesarias para el futuro digital y de una mayor inversión en educación y formación específicas, así como en reforzar la coordinación de las políticas educativas a través de la creación de un grupo de expertos «que se encargue de predecir las futuras carencias y déficits de cualificaciones industriales» (puntos 6 y 7); 2) petición de crear un respaldo financiero para pymes para modernizar equipos obsoletos y mejorar transferencia de conocimientos, dada la brecha existente entre grandes y pequeñas y medianas empresas (puntos 24, 26 y 27); 3) el Parlamento subraya el papel clave del sector digital para contribuir a la transformación del sector industrial, por ello, considera esencial tener una estrategia industrial innovadora que acelere la digitalización y pide a la Comisión inversiones en economía de datos, inteligencia artificial, internet de las cosas, movilidad, supercomputación, la nube, la tecnología cuántica, las redes 5G y 6G, etc. Reclama la importancia de un enfoque europeo en relación con la economía de los datos y de establecer «un marco jurídico europeo sobre inteligencia artificial, robótica y tecnologías afines que aborde los principios éticos y los derechos fundamentales en el desarrollo» (puntos 31 a 36). En fin, 4) el Parlamento Europeo apoya una transición justa con la creación de nuevos puestos de trabajo en nuevos sectores que compensen los perdidos por efecto de la digitalización y el cambio climático, a fin de garantizar que nadie se quede atrás y que ningún trabajador quede excluido del ámbito laboral y para ello, pide la creación de un Mecanismo para una Transición Justa que incluya un Fondo de Transición Justa (punto 73).

En este documento se vislumbra cómo la asamblea europea apuesta claramente por la automatización de la industria, pero con apoyos económicos a las pymes, inversiones para creación de puestos para los afectados por la transición digital y para formación digital, pidiendo incluso la creación de un grupo de expertos que se encarguen de detectar qué capacidades o cualificaciones serán necesarias en la economía digital.

## IV. VALORACIONES CONCLUSIVAS

En los documentos analizados hay más espacio utilizado para enfatizar las posibles consecuencias (negativas en gran medida) de la digitalización que a concretar qué hacer, cómo hacer frente y poder remediar los problemas que efectivamente ya se están dando. No se concreta ni cuál será el impacto real ni cuándo se podrá ver de manera tangible<sup>63</sup>. Por ello, sin

---

63 Sobre el plazo en el cual veremos el impacto real de la digitalización y podremos trabajar de forma generalizada con robots en los centros de trabajo, el profesor Álvarez González, autor del informe *La*

tener un diagnóstico claro, las medidas a adoptar que se proponen por las autoridades comunitarias son inconsistentes. Hay una dimensión que sobresale sobre el resto: la necesidad de incrementar la capacitación digital de la población. Pero incluso en este mandato, tampoco observamos la concreción necesaria de medidas a adoptar y del papel de los actores implicados. Ni se revisan los permisos de formación de los trabajadores en la relación laboral, ni se da impulso a los planes de formación de las empresas, ni se establece quién debe (y en qué calendario) prever y anticiparse a las competencias digitales demandadas. Sobre ello, únicamente el Parlamento Europeo pide la creación de un grupo de expertos, pero no hay otra concreción al respecto. Únicamente es reseñable indicar que en el Plan de Acción del PEDS se ha puesto un indicador para ser reportado anualmente por los Estados miembros lo que denota un interés mayor y un primer paso necesario para hacer realidad esta pretensión.

A pesar de que en todos los instrumentos analizados la omnipresencia del desafío digital es evidente, nos encontramos con inexplicables olvidos. El espacio dedicado a la gestión algorítmica empresarial (únicamente se hace referencia en las plataformas sin tampoco detallarlo), a la protección de datos de las personas trabajadoras o al uso de inteligencia artificial en el acceso al trabajo o la selección de personal, es prácticamente inexistente. Las referencias al teletrabajo y la desconexión digital son muy escasas y no hay alusión a todos los problemas normativos que está suscitando. Por todo ello, entendemos que queda mucho camino aún por recorrer.

La pandemia aceleró la digitalización de la economía, el aumento del teletrabajo y el trabajo a través de plataformas pero, al mismo tiempo, ha resultado ser un freno para poner en marcha las reformas necesarias para hacer frente a la automatización de la industria y el empleo y al desafío de la inteligencia artificial. En efecto, la crisis sanitaria evidenció la dificultad de algunos grupos vulnerables en el mantenimiento y la incorporación al empleo; también la escasez de mano de obra en algunas profesiones por falta o inadecuación de la cualificación o capacidades. Ahora bien, el embate de la COVID-19 fue de tal envergadura que, de hecho, ha provocado —como hemos observado en los documentos analizados— que las autoridades comunitarias hayan estado durante 2021 y hasta diciembre de 2022 sin concretar qué debemos hacer con respecto a la transformación digital del mundo laboral.

A partir de diciembre de 2022 y primeros meses de 2023 con la aprobación tanto de la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital como el programa estratégico de la Década Digital para 2030, la Unión parece afrontar con determinación el reto de la transición digital: establece bases firmes que sirven de cimientos para la construcción posterior; determina metas concretas; aporta un calendario de actuaciones (hasta 2030) e identifica responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión para trazar una trayectoria europea para lograr los objetivos marcados. Ahora bien, faltan conside-

---

*empleabilidad en el futuro del mundo del trabajo*, OBS Business School, abril 2023, en una entrevista en Radio 5 el 15 de septiembre de 2023 indica que aún nos queda, aproximadamente, veinte años para verlo por lo que hay tiempo para tomar las medidas necesarias. Enlace a la entrevista: <https://www.rtve.es/play/audios/la-entrevista-de-radio-5/entrevista-radio-5-rodolfo-alvarez/6968967/>

razones concretas de calado normativo (reformas legales necesarias), por lo que desde un punto de vista jurídico-laboral hay mucho todavía por hacer, pero el cambio de tendencia de la Unión es evidente.

Para terminar, debemos seguir la famosa frase del profesor Brynjolfsson cuando aseveró en 2017 que la inteligencia artificial no quitará los trabajos, sino que será un manager (un profesional) quien usando la IA el que tal vez sí lo hará. La clave está en adaptarse a los cambios tecnológicos provocados por las TIC. Hay tiempo y deben tomarse medidas para llevar a cabo. Tras superar la pandemia no parece que todavía las autoridades comunitarias tengan muy claro cuál es el camino a seguir, pero en los últimos meses se ha evidenciado un cambio de ritmo esperanzador y estaremos atentos a su evolución.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (Nogueira, Fotinopoulou y Miranda, Dir.), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

AA.VV. (Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F., Coord.), *Políticas de empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

CABEZA PEREIRO, J., «Disfunciones y retos del sistema nacional de empleo», en AA.VV. (Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F., Coord.), *Políticas de empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, p. 28.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C., «El concepto de 'Transición Justa' para la OIT», en *Revista Trabajo y Derecho*, 103/2023, julio de 2023.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL, Informes *Future of Jobs 2020 y 2023*, accesibles en: <https://es.weforum.org/reports/>.

FERNÁNDEZ PROL, F., «Orientaciones y recomendaciones a debate: ¿cumple España los mandatos europeos en materia de empleo?», en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., Coord.), *Políticas de empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

GARCÍA PIÑEIRO, N., «Política de empleo y nuevas tecnologías», en AA.VV. (Monreal, Thibault y Jurado, Coord.), *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías. Estudios en Homenaje al profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 161-187.

GARCÍA QUIÑONES, J.C., *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*, Editorial Reus, Madrid, 2015.

GMYREK, P., BERG, J., BESCOND, D. *Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*, ILO Working Paper, 96, Ginebra, 2023, <https://doi.org/10.54394/FHEM8239>.

**MARTÍN VALVERDE, A.**, «La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo», *Documentación Laboral*, n.º 9, 1983.

**MIRANDA BOTO, J.M.**, *Las competencias de la Comunidad Europea en Materia Social*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

**MONEREO PÉREZ, J.L.**, «Derecho al trabajo y derechos profesionales ante la innovación tecnológica y las nuevas formas de empleo», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIERNO, F., ESPOSITO, M., PERÁN QUESADA, S., Directores), *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI*, Comares, Albacete, 2021.

**PÉREZ DEL PRADO, D.**, «Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo de España» (I y II), *Revista Trabajo y Derecho*, n.º 102 y 103, junio y julio de 2023.

**RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. y CASTELLANO BURGUILLO, E.**, «La política de empleo en la Unión Europea», *Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, n.º 10, 2001.

