

DIGITALIZACIÓN, ROBOTIZACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

José María Goerlich Peset

Catedrático de Derecho del trabajo
Universitat de València (Estudi General)

Sumario: 1. Introducción; 2. La mejora de la gestión: una «historia de éxito»; 3. Nuevas formas de trabajo y protección social; 4. Hacia un nuevo modelo de protección social: el debate sobre el ingreso mínimo garantizado; 5. El problema de la financiación: ¿han de cotizar los robots? Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la literatura especializada ha insistido en las enormes repercusiones que la evolución tecnológica puede tener sobre el mercado de trabajo. A los efectos que aquí interesan, y sin entrar a fondo en estos temas, creo que es posible sintetizar aquellas repercusiones afirmando, de entrada, que las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) han alcanzado un desarrollo que permite a los nuevos sistemas informáticos reproducir habilidades que, hasta ahora, considerábamos exclusivamente humanas. ¡Y con ventaja! La evolución tecnológica es, además, vertiginosa, tanto en términos cualitativos como cuantitativos: no solo asistimos a un sorprendente aumento de las capacidades de los sistemas ciberfísicos, fruto del rápido desarrollo de la inteligencia artificial y la robotización, sino que vemos también que las innovaciones son enormemente asequibles y, por tanto, su velocidad de expansión a nivel global no tiene parangón en términos históricos.

Por supuesto, esta evolución no puede dejar de tener un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo. Aunque existen discrepancias en torno al alcance y a la propia inexorabilidad de los posibles cambios en sus dinámicas, ya han sido apuntados diferentes retos al respecto. El primero sería la posible sustitución definitiva de la mano de obra por máquinas gobernadas a través de la inteligencia artificial. La robotización de la producción de bienes y de la prestación de servicios podría hacer innecesaria una parte muy importante del trabajo humano. El grueso de la actual actividad de las personas podría ser desarrollada por ordenadores y robots, y la aportación humana quedaría confinada, de un lado, a las tareas de dirección, programación y mantenimiento, y, de otro, a aquellas que, por su escaso valor, no sea eficiente mecanizar. Menos trabajo, pues; y, además, una acusada polarización del empleo que quede disponible.

La fisonomía del trabajo, en fin, también habría de verse afectada. Tradicionalmente, el empleo ha descansado en una serie de estándares organizativos. La concentración de determinado tipo de unidades productivas, las prestaciones de servicios uniformizadas y los tiempos y espacios comunes de prestación de los servicios han caracterizado la organización empresarial desde la primera Revolución Industrial. La digitalización y la robotización, sin embargo, tienden a destruir estas regularidades en la empresa y el trabajo. Los trabajadores asalariados tradicionales parecen llamados a ser sustituidos por nuevas formas de prestación de los servicios cuyos rasgos básicos son muy diferentes. Se trata de prestaciones discontinuas que se realizan a distancia —incluso más allá de las fronteras, merced a la globalización que posibilitan las TIC— y en las que es difícil reconocer las características típicas de la subordinación.

El impacto de estos cambios sobre las estructuras jurídicas puede ser intenso. El Derecho del trabajo, producto centenario de la adaptación del Derecho común a las específicas aspiraciones de justicia y necesidades de eficiencia del sistema productivo resultante de la Revolución Industrial, corre el riesgo de quedar obsoleto en el nuevo marco de referencia. Y esto afecta también al conjunto normativo que hemos conocido como Derecho de la Seguridad Social, que es el objeto de este trabajo. En efecto, por más que con el transcurso del tiempo haya adquirido una sustancial autonomía dentro del ordenamiento laboral, lo cierto es que continúa manteniendo estrechos vínculos con él por cuanto ha sido construido sobre las mismas categorías. Los cambios, cuantitativos o cualitativos, en el mercado de trabajo no pueden, en definitiva, dejar de repercutir en el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema de protección social.

No es por ello extraño que cualquier aproximación a los problemas que plantea el futuro del mercado de trabajo haga referencia las sombras que aquellos proyectan en materia de Seguridad Social. En el ámbito de la Unión Europea, diferentes documentos han señalado el posible impacto de la disminución del número de empleos y la transformación de su fisonomía sobre el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema de protección social.

En este sentido, ha tenido bastante eco mediático, sobre todo a lo largo del procedimiento que ha conducido a su elaboración, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, que contiene recomendaciones dirigidas a la Comisión en torno al Derecho civil sobre robótica (2015/2103 [INL]). Aunque, a juzgar por su título, el objetivo de esta resolución es ajeno a las cuestiones que nos ocupan, lo cierto es que contiene un programa bastante amplio conformado por materias sometidas a ulterior estudio por la Comisión. Entre ellas, se encuentran las relacionadas con «la educación y el empleo». Por lo que se refiere a este último, el documento citado insta a la Comisión a «que empiece a analizar y supervisar más estrechamente la evolución a medio y largo plazo del empleo, con especial énfasis en la creación, la deslocalización y la pérdida de puestos de trabajo en los diferentes campos/ámbitos de calificación, con el fin de determinar en qué ámbitos se está creando empleo y en cuáles se está perdiendo como consecuencia de la mayor utilización de los robots» (ap. 43). Inmediatamente después, «[se] destaca la importancia que reviste la previsión de los cambios sociales, habida cuenta de los efectos que podrían tener el desarrollo y la implantación de la robótica y la inteligencia artificial; [y] pide a la Comisión

que analice los diferentes posibles escenarios y sus consecuencias para la viabilidad de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros» (ap. 44).

Al igual que en esta resolución, el posible impacto negativo de la evolución del empleo sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social está presente en sucesivos dictámenes del Comité Económico y Social Europeo emitidos en los dos últimos años. Ya en un dictamen (exploratorio) del año 2016, «Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales» (2016/C 013/24), el CESE expresó su preocupación por las posibles repercusiones negativas de las transformaciones del empleo sobre los Estados del bienestar. En el documento, el CESE afirma que la evolución del empleo en la línea expuesta más arriba «puede erosionar los ingresos y, por lo tanto, la eficacia global de los regímenes fiscales y de los sistemas de bienestar social, que se basan en unos ingresos generados principalmente a través de los impuestos y gravámenes sobre la renta, así como de los sistemas de cotización de empresarios y asalariados y que, por lo tanto, dependen de unos niveles elevados de empleo convencional» (ap. 6.1). Esta preocupación ha sido igualmente expresada en el posterior Dictamen (de iniciativa) «Inteligencia artificial: las consecuencias de la inteligencia artificial para el mercado único (digital), la producción, el consumo, el empleo y la sociedad» (2017/C 288/01), en el que se afirma «que la IA influirá en la disponibilidad de empleo y en la naturaleza y el carácter de muchos puestos de trabajo, y por lo tanto también en los sistemas sociales».

Aparte de la sostenibilidad, ambos dictámenes se hacen eco de los problemas de eficacia que pueden presentar los sistemas de protección social en relación con los nuevos tipos de trabajadores, que encajan con dificultad en las estructuras normativas existentes. Esta idea se apunta en el de 2016, que alude a la necesidad de que se entablen «debates con vistas a definir medidas políticas y leyes que garantizaran un nivel adecuado de protección social obligatoria para todos los trabajadores», con inclusión de las nuevas formas de prestación de servicios a los que luego me referiré. En 2017, el CESE ha ido todavía más lejos y ha expresado una idea que había estado presente en los debates que precedieron a la resolución del Parlamento, pero que fue excluida de su redacción final: la necesidad de pensar en el establecimiento de una renta mínima garantizada —«ingresos básicos incondicionales» (apartado 3.29)—. Estas propuestas, por lo demás, han sido recogidas en otros documentos internacionales y europeos. En sus análisis sobre el trabajo atípico, tanto la Organización Internacional del Trabajo, en el primer ámbito, como Eurofound, en el segundo, han alertado de sus conexiones causales con situaciones de déficits en la protección social, así como de la necesidad de que el régimen de esta se vaya adaptando para dar cobertura suficiente a las nuevas situaciones.

Todas estas vertientes conflictivas se encuentran, en fin, plasmadas en el documento «10 desafíos mundiales para la Seguridad Social», elaborado por la Asociación Internacional de Seguridad Social en 2016. El 5º de los retos a los que alude el informe (pp. 29 y ss.) hace referencia precisamente a «los mercados laborales y la economía digital» y contiene una buena síntesis de los problemas que se han enunciado hasta ahora: tras señalar el «ritmo exponencial» de la evolución tecnológica y sus posibles impactos sobre el mercado de trabajo, aquel desafío se vincula a los problemas de financiación y sostenibili-

lidad del sistema, al reto de la extensión de la cobertura social a los individuos empleados en las nuevas formas de trabajo y, en fin, a la cuestión del ingreso básico universal. Por su parte, el desafío 9º plasmado en el documento, dedicado a «la transición tecnológica» (pp. 53 y ss.), añade un nuevo aspecto de interés: no todo en la digitalización es negativo; esta presenta también facetas positivas. Concretamente, el informe señala que la incorporación masiva de las tecnologías puede tener también efectos positivos en el terreno de la mejora de los mecanismos de gestión, dado que puede incrementar tanto la accesibilidad para los ciudadanos como los niveles de eficacia en el control —fundamentalmente, en la recaudación—.

Existe, pues, una sustancial coincidencia en todos estos documentos. Los retos concierne a dos líneas diferenciadas. La primera es la adaptación de las estructuras normativas a las nuevas exigencias de las tecnologías y del mercado de trabajo. Esta primera línea presenta diferentes facetas: la revisión del funcionamiento del sistema a la luz de las posibilidades de las nuevas tecnologías (2); la adaptación de las estructuras normativas a las realidades del empleo; y (3) el posible establecimiento de un mecanismo universal de protección garantizada como respuesta a los nuevos desafíos del mercado de trabajo (4). La segunda línea se relaciona, obviamente, con la sostenibilidad del sistema de protección social en un contexto caracterizado por la disminución del empleo y la mutación de sus rasgos, un marco bien distinto al que hemos conocido históricamente (5).

2. LA MEJORA DE LA GESTIÓN: UNA «HISTORIA DE ÉXITO»

Por lo que se refiere a la adaptación de las estructuras del sistema de protección social a los retos derivados de las nuevas tecnologías, el primer campo de reflexión atañe a su impacto sobre la gestión. En esta dimensión, nuestro sistema presenta una evolución de dos décadas largas que, en términos generales, ha de ser valorada positivamente, hasta el punto de que algunos de sus últimos desarrollos han sido definidos como una «historia de éxito» por la AISS.

En las sucesivas versiones del Pacto de Toledo, las recomendaciones relacionadas con el aumento de la eficacia de la gestión han ocupado un lugar importante. En el primer informe (abril de 1995), varias de las recomendaciones formuladas se movían en esta línea (núms. 5, 6, 7 y, sobre todo, 13). En el mismo sentido, la siguiente revisión (octubre de 2003) insistió en algunas de estas recomendaciones (núms. 4, 7, 8 y 9) y daba entrada específicamente al uso de las nuevas tecnologías en este ámbito. En concreto, la recomendación 7 («modernización e información al ciudadano») alentaba a «seguir profundizando en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información de cara a conseguir una gestión de carácter integral del Sistema de Seguridad». En fin, en la que, por ahora, es la última revisión del Pacto (enero de 2011) las consabidas recomendaciones en materia de mejora de la gestión (núms. 4, 7, 8 y 10) incluyen la constatación del «esfuerzo realizado para modernizar la Seguridad Social».

De hecho, la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión de la Seguridad Social fueron previstas con anterioridad al primer informe y empezaron a implementarse de forma prácticamente simultánea a su publicación. Aunque existen algunos precedentes, suele citarse como momento inicial de esta incorporación la Orden de 3 de abril de 1995 sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social. Con fundamento en las genéricas previsiones de la Ley 30/1992 y las alusiones contenidas en diferentes normas reglamentarias, la Orden estableció una regulación de alcance general respecto a «[...] la utilización de los [...] medios electrónicos, informáticos y telemáticos, así como el uso de soportes informáticos en las actuaciones conducentes tanto a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos de unas y otros como a la cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social».

Desde ese momento, las posibilidades de gestión de la Seguridad Social a través de la tecnología se han incrementado de manera exponencial. Ello ha afectado, en primer lugar, al elenco de temas. Confinada en un principio al encuadramiento, la cotización y la recaudación, la utilización de la tecnología informática se extendió de manera casi inmediata a la gestión de algunas prestaciones. Concretamente, la reforma de 1997, relativa a la incapacidad temporal, ya previó que «[...] los partes médicos de incapacidad temporal se confeccionarán con arreglo a un modelo que permita su gestión informatizada con participación coordinada de los Servicios Públicos de Salud, las entidades gestoras de la Seguridad Social, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y las empresas» (art. 1.7 RD 575/1997). Poco después, el art. 30 Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social previó la posibilidad de su presentación por vía informática, que fue definitivamente implementada por la ORDEN TAS/399/2004, de 12 de febrero, sobre presentación en soporte informático de los partes médicos de la baja y la alta correspondientes a procesos de incapacidad temporal. Con posterioridad, se abrió la posibilidad de tramitación electrónica de las prestaciones por desempleo, incorporada a la disp. adic. 46 del entonces vigente TRLGSS por el Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto. En la actualidad, existen reglas generales para el desarrollo de procedimientos electrónicos en el ámbito de la Seguridad Social. La primera regulación fue introducida a finales de la década anterior (disp. adic. 50 TRLGSS-1994, añadida por Ley 32/2010, de 5 de agosto), el vigente Texto Refundido las proyecta también aquellas reglas generales sobre la solicitud de prestaciones, con algunas excepciones (art. 130 LGSS).

El incremento del papel de las nuevas tecnologías ha afectado, en segundo lugar, a la obligatoriedad de su uso por los particulares. Si inicialmente el recurso a la presentación telemática era facultativo, paulatinamente ha devenido obligatorio. Es verdad que el resultado final de esta evolución muestra una clara situación de asimetría, pero ello es razonable. La obligatoriedad se ha extendido a la práctica totalidad de los actos realizados por los diferentes sujetos obligados por las normas de Seguridad Social —normalmente, los empresarios—. Se mantiene, sin embargo, la voluntariedad del recurso a las TIC para los beneficiarios de las prestaciones. Este tratamiento diferenciado se advierte en los arts. 130 y ss. LGSS. Los sujetos que pueden ser obligados en vía reglamentaria a utilizar los proce-

dimientos electrónicos para cumplir sus obligaciones son las empresas (cfr. art. 131), que, del mismo modo, quedan sujetas a realizar sus notificaciones a través de la sede electrónica (cfr. art. 132.2 LGSS). En el caso de los beneficiarios, no están previstas obligaciones similares: la ley únicamente ofrece la posibilidad del uso de este tipo de procedimientos y regula la determinación de sus garantías (art. 130 LGSS), si bien, en caso de recurrir a ellos, los interesados quedan sujetos al sistema de notificaciones electrónicas (art. 132.1.II LGSS).

La razonabilidad de esta diferencia de trato es tan obvia que no merece apenas explicación: la situación en que se encuentran las empresas no es la misma que la de los beneficiarios. Por más que las tecnologías de la información y la comunicación hayan experimentado un crecimiento vertiginoso, todavía no son universales. Aun más, la expansión de las habilidades necesarias para su uso en contextos como el que aquí nos ocupa no se ha producido al mismo ritmo. Por supuesto, ello hace que no pueda tildarse de irrazonable la diferenciación de trato entre los interesados ante los retos de la llamada Administración electrónica. Pero probablemente, detrás de ella hay algo más. La implementación de procedimientos electrónicos no solo pretende facilitar a los interesados el cumplimiento de sus obligaciones o la exigencia de sus derechos; también persigue incrementar las facultades de las entidades gestoras del sistema en orden al control de su funcionamiento y, señaladamente, al correcto cumplimiento de la normativa por los interesados.

Esto desplaza la reflexión a un tercer punto, relacionado con la decidida incorporación de las técnicas informáticas a la lucha contra empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social que ha tenido lugar en los últimos tiempos. Este objetivo ha provocado, ante todo, una constante evolución en la cantidad de datos y la forma en que llegan al sistema. Un ejemplo muy relevante es la implantación de un nuevo sistema de recaudación a la Seguridad Social mediante la liquidación directa por la entidad gestora. El sistema fue introducido por la Ley 34/2014 y se encuentra ahora regulado en los arts. 21 y ss. LGSS y normativa reglamentaria de desarrollo. Desde que en 2012 se anunciara su puesta en marcha, la *ratio* de la norma ha sido vinculada al objetivo de la eliminación del empleo irregular y fraude a la Seguridad Social. La clave radica en la cantidad de datos que recoge y que, por tanto, son susceptibles de tratamiento posterior.

En esta misma línea se mueven las normas relativas a la colaboración interadministrativa aprobadas en los últimos quince años, dirigidas fundamentalmente a garantizar el flujo de datos que pueden ser tratados por la Seguridad Social. Los actuales arts. 40 y 71 LGSS son el fruto de varias reformas normativas. Ni que decir tiene que la evolución de su tenor literal —que en el caso del art. 71 incluye una última reforma por la disp. final 31 Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para 2017— se ha orientado a mejorar la posición de sus entidades gestoras. Esta misma idea puede proyectarse a otra organización administrativa cuyo papel en este terreno es esencial: la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A lo largo de esta década se han incrementado las obligaciones informativas de otras entidades, y el resultado final de esta evolución ha cristalizado en el art. 16 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por supuesto, la lucha en la gestión del incremento del flujo de datos es condición necesaria, pero no suficiente, para la mejora de los procesos de control en materia de empleo

irregular y control de la recaudación. No solo es preciso tenerlos, sino también tratarlos adecuadamente. En los últimos tiempos, los esfuerzos se han dirigido también a incorporar modernas técnicas de «minería de datos» al tratamiento de los datos acumulados por las entidades gestoras bien directamente, bien como consecuencia de las aportaciones informativas de otras entidades. Seguramente, estamos solo al inicio de un camino, pero no cabe duda de que existe el propósito de recorrerlo. Es sumamente significativo, en este sentido, el reciente «ascenso» que ha experimentado la Gerencia de Informática de la Seguridad Social dentro del «escalafón» de los órganos administrativos. Creada por Orden de 8 de enero de 1980 como servicio común, sin personalidad jurídica propia, hasta ahora ha mantenido esta consideración y ha permanecido regulada en el nivel reglamentario. La disp. 31 Dos de la citada Ley 3/2017 altera su estatus. En este sentido, introduce un nuevo art. 74 bis en el Texto Refundido de la LGSS, referido precisamente a esta Gerencia, que conserva su condición de servicio común, pero que ahora tendrá «personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines».

Por último, cabe señalar que nuestro sistema de Seguridad Social ha afrontado con solvencia la «transición tecnológica», el noveno de los desafíos mundiales para la Seguridad Social identificado por la Asociación Internacional de Seguridad Social. Seguramente, queda mucho por hacer. Pero, sin duda, a lo largo de estas dos décadas nuestro sistema de Seguridad Social se ha situado en la senda correcta. De hecho, como indiqué más arriba, en este punto, y al igual que otras experiencias comparadas, la AISS ha considerado su desarrollo un ejemplo de «historia de éxito» (p. 55).

3. NUEVAS FORMAS DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL

La aparición y la generalización del trabajo atípico no es un fenómeno nuevo. Llevamos hablando de estas cuestiones desde finales de la década de los 70, cuando, como consecuencia de las sucesivas crisis del petróleo, se generalizaron las políticas de flexibilidad, que posibilitaron el recurso masivo a fórmulas de contratación laboral que se separaban del paradigma «clásico»: el trabajador indefinido y a jornada completa. La liberalización de formas de trabajo temporal y/o a tiempo parcial ha posibilitado que las nuevas formas de contratación precaria se hayan extendido. Y, lo que es peor: a pesar del tiempo transcurrido, y pese a los esfuerzos para superarlo, este fenómeno no nos ha abandonado desde entonces —o solo lo ha hecho en una medida muy limitada—.

Por supuesto, esta situación no es neutral desde la perspectiva de la protección social. En el corto plazo, el trabajo atípico afecta tanto a los ingresos como a los gastos del sistema de Seguridad Social: genera específicas necesidades de prestaciones vinculadas a las situaciones de desempleo que se alternan con períodos de trabajo; pero, además, afecta a la recaudación, sobre todo si, como ha ocurrido en la última crisis, la precariedad se combina con la congelación o la devaluación de los salarios. A medio y largo plazo, además, impacta negativamente sobre las carreras de seguro de los trabajadores. En sistemas de protección social basados en el principio básico de la contributividad, las carreras profesionales «de

carácter irregular, en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral» generan este tipo de efectos tanto en relación con el acceso como respecto de la cuantía de las prestaciones. De ahí que en la revisión del Pacto de Toledo de 2003 se instara a los responsables de la acción política a «prever con antelación» la aparición de los itinerarios vital-laborales discontinuos (recomendación adicional 1ª).

En este panorama, la incidencia de las tecnologías abre un nuevo escenario problemático, que, por el momento, se va acumulando: los trabajadores atípicos que generan las amplias posibilidades organizativas de las nuevas tecnologías. Por supuesto, las posibilidades de descentralización que propician las TIC han provocado que desde hace tiempo se haya prestando atención al teletrabajo. Pero recientemente hemos asistido a la aparición de nuevas formas de prestación en las que aquellas tienen un papel sustancial. En sus sucesivas actualizaciones, el Pacto de Toledo no contiene específicas menciones a estas nuevas formas de trabajar. En otros informes, sin embargo, se identifica el problema en toda su magnitud. En este sentido, el ya citado dictamen (exploratorio) del año 2016 («Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales») ha instado a la apertura de debates que permitan diseñar políticas que garanticen «un nivel adecuado de protección social obligatoria para todos los trabajadores, incluidos los autónomos, los trabajadores en *crowdsourcing* y los empleados en la economía participativa» (apartado 6.3).

La creciente presencia e importancia del trabajo atípico provoca un claro problema de adaptación a los sistemas de Seguridad Social construidos en la época «clásica» del ordenamiento laboral y que toman como referente, por tanto, al asalariado indefinido y a jornada completa. Sin embargo, no está claro que los mismos hayan emprendido los procesos de reforma y adaptación que requiere la atipicidad ascendente. Esta afirmación puede proyectarse al menos sobre nuestro sistema de protección social. Es verdad que este ha hecho un notable esfuerzo en relación con los trabajadores precarios de corte más tradicional: aunque cada cierto tiempo descubrimos un punto negro en el régimen establecido, las sucesivas reformas de la normativa de la Seguridad Social relativa al trabajo a tiempo parcial son un buen ejemplo de ello. Sin embargo, no se detecta más que en forma muy limitada un esfuerzo similar respecto a las nuevas formas de trabajo auspiciadas por la evolución tecnológica.

Las cuestiones vinculadas con el teletrabajo son un buen ejemplo de ello. Sabemos desde la década de los 90 que las nuevas tecnologías posibilitan un incremento del recurso a esta figura. Tenemos identificados desde principios de siglo los principales problemas que, desde la perspectiva de la Seguridad Social, plantea este tipo de trabajo. Hemos visto cómo este tipo de trabajo se ha normalizado desde el punto de vista jurídico, en la medida en que la reforma de 2012 sustituyó en el art. 13 ET el viejo trabajo a domicilio por el nuevo trabajo a distancia. Pese a todo ello, la normativa de Seguridad Social no ha afrontado en modo alguno los específicos problemas que pueden plantearse en este terreno. Los actuales analistas del trabajo a distancia reiteran las mismas cuestiones dudosas que se planteaban hace casi veinte años: la inexistencia de reglas específicas en materia de encuadramiento, los

peculiares problemas que plantean las contingencias profesionales —el juego de la noción y la presunción de accidente de trabajo; la adaptación del listado de enfermedades profesionales— o el funcionamiento de algunas prestaciones —fundamentalmente, las incapacidades temporal y permanente—.

En todo caso, estos problemas son, según creo, menores en comparación con los que suscitan otras formas de prestación de servicios que parecen llamadas a ser prevalentes en el futuro inmediato o, cuando menos, a extenderse ampliamente. Las cuestiones que suscitan apenas han sido acometidas en el plano normativo o no lo han sido en absoluto. Estas ideas cobran pleno sentido en relación con los problemas que plantea del tratamiento de Seguridad Social del trabajo autónomo. Un lugar común en relación con el empleo generado en el nuevo contexto tecnológico es el incremento del papel del trabajo autónomo en el mercado de trabajo. El desarrollo de los servicios a través de plataformas digitales, así como la ruptura de las coordenadas físicas —lugar y tiempo— en las que se prestan provocan el desdibujamiento de las diferencias entre prestaciones por cuenta ajena y por cuenta propia. Por otro lado, en el nuevo modelo de prestación *just in time* el trabajo autónomo presenta características propias que lo diferencian del más tradicional: frente a su desempeño continuado y permanente —es decir, la «habitualidad», que históricamente ha sido considerada su elemento definitorio—, en la *gig economy* es intermitente y esporádico.

No puede afirmarse con seguridad que el sistema de protección social se haya adaptado a estas nuevas realidades. A pesar de la intensa actividad normativa que en los últimos veinte años se ha desplegado en torno al trabajo autónomo, nuestro ordenamiento continúa en gran medida anclado en una concepción tradicional del mismo. Y ello implica que los prestadores de servicios por cuenta propia que no responden a ese molde encuentran rigideces en el acceso al sistema y en relación con las cargas que soportan. Buena prueba de esta afirmación es la aparición de una dudosa figura: las llamadas cooperativas de facturación. Este nuevo hallazgo de la imaginación celtibérica aprovecha las peculiaridades del régimen de seguridad social de los socios trabajadores de cooperativas (art. 14 LGSS) para ofrecer a los autónomos esporádicos, aparte de otros servicios burocráticos y fiscales, un encuadramiento y una cotización a medida de sus necesidades. Con independencia de la valoración de la legalidad de este tipo de organizaciones, su existencia es un claro indicador de que el tratamiento del trabajo autónomo de la *gig economy* presenta claras disfunciones en lo que respecta a la Seguridad Social.

Este desajuste no es exclusivo de nuestro sistema. Dos recientes informes elaborados en el marco de la Unión Europea sobre los problemas de protección social generados por las nuevas formas de trabajo y el autoempleo insisten en la existencia de diferentes desajustes de los sistemas de Seguridad Social al respecto. De un lado, señalan las dificultades para asumir las cargas formales y contributivas en los casos de los autónomos con rentas menores y de carácter irregular, así como en los casos en los que se inicia la actividad por cuenta propia. De otro, insisten en la existencia de brechas más o menos intensas, según los países, en el acceso a la protección social: tipos y cuantía de las prestaciones.

En España, este último problema ha sido afrontado en las sucesivas versiones del Pacto de Toledo y, en línea con las recomendaciones en ellas formuladas, por el propio legislador.

Ya el de 1995 planteaba como objetivo la reducción gradual del número de regímenes a fin de «[lograr] la plena homogeneización del sistema público de pensiones». En 2003 se dio un paso más para simplificar la gestión —que, según el tenor literal del documento, había de conducir «a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia»—. Y, sobre todo, y por lo que aquí interesa, el texto volvió a insistir en la necesidad de «agilizar en mayor medida la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes». Esta recomendación ha sido puesta en marcha a lo largo del período considerado mediante sucesivas reformas normativas que no es necesario referenciar aquí. Basta constatar esta tendencia legislativa mediante la lectura de las consideraciones del propio Pacto de Toledo, cuya versión de 2010 hacía referencia a «las medidas aprobadas que han permitido ir equiparando los derechos de los trabajadores autónomos al Régimen General». Por supuesto, este proceso no se había cerrado entonces, de ahí que las recomendaciones de la que, hasta hoy, es la última versión insistieran en las líneas de reforma formuladas con anterioridad: la necesidad de «culminar el proceso de simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia», así como de alcanzar «dentro de este contexto [...] una protección social equiparable entre estos dos regímenes». Desde entonces, se han introducido algunas importantes novedades orientadas al logro de ambas finalidades, si bien el proceso tendente a alcanzar la «homogeneidad» o «máxima homogeneidad» a las que aluden los apartados 3 y 4 del art. 10 LGSS no se ha cerrado todavía.

En todo caso, el problema de la protección social del trabajo autónomo no depende solo, ni sobre todo, de la equiparación de las reglas en materia de prestaciones, sino de la homogeneización de las normas vinculadas al acceso a la protección. Ello explica que, pese a que, en algunas materias la equiparación exista desde tiempo atrás, continúen subsistiendo importantes diferencias en la protección dispensada por el sistema a los trabajadores autónomos. Valga como ejemplo la protección contributiva por jubilación: aunque está sujeta a reglas comunes desde hace más de treinta años (cfr. art. 6 Ley 26/1985), basta echar una ojeada a las estadísticas de la Seguridad Social para advertir este fenómeno: la pensión media dispensada por el Régimen General es de 1219,60 euros, mientras que en el RETA es de 716,25. Y diferencias similares se encuentran en las restantes prestaciones. Si el régimen de la protección es el mismo, forzosamente las diferencias se deben a la existencia de carreras de seguro diferentes a las del régimen general relacionadas con la irregularidad y el menor esfuerzo contributivo —o con ambos factores simultáneamente—.

Llegamos así al primero de los dos problemas apuntados, el del tratamiento del encuadramiento y cotización de los trabajadores por cuenta propia, cuya importancia es obvia en general y en el nuevo contexto tecnológico en particular, dados los rasgos que se predicen de las nuevas prestaciones autónomas, que requieren una elevada dosis de flexibilidad institucional para poder ser encajadas en el sistema. Sin embargo, desde mi punto de vista, la regulación de estas cuestiones no solo sigue siendo prisionera de la configuración tradicional del trabajo autónomo, sino también de algunas características de la regulación histórica que no necesariamente dependen de aquella. En este contexto, los intentos de introducir

nuevas reglas que articulen la necesaria flexibilidad parecen topar con obstáculos insalvables y constituyen, se diría, un desesperado intento de hallar la cuadratura del círculo. Un buen ejemplo de ello se advierte en las últimas «reformas urgentes del trabajo autónomo» introducidas por la Ley 6/2017, de 24 de octubre.

Precisamente, esta ley busca dar respuesta a los problemas que caracterizan las prestaciones autónomas de nuevo cuño. En este sentido, la proposición de ley presentada en noviembre de 2016 por el grupo parlamentario Ciudadanos ponía el acento en «las trabas administrativas y los elevados costes de cumplimentación de sus obligaciones formales con la Hacienda Pública y la Seguridad Social» y en «las excesivas cargas económicas que soportan y que no se adaptan a la incertidumbre de unos ingresos variables propios a su actividad». La idea se ha incorporado, con mayor claridad, al texto definitivamente aprobado, cuya exposición de motivos afirma que «en materia de Seguridad Social, hay que ser conscientes de las singularidades del trabajador autónomo: por ejemplo, sus ingresos no son fijos, son inciertos y variables en el tiempo, como lo es su actividad». Sin embargo, las medidas que previstas para dar respuesta a esta cuestión, aunque positivas, son insuficientes, dejan puntos esenciales abiertos para el futuro y, sobre todo, no abordan en modo alguno el punto esencial del problema.

Desde la perspectiva estructural —dejando, pues, al margen bonificaciones y reducciones en supuestos especiales—, la adaptación se lleva a cabo a través del incremento de la flexibilidad en relación con los efectos de altas y bajas —que ahora no necesariamente despliegan sus efectos por meses completos, sino que, al menos algunas veces en de cada ejercicio, pueden tener efectos por días— y con la libertad de elección de la base de cotización —que podrá modificarse cuatro veces por año, y no dos, como establecía la normativa anterior—. La combinación de ambas medidas abre, por supuesto, un margen de adaptación de las obligaciones contributivas a la situación real del trabajador autónomo. Con todo, no puede afirmarse que reconozcan adecuadamente la verdadera dimensión del problema de los autónomos esporádicos. La nueva regulación de altas y bajas puede dar cabida a las prestaciones esporádicas que acaso sean características de los primeros momentos de la actividad autónoma, pero solo tres veces al año, lo que quizá sea poco realista a la vista de la realidad. En cuanto al incremento de las facultades de elección de la base dentro del año natural, pueden igualmente ser útiles tanto en este momento como con posterioridad. Estas últimas, sin embargo, tienen un efecto mucho más aparente que real, en la medida en que persiste la existencia de una base mínima poco adaptable a la realidad de los primeros tiempos de prestación de servicios.

En realidad, la solución al problema solo puede pasar por el reconocimiento de la admisión de que los trabajadores autónomos pueden prestar sus servicios a tiempo parcial, en el sentido de que su efectiva dedicación es menor que la que dedican los trabajadores comparables, y extraer las consiguientes consecuencias en materia de encuadramiento y cotización. La normativa de Seguridad Social —e incluso la de alcance general (cfr. redacción original art. 1.1 Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo)— ha rechazado tradicionalmente la admisibilidad de la figura del autónomo a tiempo parcial —precisamente en atención al requisito de la habitualidad, sobre el que enseguida volve-

ré—. Con posterioridad, esta idea ha sido objeto de revisión, si bien no ha llegado todavía a concretarse de forma efectiva. En 2011 se aceptó la posible existencia de trabajadores por cuenta propia a tiempo parcial y se previó que, desde 2017, tendrían un régimen específico en materia de seguridad social. Este, sin embargo, no ha llegado a entrar en vigor: aplazada hasta 2019 por la disp. final 17 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, la Ley 6/2017 de reformas urgentes del trabajo autónomo reenvía a las decisiones que se adopten en la subcomisión del Congreso de los Diputados que se ha constituido para estudiar una reforma más profunda del RETA (disp. adic. 5).

Sin embargo, la admisión del reconocimiento de una dedicación a tiempo parcial de los trabajadores autónomos no parece un empeño fácil. Mientras no se abandonen otros criterios tradicionales en materia de autónomos, intentar establecerla sin que produzca importantes distorsiones sobre el juego del principio de contributividad parece una tarea propia de Sísifo. De un lado, no pueden cohonestarse fácilmente el requisito tradicional de la habitualidad y la admisión de una dedicación a tiempo parcial, aunque es lo que parece desprenderse de la disp. adic. 4 Ley 6/2017, que confía también su concreción a aquella subcomisión parlamentaria. En la actualidad, la habitualidad permite entender que el alta no es obligatoria si no se alcanza una retribución anual equivalente al salario mínimo interprofesional. Pero si esto es así —y no parece que se haya intención de modificar este extremo, dada la literalidad de esta disposición—, la exigencia de la habitualidad resulta poco coherente —o directamente contradictoria— con la aspiración al reconocimiento de prestaciones de servicios autónomos a tiempo parcial: existen, en efecto, grandes posibilidades de que la dedicación a tiempo parcial se concrete en rendimientos inferiores al SMI en términos anuales.

De otro lado, parece claro que la admisión de la existencia de trabajo autónomo a tiempo parcial ha de implicar la aceptación —y regulación— paralela de una cotización a tiempo parcial. En tal caso, sin embargo, o bien se pone en cuestión el entero sistema de cotización de los trabajadores autónomos —basado en el principio de libertad de determinación de la base dentro de un mínimo y un máximo— o bien se pone en riesgo de manera completa el principio de contributividad en el RETA. En sucesivas revisiones del pacto de Toledo se ha intentado abrir la primera vía. En 2003 ya se aludía a la existencia de una «adecuada correspondencia [...] entre la aportación contributiva y el nivel de acción protectora dispensada»; y en 2010 se habló de tomar «de manera gradual, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos». Se trata, por supuesto, de la solución más acorde con el principio contributivo y con la necesaria solidaridad entre todos los empleados, con independencia del régimen que les resulta aplicable. Pero no parece que en el momento presente exista suficientemente consenso como para empezar a ponerla en marcha.

En otro orden de consideraciones, hay que tener en cuenta que la división tradicional entre autónomos y subordinados resulta insuficiente para explicar los nuevos modelos de prestaciones de servicios. Esta idea viene de tiempo atrás, si bien ha adquirido un renovado impulso en el nuevo contexto. De hecho, aunque sea un extremo discutido a nivel teórico, el encaje jurídico de aquellos trabajadores se busca en un espacio intermedio entre autóno-

mos y subordinados, ya sea mediante la aparición de modalidades y relaciones especiales si se opta por esta segunda vía, ya a través de la aplicación de las reglas especiales existentes para los llamados trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE), figura introducida en España por el Estatuto del trabajo autónomo de 2007, si se decide seguir la primera. En todo caso, este tipo de decisiones tendría que hacer las cuentas con el vigente modelo de protección social mediante la introducción de las adaptaciones adecuadas. Esta adaptación es particularmente necesaria en relación con la Seguridad Social de los TRADE, que no siempre toma en consideración la debilidad económica que puede afectar a este colectivo. De hecho, desde su aparición, la normativa se ha orientado, efectivamente, a incrementar la protección que el sistema les dispensa mediante la obligatoriedad de cobertura de contingencias, que para los autónomos son voluntarias como regla general —incapacidad temporal y contingencias profesionales (cfr. art. 317 LGSS), y entre 2010 y 2014, cese de actividad—, sin tomar en consideración que ello incluye la elevación de sus costos de Seguridad Social —hasta hoy, las reglas de diferenciación de bases de cotización a las que se refiere el art. 25.2 LETA no han sido puestas en marcha—.

Conviene, por último, hacer referencia al problema de efectividad de las normas que plantean algunas de las nuevas formas de prestación de servicios a distancia. Sabemos que las TIC posibilitan que estas se desarrollen más allá de las fronteras de los Estados nacionales, pero el sistema de Seguridad Social es de ámbito estatal. Lógicamente, ello plantea un claro problema de efectividad de la protección social, que podría desincentivar el recurso a estas formas de prestación transfronteriza. Es, claro está, un problema paralelo al que plantea el conjunto de las normas laborales en el nuevo contexto, que requerirá un esfuerzo importante para hallar soluciones adecuadas.

4. HACIA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL: EL DEBATE SOBRE EL INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO

El impacto de la digitalización y la robotización en el mercado de trabajo ha reabierto un «viejo» debate: el de la conveniencia de poner en marcha un nuevo modelo de protección social que garantice a todos los ciudadanos un ingreso mínimo con independencia de su situación en relación con el empleo o de los recursos de que disponga. Se anuncia, desde el «tecnopesimismo», que la implantación masiva de las nuevas TIC implicará la aparición de un elevado nivel de desempleo estructural. Parece, en todo caso, inexorable la existencia de una fuerte «polarización» del empleo, de modo que en la parte inferior de la escala hallaremos prestaciones de baja calidad por su intensidad, por su retribución o por ambas cosas. En este contexto, la garantía de ingresos mediante una renta básica individual y universal se presenta como una necesidad estrechamente relacionada con el mantenimiento de la cohesión social.

La discusión sobre la conveniencia de institucionalizar un mecanismo de protección social de este tipo no es nueva. Aunque existen aportaciones teóricas al respecto desde mucho tiempo atrás, el debate se ha reabierto con intensidad en momentos en los que la

evolución del sistema económico eleva el riesgo para la cohesión social. En esta coyuntura, la percepción es que el peligro es elevado como consecuencia, de un lado, de la fuerte crisis económica de la última década —con sus consecuencias de elevado desempleo y la evolución creciente del de larga duración—, y, de otro, de los previsible efectos de digitalización y robotización. No es por ello extraño que el debate se haya generalizado en los últimos tiempos. En ello han influido, aparte de otros ejemplos, algunas experiencias muy cercanas: por ejemplo, el referéndum suizo en la primavera de 2016 y la puesta en marcha de medidas limitadas de alcance experimental como las que se han desarrollado en Finlandia.

Este debate está asimismo activo en el ámbito internacional y en la propia Unión Europea. En el primer ámbito, la OCDE ha publicado en 2017 un *paper* que valora desde la perspectiva coste/beneficio la implantación de una prestación de este tipo en cuatro grandes países europeos. En el plano estrictamente europeo, causó cierto revuelo mediático la alusión a la renta básica que hacía la propuesta de la ya citada resolución del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil relativas a la robótica. Literalmente, su apartado 44 indicaba «que debería emprenderse un debate integrador sobre los nuevos modelos de empleo y sobre la sostenibilidad de nuestros sistemas tributarios y sociales tomando como base unos ingresos suficientes, incluida la posible introducción de una renta básica mínima». Esta idea desapareció de la resolución finalmente aprobada el 16 de febrero de 2017, que únicamente instaba a la Comisión a analizar «los diferentes posibles escenarios y sus consecuencias para la viabilidad de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros». Con todo, el ya citado dictamen del CESE de 31 de mayo de 2017 sobre la inteligencia artificial y sus consecuencias aludía explícitamente a la cuestión pocos meses después: en su punto 3.30 afirma, en este sentido, que «también se habla cada vez más de la necesidad de unos ingresos básicos incondicionales».

En nuestro país, el debate se encuentra muy polarizado por la dialéctica izquierda/derecha. Las diferentes propuestas formuladas en relación con la implantación de una renta básica universal han provenido de los partidos de la izquierda. Asimismo, estos vienen constituyendo el soporte fundamental de la iniciativa legislativa popular promovida a nivel sindical, presentada en la legislatura anterior y que se encuentra actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados. Por su parte, las formaciones de la derecha son contrarias a la propuesta y se oponen a la eventual instauración de una renta básica; así lo muestra el análisis del historial recogido en la web, uno de cuyos últimos episodios —el rechazo de la avocación de la cuestión al pleno instada por el grupo socialista— se ha producido mientras se escribían estas líneas.

Es probable, sin embargo, que la valoración de este tipo de iniciativas no debería únicamente ser abordada desde una perspectiva ideológica que haga hincapié únicamente en sus ventajas o inconvenientes. De hecho, el establecimiento de la renta básica universal en el marco del nuevo horizonte tecnológico trasciende las aproximaciones ideológicas en la medida en que coloca en una situación de elevado riesgo al empleo, que históricamente ha sido elemento esencial en la garantía de la cohesión de las sociedades avanzadas. No es por ello extraño que las propuestas en este terreno no solo se hayan formulado desde la iz-

quiera sino también desde perspectivas poco sospechosas de izquierdismo. En este último sentido, no es ocioso recordar que, en los años 60, el llamado Comité *ad hoc* sobre la Triple Revolución ya entregó al presidente Johnson un informe en buena parte dedicado a analizar el impacto de la innovación tecnológica en el empleo. Aunque notables economistas liberales formaban parte de ese comité, el informe incluía la propuesta de la implantación de una renta de este tipo para absorber el impacto sobre el cuerpo social de la menor centralidad del empleo. Se hace preciso, por tanto, acercarse a la cuestión sin prejuicios, puesto que solo así resultará posible afrontarla.

Por supuesto, este debate no puede orillar el tratamiento de las diferentes ventajas e inconvenientes de la implantación de una prestación de ingresos mínimos garantizados. Sobre este tema, la literatura se ha extendido. Se ha destacado, por lo que se refiere a sus beneficios, el impacto positivo que tendría en la adquisición de forma universal de la condición de ciudadano, habida cuenta del carácter limitado que el trabajo ha tenido a estos efectos en el pasado en relación con formas de trabajo no consideradas como tales —y tomando en consideración, además, que sus limitaciones se incrementarán en el futuro como consecuencia de las TIC—. A partir de esta idea central, se aducen muchas otras posibles ventajas «colaterales» en las que no vale la pena insistir aquí. En relación con los inconvenientes, estos giran en torno a dos ideas diferentes. La primera concierne a la falta de reciprocidad entre la condición de beneficiario de la renta básica y la inexistencia en muchos casos de aportación alguna a la sociedad; la segunda, a los efectos que pudiera desplegar sobre las dinámicas del mercado de trabajo. Es verdad que la solidaridad en la que vienen descansando las sociedades hace que la falta de reciprocidad pueda ser descartada como objeción, sin perjuicio de que se haga preciso tomar en consideración los eventuales límites de este fundamento por los efectos que pueda tener la financiación de los ingresos mínimos universales sobre el desarrollo económico. Por su parte, parece bastante claro que estos pueden, entre otros aspectos, desincentivar el desarrollo de trabajos productivos o tener efectos secundarios sobre la determinación de su precio.

En todo caso, las objeciones esbozadas no parecen ser obstáculos insalvables para la implantación de la renta básica, sino más bien llamadas de atención respecto a la forma en que esta se ponga en marcha. Tales cautelas sugieren que, más que asumir una posición cerrada sobre la base de las ventajas o los inconvenientes enunciados a nivel teórico y de forma abstracta, se hace preciso reflexionar sobre las formas de evitar estos últimos en cada uno de los sistemas en que se plantee su implantación. La puesta en marcha de una nueva prestación de este tipo requiere, en este sentido, un cuidadoso análisis de su impacto sobre el conjunto de las instituciones que puedan quedar afectadas por ella. Requiere, por supuesto, la consideración de los eventuales impactos negativos sobre la dinámica del mercado de trabajo, pero también una meticulosa reflexión sobre su ubicación en el conjunto del sistema de protección social. Las relaciones que establece con otras prestaciones pueden implicar, a veces, la absorción de estas últimas mientras que, en otros casos, pueden resultar complementarias. En el caso español, este problema presenta una dimensión adicional relacionada con el impacto sobre las competencias autonómicas, que actualmente asumen buena parte de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos. La articulación territorial implica, en nuestro caso, un sobreesfuerzo de coordinación entre las políticas de alcance ge-

neral y las regionales. Es claro, en fin, que el establecimiento de la renta básica no puede no tener repercusiones sobre el sistema fiscal, tanto en su configuración como en el esfuerzo necesario para financiarla, asunto cuya valoración es de todo punto necesaria.

Solo mediante un análisis pausado de todas estas cuestiones y sus derivadas es posible llegar a una decisión suficientemente fundamentada respecto a la forma de implantación. Cabrá entonces determinar si debe procederse directamente al establecimiento de una renta básica ciudadana o si resulta más pertinente comenzar por la implantación de un sistema de garantía de rentas algo más modesto vinculado a la racionalización y mejora de los mecanismos actualmente existentes de lucha contra la pobreza. Igualmente, será posible delimitar las formas en las que se pueda proceder al ensayo de las diferentes fórmulas con la finalidad de corregir los eventuales errores o las desviaciones que pudieran producirse. Por supuesto, ello requiere un nivel de consenso nacional que, en este momento, no parece existir.

5. EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN: ¿HAN DE COTIZAR LOS ROBOTS?

La última cuestión que debemos plantear se relaciona con la sostenibilidad del sistema de protección social. En este punto, hay que recordar de nuevo los efectos sobre el empleo de la digitalización y la robotización. No hace falta insistir en que ambos fenómenos parecen implicar la evolución hacia un mercado de trabajo con menos empleo y con un importante número de trabajos de baja calidad. Por sí solas, estas circunstancias son preocupantes para una Seguridad Social cuya financiación descansa en el criterio del reparto y en la solidaridad intergeneracional. Pero todavía lo son más si tomamos en consideración que los sistemas de protección social han de afrontar nuevas necesidades derivadas de la evolución tecnológica. Como acabamos de ver, estas incluyen nuevas prestaciones como la renta básica. Pero, además, las exigencias financieras de carácter tradicional se incrementarán como consecuencia de la evolución positiva de la esperanza de vida. No es por ello extraño que el debate sobre el problema de la sostenibilidad del sistema —que, por lo demás, viene siendo planteado desde finales de los 70 en relación con los efectos de la precariedad sobre su financiación— se haya reabierto intensamente debido al desarrollo tecnológico.

Una de las soluciones apuntadas consiste en el establecimiento de cotizaciones sociales a cargo de los robots. De nuevo, la iniciativa en este terreno ha correspondido al Parlamento Europeo, que ha manejado esta hipótesis en la elaboración de sus recomendaciones a la comisión en relación con la robótica. Aunque en el texto final aprobado la alusión fue eliminada, en la propuesta planteada al pleno del Parlamento se hablaba expresamente de esta cuestión. En concreto, el apartado K de la propuesta de preámbulo indica que «el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial puede dar lugar a que los robots asuman gran parte del trabajo que ahora realizan los seres humanos sin que puedan reemplazarse por completo los empleos perdidos, cuestión esta que genera interrogantes sobre el futuro del empleo y la viabilidad de los sistemas de seguridad y bienestar sociales y sobre la insufi-

ciencia continuada de las cotizaciones para los regímenes de jubilación». En consecuencia, prodigue el documento, «deberá estudiarse la posibilidad de someter a impuesto el trabajo ejecutado por robots o exigir un gravamen por el uso y mantenimiento de cada robot, a fin de mantener la cohesión social y la prosperidad».

Por supuesto, aunque finalmente fallida, esta posibilidad, así como las declaraciones realizadas al respecto por responsables políticos y sindicales, atrajo la atención de los medios de comunicación y también de laboristas y estudiosos del Derecho de la Seguridad Social. Asimismo, puede verse desde una perspectiva más amplia, relacionada con la tributación de los robots: planteada por algunos importantes empresarios a nivel mundial, ha trascendido rápidamente al ámbito académico y ha sido analizada tanto por economistas como por fiscalistas. El planteamiento es simple y sugerente, al menos de entrada. De ahí la atención que ha suscitado. Dado que los nuevos robots inteligentes contribuyen a la eliminación de puestos de trabajo, su introducción o utilización debe quedar gravada en términos similares a la cotización aplicable a los empleos que sustituye. Desde un punto de vista más amplio, este mismo planteamiento puede conducir a la implantación de específicos impuestos para estas circunstancias que permitan recuperar las pérdidas derivadas de la desaparición del empleo, que no solo afectan a los sistemas de Seguridad Social —por la falta de cotización—, sino también al conjunto de la acción del Estado —por la desaparición de los salarios sujetos a la tributación sobre la renta—.

No es fácil, sin embargo, defender que la solución a los problemas de financiación de las políticas sociales —y, más en general, de las políticas públicas— pasa por la cotización de los robots —o su sujeción a determinados impuestos—. Son muchos los problemas técnicos que plantean estas propuestas. De entrada, habrá que determinar qué es un robot a estos efectos y tomar la decisión de convertirlo en sujeto de derechos y obligaciones —es decir, regular la llamada «personalidad electrónica»—. Lo primero puede ser relativamente sencillo: el Parlamento Europeo ya ha avanzado en esta línea. Lo segundo, sin embargo, presenta un riesgo: trasladar la responsabilidad de la tributación del beneficiario de la existencia del robot, su titular, a la máquina. Por otro lado, el fundamento de la cotización —o de la imposición— del robot puede percibirse fácilmente en el momento de su introducción: es entonces cuando se produce la sustitución de puestos de trabajo. Asimismo, es en este momento cuando puede determinarse con facilidad el valor de la aportación de robot al proceso productivo y calcular la base de cotización —o la base imponible del impuesto sobre la renta—: sería equivalente a las retribuciones del trabajador sustituido. No obstante, este proceso deviene imposible cuando la robotización no se produce en un contexto de sustitución de empleos humanos.

Por supuesto, estos problemas podrán hallar solución si las contribuciones sociales o las cargas fiscales se relacionan directamente con la utilización de la tecnología por las empresas. A diferencia del modo en que funcionan ahora, en que el sistema fiscal las valora como inversiones que reducen la base imponible a medida que se amortizan, se trataría de convertirlas en una parte de aquella. No parece, sin embargo, que la imposición a la innovación tecnológica sea, con carácter general, una buena solución: después de todo, la especie ha llegado adonde está gracias a ella. Por eso, a pesar de la sugerente imagen de Luke Skywalker pagando las cuotas de R2D2, el papel de las contribuciones sociales o la

fiscalidad de los robots resulta necesariamente limitado. Acaso puede tener cierto espacio en la orientación de la evolución tecnológica hacia un modelo sostenible de robotización. Pero no parece que la solución de los problemas de financiación que se avistan en el futuro inmediato pueda descansar en estas propuestas.

Las aproximaciones más cuidadosas parecen explorar terrenos diferentes. Para el sostenimiento finalista del sistema de protección social, se ofrece como ejemplo el modelo francés, concretamente la llamada contribución social generalizada. Desde una perspectiva más amplia, las propuestas se mueven en el terreno de los dividendos sociales, basados en la consideración de que cada iniciativa empresarial aprovecha elementos puestos a su disposición por el *corpus* social y, por tanto, este ha de ser participe de su titularidad y de sus resultados. Los reiteradamente citados dictámenes del CESE aluden específicamente a esta posibilidad. El de 2016 («Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales») señala que «para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social en el futuro y aliviar la presión sobre el factor trabajo, podría considerarse la posibilidad de utilizar también una parte de los dividendos de la digitalización» (apartado 6.5). En esta misma línea, el de 2017 sobre inteligencia artificial sondea la posible solución de estos problemas más allá de la cotización/tributación de los robots. El apartado 3.30 afirma, en este sentido, que «es importante seguir de cerca estas tendencias para poder abordarlas adecuadamente. Se aboga por un impuesto para las IA, un reparto de los dividendos que generan o que la propiedad de los sistemas de IA se comparta entre empleados y empleadores».

BIBLIOGRAFÍA

1. Introducción

La literatura sobre los impactos de digitalización y robotización sobre el empleo y sus características empieza a ser inabarcable. Una aproximación de síntesis, en GOERLICH, José María (2016): «¿Repensar el derecho del trabajo? Cambios tecnológicos y empleo», *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 27 173 y ss. Para ulteriores profundizaciones, Ford, Martín (2016): *El auge de los robots*, Barcelona: Paidós —en especial, capítulos 1 a 4—, MERCADER UGUINA, Jesús Rafael (2017): *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia: Tirant lo Blanch —particularmente, capítulos I, III y VI—, o SCHWAB, Klaus (2016): *La cuarta revolución industrial*, Barcelona: Debate —capítulo 4—.

Los informes de la OIT, Eurofound y la AISS son, respectivamente: ILO, *Non-standard employment around the world*, 2016, pp. 298 y ss. [en línea] <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms-_534326.pdf>. [Consulta: 29/12/2017]; Eurofound, *New forms of employment*, 2015 [en línea] <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf>. [Consulta: 29/12/2017.]; y Asociación Internacional de Seguridad Social, *10 desafíos mundiales para la Seguridad Social*, 2016 [en línea] <<https://www.issa.int/html/10/images/ISSA-Report-Panama-2016-es.pdf>>. [Consulta: 29/12/2017.]

2. La mejora de la gestión: una «historia de éxito»

Las sucesivas versiones del Pacto de Toledo pueden verse en el *Boletín de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados: la de 1995 en Serie E, Otros Textos, 12 de abril de 1995; la de 2003, en Serie D, General, 2 de octubre de 2003; y la de 2011, en esta misma serie, 31 de enero de 2011.

Para el análisis de las cuestiones relacionadas a la incorporación de las nuevas TIC a la gestión de la Seguridad Social, pueden verse QUINTERO LIMA, Gema (2005): «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con los actos de gestión de Seguridad Social: el sistema de remisión electrónica de datos (sistema RED)», *Revista de Contratación electrónica* 61, pp. 69 y ss.; AIBAR BERNAD, Javier (2007): «Aplicación de las novedades telemáticas para mejorar los procedimientos de gestión de la Seguridad Social», *Foro de Seguridad Social*, 18/19, pp. 113 y ss.; HURTADO GONZÁLEZ, Luis (2013): «Sobre la administración electrónica de la Seguridad Social», *Relaciones laborales* 11, pp. 55 y ss.; PANIZO, José Antonio y Raquel PRESA (2015): «El nuevo sistema de liquidación de cuotas a la Seguridad Social: la liquidación directa por la Administración», *Información Laboral* 1; y MERCADER UGUINA, Jesús Rafael (2017): *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Aranzadi: Cizur Menor —fundamentalmente Capítulo V, sobre el procedimiento electrónico—.

Un análisis específico de la utilización de estas técnicas en relación con el control de situaciones irregulares en GOERLICH PESET, José María (2016): «Lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, número extraordinario 2016, pp. 149 y ss.

3. Nuevas formas de trabajo y protección social

Respecto al tratamiento del trabajo a distancia en materia de Seguridad Social, ya THIBAUT ARANDA, Javier (2000): *El teletrabajo*, Madrid: CES, Cap. X, obra de referencia sobre el tema, hacía una breve referencia a los específicos problemas aludidos. Más extensamente y en forma casi coetánea, GALA DURÁN, Carolina (2001) «Teletrabajo y sistema de Seguridad Social», *Relaciones laborales* II, 1189 y ss. A efectos de comparar los resultados con los más recientes análisis, cabe el contraste con DE LAS HERAS GARCÍA, Aránzazu (2016): *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*, Madrid: CEF (Capítulo 5, 275 y ss.). Puede consultarse también SIERRA BENÍTEZ, Esperanza M. (2017): «La protección social de los trabajadores ante el desafío del nuevo trabajo a distancia, del trabajo digital y la robótica», *Revista de Derecho de la Seguridad Social* 11, 133 y ss. Este último trabajo es interesante también en relación con los restantes temas analizados en este apartado y en los dos siguientes.

Las nuevas características de las prestaciones de servicios a raíz de la incorporación de las nuevas tecnologías, y su derivación hacia el modelo del trabajo autónomo, han sido abundantemente descritas en la literatura reciente. Un análisis de síntesis es DE STEFANO, Valerio (2016): «The rise of the “just-in-time workforce”: On-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”», ILO, *Conditions of work and employment series*, 71. [en línea] <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf>. En España, TODOLÍ SIGNES, Adrián (2016): *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Valencia: Tirant lo Blanch.

En relación con los problemas de la protección social de los autónomos, cabe señalar, en primer término, la extensa aproximación a las cooperativas de facturación de ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio (2017): *Nuevas manifestaciones de cooperativismo asociado: los autónomos esporádicos*, Valencia: Tirant lo Blanch. Los informes a que se alude en el texto respecto a los principales problemas que continúan planteando los trabajadores autónomos desde la perspectiva de la protección social son ESPN (2017): *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies* [en línea] <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&caId=1135-&newsId=2798&furtherNews=yes>>, y Eurofound (2017): *Exploring self-employment in the European Union* [en línea] <<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/exploring-self-employment-in-the-european-union>>. Para el análisis de la última reforma del RETA y los problemas pendientes, GOERLICH, José María y Jesús GARCÍA ORTEGA (2017): «La reforma del Régimen de Autónomos en la Ley 6/2017», *Revista de Información Laboral* 12, 17 y ss. Véase también BA-

LLESTER LAGUNA, Fernando (2017): «Reformas urgentes del trabajo autónomo. Análisis crítico de la Ley 6/2017», *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 47.

En fin, en cuanto al eventual tratamiento en una posición intermedia de las nuevas formas de prestaciones de servicio, véanse, en relación con la hipótesis de una relación especial, HERNÁNDEZ BEJARANO, Esperanza M. (2016): «El apoyo europeo al modelo de economía colaborativa: algunas cuestiones y propuestas para afrontar una regulación laboral y de seguridad social», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 192, 165 y ss. En cuanto la situación de la protección de los TRADE, buenos panoramas generales en CASTRO ARGÜELLES, M. Antonia (2009): «Puntualizaciones sobre Seguridad Social de los autónomos económicamente dependientes», *Actualidad laboral*, 8, 2 y ss., y MARTÍN PUEBLA, Eduardo (2012): *El trabajo autónomo económicamente dependiente*, Valencia: Tirant lo Blanch; un análisis actualizado en, ALCÁZAR ORTIZ, Sara (2017): «La Seguridad Social de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE)», en J. L. Monereo (ed.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, tomo II, Murcia: Laborum, 563 y ss.

4. Hacia un nuevo modelo de protección social: el debate sobre los ingresos mínimos garantizados

En relación con los ingresos mínimos garantizados, el debate doctrinal en los últimos tiempos ha sido muy intenso en las ciencias sociales. Para un rápido análisis de diferentes modelos teóricos y comparados, puede consultarse PEÑA-MIGUEL, Noemí y J. Iñaki DE LA PEÑA (2014): «Hacia una prestación social básica en un estado de bienestar», *Lan Harremanak* 33, 16 y ss. Aproximaciones de síntesis del debate teórico, con referencias bibliográficas extensas, pueden verse en NOGUERA, José Antonio (2010): «La renta básica universal: razones y estrategias», *Policy papers* 5, o MOLL NOGUERA, Rafael (2017): «La renta básica y su conexión con la sociedad asalariada», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 46, 92 y ss.

Un panorama de los programas estatales y autonómicos que vienen ocupando actualmente el espacio de una prestación de este tipo, así como de las propuestas que se han venido formulando en nuestra experiencia, en CARRIZOSA PRIETO, M. Esther (2016): «Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español», en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 192, 203 y ss. En cuanto al análisis de los aspectos competenciales, SUÁREZ CORUJO, Borja (2014): «Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional», *Revista de información laboral*, 10, 49 y ss.

Sobre los problemas de su financiación, un resumen de los cálculos respecto al coste de su implantación así como la forma en que podría conseguirse aquella mediante la reestructuración del IRPF, en ARCARONS, Jordi, Daniel RAVENTÓS y Lluís TORRENS (2016): «La renda bàsica incondicional: una proposta racional per al segle XXI» *Nota d'economia* 103, 173 y ss. Una visión diferente por los efectos que puede desplegar, en DOMENECH, Rafael (2017): «Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal», 2 [en línea] <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta_Basica_FIDE_20abr2017.pdf>. Asimismo, la OCDE ha hecho pública en la pasada primavera, una aportación en este terreno: OECD (2017): «Basic income as a policy option: can it add up?», mayo [en línea] <<https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>>.

5. El problema de la financiación: ¿han de cotizar los robots?

Sobre los problemas de financiación del sistema en el nuevo contexto tecnológico puede verse, por ejemplo, AMORIM, J. Eduardo (2017): «A “Indústria 4.0” e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social», *Cadernos de Direito Actual*, 5, 243 y ss. El debate sobre la cotización de los robots es aludido en POQUET CATALÁ, Raquel (2017): «Interrogantes abiertos por la robótica en el Derecho del Trabajo», *Revista de Información Laboral* 11; y GÓMEZ SALADO, Miguel Ángel (2017): «El impacto de la robotización en el empleo y el sostenimiento de los sistemas

de Seguridad Social», en *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Murcia: Laborum, 361 y ss.

Entre fiscalistas y economistas, el debate ha sido muy intenso a nivel internacional. Pueden verse MITHA, Sam (2017): «Robots, technological change and taxation», *Tax Journal*, 14 de septiembre, OBERSON, Xavier (2017): «Taxing robots? From the emergence of an electronic ability to pay to a tax on robots or the use of robots», *World tax journal*, mayo, o BOUFELDJA, Sonia (2017): «La taxation des robots: une fausse bonne idée?» 28 de septiembre [en línea] <<https://www.lepetitjuriste.fr/droit-fiscal/taxation-robots-fausse-bonne-idee/>>. Particularmente interesante por su simplicidad es VAROUFAKIS, Yannis (2017): «¿Gravar a los robots con impuestos?», *Project Syndicate* 27 de febrero [en línea] <<https://www.project-syndicate.org/commentary/bill-gates-tax-on-robots-by-yannis-varoufakis-2017-02/spanish?barrier=accessreg>>. En España, FERNÁNDEZ AMOR, José A. «¿Han de pagar impuestos los robots? Perfiles tributarios de la robótica en Derecho español» [en línea] <<http://grupo.us.es/iwpr/wp-content/uploads/2018/01/HAN-DE-PAGAR-IMPUESTOS-LOS-ROBOT-1.pdf>>. Respecto a otras posibilidades de financiación alternativas, AIBAR BERNAD, Javier (2017): «La contribución social generalizada francesa, garantía frente a los desafíos financieros de la protección social», *Revista de Información laboral*, 10, 19 y ss.

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2018

Fecha de aceptación: 26 de abril de 2018