

Digitalización de las administraciones públicas: explorando sus efectos en el ámbito laboral

Para que la digitalización suponga un cambio efectivo en la administración pública, es esencial evaluar sus impactos sociales y laborales y garantizar condiciones laborales dignas mientras se mantienen servicios públicos de calidad. Así lo señalan **Alicia Martínez y Jesús Cruces**, quienes destacan avances en eficiencia y accesibilidad gracias a herramientas digitales y el teletrabajo, pero también desafíos como la sobrecarga laboral, brechas digitales y falta de formación adecuada. La digitalización ha generado tanto beneficios, como mayor autonomía en tareas, como riesgos, estrés incluyendo y desigualdades de género y edad. El teletrabajo, aunque valorado positivamente, ha tenido una implementación desigual y plantea riesgos para la conciliación y el bienestar laboral. La negociación colectiva y el diálogo social consideran que son clave para regular estos cambios, minimizar sus efectos negativos y garantizar servicios públicos de calidad con condiciones laborales justas.



NOVIEMBRE 2024

economiasocial - digitalización - condiciones de trabajo



Alicia Martínez Poza

Fundación 1º de Mayo amartinez@1mayo.ccoo.es



Jesús Cruces Aguilera

Fundación 1º de Mayo jcruces@1mayo.ccoo.es

SUMARIO

Resumen	2
Abstract	2
1. Introducción	2
2. Identificando el uso de herramientas digitales	5
3. Transformación digital y organización del trabajo	7
4. Impactos sobre el tiempo de trabajo	7
5. Salud laboral y efectos sobre trabajadores y trabajadoras	8
6. Competencias y formación de las personas trabajadoras	10
7. Conciliación de la vida laboral, personal y familiar	10
8. Perspectivas profesionales y seguridad en el empleo	11
9. Derechos laborales y negociación colectiva	12
10. Conclusiones	13
Referencias	14

Resumen

Este artículo presenta un análisis del impacto laboral del proceso de digitalización en las administraciones públicas en España, incidiendo en las repercusiones en las condiciones de trabajo de la plantilla pública y en la negociación colectiva. La aplicación de herramientas digitales, el teletrabajo y la reciente incorporación de algunas fórmulas de inteligencia artificial están mejorando la eficiencia, aunque también están generando desafíos como la sobrecarga de trabajo, la falta de formación adecuada o las brechas digitales. La negociación colectiva representa un rol clave a la hora de regular estos cambios y vigilar los impactos desde ámbitos claves como la protección de datos, la no discriminación y la prevención de riesgos laborales. Se concluye que es necesario abordar los efectos sociales y laborales de la digitalización tanto para asegurar condiciones de trabajo dignas en las administraciones públicas como para asegurar la calidad de los servicios públicos que se prestan.

Palabras clave: Digitalización, administraciones públicas, condiciones de trabajo, negociación colectiva

Abstract

This article presents an analysis of the labour impact of the digitalisation process in public administrations in Spain, focusing on the repercussions on the working conditions of public employees and on collective bargaining. The application of digital tools, teleworking and the recent incorporation of some artificial intelligence formulas are improving efficiency, although they are also generating challenges such as work overload, lack of adequate training or digital gaps. Collective bargaining plays a key role in regulating these changes and monitoring the impacts from key areas such as data protection, non-discrimination and occupational risk prevention. It is concluded that it is necessary to address the social and labour effects of digitalisation both to ensure decent working conditions in public administrations and to ensure the quality of the public services provided.

1. Introducción

La digitalización es un fenómeno que es aplicado indistintamente a realidades muy heterogéneas -desde innovaciones tecnológicas, al consumo de servicios virtuales o las modalidades de empleo ligadas a plataformas-, que no cuenta todavía con una delimitación unívoca, pero que ya está teniendo enormes implicaciones desde el punto de vista laboral, tanto desde punto de vista del empleo como de las condiciones de trabajo (Rocha, 2021).

En paralelo a este fenómeno, han sido numerosas y diversas las iniciativas que se han

desarrollado desde el ámbito público. Los fondos de reconstrucción de la UE (Next Generation EU) sitúan la transformación digital como uno de sus pilares centrales, que en España se está ejecutando a través del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que guía la estrategia de recuperación para la salida de la crisis derivada de la pandemia. Junto con dicho plan, la Agenda Digital 2026 se ha convertido en los dos instrumentos en torno a los que se despliega la estrategia digital en España. Nutriendo el camino marcado, se han ido lanzando otros planes y programas como el Plan Nacional de Competencias Digitales, que contempla diferentes líneas de actuación y otros programas como Educa en Digital -con medidas para fomentar una mayor digitalización del sistema educativo español-, o para promover las competencias digitales para el empleo.

Es cierto que las administraciones públicas en España comenzaron su proceso de informatización en los noventa, sustituyendo los procesos en papel con los primeros sistemas de gestión de expedientes. A partir de los años 2000 se fueron desarrollando leyes y estrategias que fueron sentando las bases legales de la administración digital, para mejorar la eficiencia administrativa y la protección de datos al tiempo que se fue avanzando en el impulso de la comunicación electrónica con la ciudadanía. La administración pública ha vivido un proceso de transformación digital muy intensa en la última década, que se ha visto potenciada como consecuencia de la pandemia de la Covid 19 y con la incorporación reciente de aplicaciones de inteligencia artificial. La implantación de servicios públicos digitales ha avanzado rápidamente y hoy en día el personal público utiliza multitud de recursos digitales en sus procesos de trabajo y servicios prestados a la ciudadanía.

La promoción de la digitalización en las administraciones públicas cumple un papel clave en las estrategias estatales. De hecho, en la Estrategia 2025, la digitalización de las administraciones públicas ocupa la tercera posición. En 2020, se lanzó el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas cuyo objetivo es la mejora de la “accesibilidad de los servicios públicos a los ciudadanos y empresas con todas las garantías para la protección de los datos personales y de las empresas, superar las brechas digitales sociales y territoriales e impulsar la eficiencia de las administraciones públicas mediante la digitalización de importantes ámbitos tractores como la Sanidad, la Justicia, o las políticas de Empleo, los servicios consulares o la administración territorial en materia de inclusión”. El plan planteó tres ejes de actuación: Transformar digitalmente la Administración con iniciativas transversales para el despliegue de servicios públicos eficientes, seguros y fáciles de utilizar y para la generalización del acceso a las tecnologías emergentes; desplegar proyectos tractores de digitalización, por ejemplo, en los ámbitos de Sanidad, Justicia o Empleo; y apoyar la digitalización de las administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

El resultado de estas políticas es que España ha ocupado en los últimos años una posición

aventajada en la Unión Europea en la implantación digital, siguiendo los datos del Digital Economy and Society Index (DESI) Según los datos del último informe 2024, que recoge datos del año 2023, España ocupa el 6º puesto en la clasificación de los países europeos en uso de internet, el 5º puesto en habilidades digitales superiores a las básicas, el 4º puesto en despliegue de internet y el 10º puesto en servicios públicos digitales para la ciudadanía. Estos buenos resultados se deben, especialmente, al enorme avance en los servicios públicos digitales, fruto de transformaciones en las que la Agencia Tributaria tomó la delantera y que se está impulsando en la administración general del Estado.



En este contexto, el debate sobre los efectos laborales de la digitalización ha ido ganando peso en la última década, tanto a nivel académico como institucional, entre los agentes sociales y los medios de comunicación. El interés sobre sus efectos sobre el empleo y las condiciones laborales cobró fuerza con la pandemia de la Covid 19 en 2020, ya que la emergencia sanitaria contribuyó a potenciar algunas tendencias preexistentes relacionadas con el uso de tecnologías digitales. Esta utilización generalizada de las tecnologías digitales por parte de empresas, instituciones y la ciudadanía en general, la implantación del teletrabajo o la demanda de servicios profesionales prestados a través de las plataformas digitales registraron un aumento sin precedentes durante la pandemia. (Eurofound, 2021; European Commission, 2021; OECD, 2020). Desde entonces, las instituciones internacionales han seguido avanzando en la delimitación de los derechos digitales, con la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales (European Commission, 2023) o la Declaración sobre un futuro digital fiable, sostenible e inclusivo (OCDE, 2022) y el análisis de las implicaciones éticas de las tecnologías digitales en los lugares de trabajo (Eurofound, 2023).

Los impactos de este despliegue digital son variados, ambivalentes y desiguales: desde la accesibilidad a los servicios y recursos, los efectos en el empleo, las consecuencias en las condiciones de trabajo, los efectos sobre la salud, la vida social o el impacto medioambiental en términos de recursos y residuos (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación

Digital, 2022; Consejo Económico y Social. CES, 2021). En todo caso es posible encontrar claroscuros, en los que las personas se ven afectadas de manera bien distinta en función de la edad, el género, los recursos económicos y educativos, su estado de salud o el lugar en el que habitan. Y esto es así porque estos impactos no están determinados únicamente por aspectos tecnológicos, sino que cómo se usan y se gestionan es clave para reforzar o mitigar los efectos negativos y potenciar o no los efectos positivos del cambio digital.

Ante esta situación, es necesario examinar los impactos de la digitalización en las condiciones de trabajo de los empleados públicos y el papel de la negociación colectiva, en un contexto en el que la pandemia había acelerado la digitalización en la administración pública. Para ello, este artículo toma como referencia resultados obtenidos en el proyecto europeo de investigación DIGIQU@LPUB1 , financiado por la Comisión Europea, que abordó esta cuestión en ocho países europeos (Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Polonia y España)². Desde el punto de vista metodológico, el proyecto ha contado con diversas técnicas (entrevistas semidirigidas a personas expertas en la materia, grupos focales con trabajadores, trabajadoras y sindicalistas del sector público, así como una encuesta online en todos los diferentes países del estudio). El proyecto, realizado entre 2021 y 2023, ha permitido extraer algunas conclusiones interesantes sobre los impactos de la digitalización en el empleo y las condiciones de trabajo de los empleados y empleadas públicas. A continuación, se recogen los resultados más relevantes obtenidos para el caso de España.

2. Identificando el uso de herramientas digitales

La administración pública española **muestra un alto grado de digitalización en el contexto europeo**, aunque su desarrollo ha sido desigual. La digitalización de la administración pública se ha llevado a cabo en dos fases: una primera muy larga y costosa, y otra abrupta y estresante a raíz de la pandemia. El sector público ha vivido una relevante transformación en los últimos años, incorporando multitud de servicios de atención a la ciudadanía de manera telemática, lo que se ha conocido como “la administración digital”. Las personas entrevistadas afirmaban que se hace uso de multitud de recursos digitales: software corporativo, sistemas de control horario digital, herramientas TIC básicas, reuniones virtuales, teletrabajo, portátiles, smartphones a disposición de la plantilla.

En línea con esta apreciación, la encuesta realizada a trabajadores y trabajadoras del sector³ confirmaba que el uso de nuevas tecnologías era ya muy amplio en el personal público: el 86% decía usar regularmente smartphones, tablets u ordenadores portátiles. Estos dispositivos se utilizaban para diversas funcionalidades: medir, recopilar y organizar información (29%), para planificar la ejecución de las tareas (22%), para comunicarse con compañeros y compañeras y servicios internos o externos (23%), o para interactuar con usuarios y usuarias del servicio público (19%). Solo un 22% afirmaba utilizar máquinas

programadas para realizar determinadas actividades. El uso de herramientas de información y comunicación también era muy mayoritario (95%), especialmente para enviar o recibir mails (23%) para realizar formación a través de aplicaciones web (23%), para intercambiar información con otros servicios o instituciones (21%) o para conectar con usuarios del servicio público (19%).

El teletrabajo fue incorporado de manera abrupta con la pandemia durante el confinamiento, se mantuvo durante meses en fórmulas mixtas y de nuevo se ha aprobado como medida de eficiencia energética a raíz de la guerra en Ucrania. Teniendo el decreto RDL 14/2022⁴ como referencia, las diferentes administraciones debían aprobar su propia normativa para aplicarlo y los servicios habían de determinar quién y hasta qué punto puede realizar tareas remotamente. Esto resultó en considerables diferencias de aplicación en las distintas regiones, instituciones y servicios. De la encuesta se extrae que un 11% podía teletrabajar completamente y un 39% parcialmente. Otro 21% pudo teletrabajar únicamente durante la pandemia. La mayor parte de quienes teletrabajan lo hacía un día a la semana. Si bien, tanto el uso de nuevas tecnologías como la implantación del teletrabajo no están al alcance de toda la plantilla pública en el mismo grado ni extensión en todas las instituciones.

En 2021, las herramientas de inteligencia artificial (IA) aún no se habían incorporado, o al menos aún no se reconocía su utilización. El personal experto en digitalización en la administración pública afirmaba que era preciso un cambio cultural para que se diera la incorporación de la IA en la administración pública, un entorno en el que los cambios en los procesos y en la organización del trabajo se dan muy lentamente. Sin embargo, sí se están empleando de manera cada vez más extensa algunas herramientas como chatbots y asistentes virtuales a la ciudadanía; en justicia, para el análisis de documentos legales; en sanidad, como en radiodiagnóstico; en la agencia tributaria para detección de fraude y errores fiscales; en el Instituto Nacional de Seguridad y Salud para la tramitación de solicitudes y documentos; o en extranjería, para las convalidaciones de títulos. Aunque aún está en prueba, ya se están empezando a probar herramientas para selección de personal, evaluación de desempeño y planificación de cargas de trabajo.

Uno de los elementos más conflictivos en los relativo al desarrollo de la IA en las administraciones públicas es la complicada captación de los perfiles necesarios para su desarrollo, que es muy complicada y costosa. Resulta poco atractivo el empleo público para los perfiles sobrecualificados que se requieren, en un contexto en el que la administración pública ha externalizado una parte relevante de servicios especializados de gestión digital a la empresa privada. A la privatización se une el riesgo de que este proceso de subcontratación se vea marcado por las influencias, lobbies y monopolios.

3. Transformación digital y organización del trabajo

La digitalización ya impactaba en 2021 a buena parte de los procesos de trabajo de una parte amplia de las administraciones públicas, gestionadas en torno a herramientas de control horario y software de gestión de la información, comunicación entre instituciones o reuniones de equipo. El teletrabajo se ha ido implantando de manera desigual, adaptándose a las realidades de los distintos centros de trabajo y las propias necesidades organizativas en ellos, un proceso que se percibía con desconfianza dada la arbitrariedad con la que se determinan las condiciones para su aplicación.

Entre los aspectos que se percibían más afectados por la introducción de programas y herramientas digitales, según los datos de la encuesta, destacaban la reducción del tiempo necesitado para la realización de tareas repetitivas rutinarias (un 66% estaban muy de acuerdo o de acuerdo de algún modo), o el incremento de la intensidad del trabajo (un 63% estaban muy de acuerdo o de acuerdo de algún modo). También eran mayoría quienes consideraban que, al menos en algún grado, se había ganado tiempo para centrarse en aspectos más relevantes del trabajo, había mejorado la calidad de la interacción con los usuarios, que habían ganado autonomía en la organización de las tareas o que había mejorado la coordinación de las tareas con los compañeros. Un porcentaje cercano al 50% de los encuestados también apreciaban que las herramientas digitales han mejorado la cooperación con los compañeros o que proporcionan mayor autonomía en la calendarización de sus tareas. Sin embargo, había una mayor apreciación de que no habían influido en otros elementos como la mejora en la supervisión sobre los subordinados, la implementación de las tareas que componen su trabajo, la evaluación interna del desempeño laboral por parte de sus supervisores, la evaluación interna del desempeño laboral por parte de los compañeros directos o la evaluación externa por parte de los usuarios.

Las entrevistas dejaban entrever igualmente la paradoja de la autonomía ligada a la digitalización. Por un lado, desde la apreciación sindical, parece que la digitalización confiere más autonomía al personal público, algo que asocian a aspectos positivos, pero también negativos, como un aumento de las cargas y responsabilidades. Sin embargo, desde la perspectiva de la plantilla pública, se consideraba que los procesos de trabajo en la administración pública no permiten gran autonomía, a pesar de las innovaciones digitales. En todo caso, sí se reconocía que sí cabe esperar un aumento en los grados de autonomía.

En suma, lo que se percibe es que la **digitalización está vinculada con la propia organización del trabajo**, con efectos positivos ligados a la reducción de tareas y mejores servicios, pero también con impactos negativos, como una mayor intensidad del trabajo y límites a la autonomía de la persona trabajadora con respecto a su trabajo.

4. Impactos sobre el tiempo de trabajo

La implantación repentina del **teletrabajo representó un gran reto para los empleados públicos y en ocasiones implicó prolongaciones de jornadas**, carentes de fórmulas efectivas que **garantizaran la desconexión** o las circunstancias de las trabajadoras y los trabajadores ni los puestos de trabajo. Según reconocían las personas entrevistadas, el personal público actuó de manera “hiperresponsable” para garantizar el acceso a los servicios públicos.

Las personas entrevistadas también reconocían que las prolongaciones de jornadas a menudo responden a la propia autoexigencia o autoorganización del trabajo ante la posibilidad de acceder a los recursos laborales de manera telemática. Un 30% de las personas encuestadas afirmaba que se había incrementado de algún modo el tiempo de trabajo en horarios fuera de la norma (tardes, noches, sábados o domingos) a pesar de que, en general, decían no haber notado grandes cambios en lo que respecta al tiempo de trabajo. Sí merece reseñarse que un 40% afirmaba que el tiempo de desplazamiento desde su hogar al lugar de trabajo se había visto reducido, al menos, en algún grado. De forma puntual, se detecta que la prolongación de la jornada laboral se produce como consecuencia del tiempo que los trabajadores y trabajadoras deben destinar a formarse.

Desde que se introdujeron herramientas y métodos digitales, un 20% decía no necesitar fichar fuera de su espacio de trabajo, un 31% afirmaban no estar presionados a conectarse durante su tiempo libre y otro 16% reconocían conectarse fuera de horarios, pero como opción personal. En este sentido, había un mayoritario acuerdo en la necesidad de una mayor regulación del derecho a la desconexión digital. La desconexión digital no parece ser una problemática de gran calado, pero requiere una parte de educación para la aplicación de este derecho, ya que buena parte de las trabajadoras y los trabajadores públicos tienen la posibilidad de elegir si estar disponible fuera de la jornada habitual, según se extrae del debate surgido en el grupo focal.

5. Salud laboral y efectos sobre trabajadores y trabajadoras

La digitalización tiene **impactos relevantes en el ámbito de la salud laboral de las personas trabajadoras**, sobre todo ligados a los riesgos psicosociales. Las personas entrevistadas inciden en los efectos de la digitalización y el teletrabajo en la sobrecarga mental. De las entrevistas se extrajo que el propio proceso de incorporación de nuevas tecnologías en el desempeño laboral genera en muchas personas, situaciones de inseguridad, desconfianza y miedos. Sin embargo, el impacto de la introducción de herramientas digitales laborales en la salud física se percibía de manera un tanto desigual. Mientras un 39% reconocía estar padeciendo nuevas afecciones o empeorando las preexistentes, un 37% decía no haber notado sus consecuencias. Entre las posibles afecciones, las más remarcables serían problemas de visión (un 22%) y dolores de espalda (19%).

En lo que respecta a la salud mental, la mitad de los encuestados afirmaban no haber notado efectos, pero un 27% reconocía que la digitalización en el trabajo les había provocado problemas psicológicos. Entre los problemas psicológicos sobresalían el estrés (21%) y la fatiga mental (20%). Las personas entrevistadas asociaban estos efectos no solo a la prolongación de la jornada y la intensidad del trabajo sino también con el aumento de la responsabilidad en un entorno solitario de desempeño de funciones.

El personal experto en digitalización y los participantes en el grupo focal identificaban varios focos de estrés ligados a la digitalización. Por un lado, la intensificación del trabajo en algunos puestos, dado que, por ejemplo, se recortan los tiempos para la resolución de los expedientes; por otro, la sensación de presión se ve incrementada en los procesos de cambio y adaptación a los nuevos requerimientos, desde los sistemas de software hasta la solicitud de certificados digitales para relacionarse con la administración pública como empleadora.

Desde la perspectiva sindical, el teletrabajo entraña importantes riesgos: los riesgos psicosociales del aislamiento, las problemáticas ligadas a los medios materiales en los puestos de trabajo en las casas o las prolongaciones de jornadas. Además, remarcaban las personas entrevistadas, existe una falta de medios tecnológicos y físicos adecuados para el trabajo desde los hogares. Si bien, se reconoce que tales riesgos bien no son reconocidos por buena parte de la plantilla pública o, al menos, no se les da la importancia que desde el sindicato se les otorga.

En este sentido, la encuesta constató que no hay una apreciación de que la digitalización haya provocado cambios de gran calado en términos de bienestar en el trabajo, aunque parece que hay una percepción en general, positiva. Aunque cerca del 19% no consideraba que su bienestar en el trabajo hubiera mejorado, otro 65% creía que sí lo había hecho al menos de algún modo. En relación a la propia satisfacción por la mejora de su trabajo, mientras un 40% no percibían cambios, otro 40% se afirmaban satisfechos. Algo similar ocurre al valorar el propio trabajo en relación con la calidad del servicio que se ofrece o las mejoras en intercambio y colaboración entre servicios y departamentos.

También se apreciaba un peso significativo de quienes consideraban que había aumentado la necesidad de estar conectado para controlar la vida profesional (47%) o quienes creían que se había aumentado, en algún grado, el control de los resultados de los trabajadores y trabajadoras (46%). También se puede remarcar que son más quienes estaban en desacuerdo con que hubiera mayor exposición a la violencia física o verbal por parte de usuarios, compañeros, superiores o dirección. Las personas encuestadas no percibían cambios significativos en el intercambio y colaboración entre compañeros, en las expectativas de futuro o en la conciliación.

6. Competencias y formación de las personas trabajadoras

En el análisis, se han detectado **carencias formativas relevantes en la implantación de nuevas herramientas y procesos de trabajo**. Las personas entrevistadas percibían que la formación ofrecida al personal era deficiente a pesar de que la utilización de la ofimática básica y herramientas de gestión de información se utilizan ampliamente. La plantilla pública, según las personas entrevistadas, se ve obligada a autogestionar la formación y aprender por sí misma, una apreciación que también surgió en los grupos focales. Sus participantes consideraban que la formación era insuficiente y que la formación online se había generalizado, resultando poco atractiva y poco eficaz. Además, como ya se ha apuntado, a menudo implicaba realizarla fuera de horario de jornada.

Según los resultados de la encuesta, el 39% de las personas afirmaban haber requerido el desarrollo de algunas habilidades digitales específicas para determinadas herramientas o software. Un 46% apreciaba que la formación recibida era adecuada, aunque se requerían actualizaciones formativas y un 25% remarcaba que no se dedicaban suficientes recursos y tiempo a la formación. Las carencias formativas se consideran uno de los principales problemas en la implantación de las nuevas tecnologías y el teletrabajo. Si bien, reconocían que el contexto de la pandemia podía haber influido en esta carencia, marcada por una brecha significativa en el uso y actualización de estas herramientas en función de la edad de los trabajadores y trabajadoras.

7. Conciliación de la vida laboral, personal y familiar

Desde que comenzara la pandemia y se introdujera el teletrabajo, algunos aspectos de la conciliación parecían haber mejorado en materia de conciliación, aunque en otros habían empeorado. De hecho, aunque era mayoritaria la opinión de que la digitalización no había afectado en general a su capacidad de conciliar la vida familiar y personal, según los datos de encuesta, un 40% afirmaba que de alguna manera había visto incrementado su tiempo de trabajo a expensas de su tiempo personal y un 44% consideraba que se mezclan los tiempos de trabajo y personales cuando se teletrabaja desde casa. La representación sindical es tajante queriendo desligar el teletrabajo de las medidas de conciliación. Durante la pandemia se hizo evidente que el teletrabajo había dejado de lado las medidas de conciliación que se hacían necesarias para cuidar de personas dependientes dejando a las personas que teletrabajaban sin la cobertura que necesitaban para ello y sobrecargándose de responsabilidades laborales y de cuidado, tal como se extraía de las entrevistas y del grupo focal.

Además, se mostraba una manifiesta resistencia a considerar que el teletrabajo facilitase la conciliación de la vida laboral y familiar, argumentando los riesgos que se asocian al teletrabajo. Incidían en las consecuencias que el teletrabajo tiene en las desigualdades de género, ya que son ellas quienes tienden a hacer un mayor uso del teletrabajo especialmente en contextos en los que existen necesidades de cuidados, en los riesgos del aislamiento tanto en la salud mental de los trabajadores y las trabajadoras como de cara a la generación de conciencia colectiva, en la falta de la suficiente vigilancia de la salud y seguridad de los puestos de trabajo o en la tendencia a la prolongación de las jornadas. Además, mostraban temor a que el teletrabajo se utilizara como alternativa a las medidas reales de conciliación para el cuidado de menores o mayores dependientes, que consideran tan necesarias. Sin embargo, varias personas del grupo focal reconocían que el teletrabajo es una demanda bastante generalizada por parte de los empleados y empleadas públicos y la conciliación es una de las razones más argumentada, dado que el ahorro de tiempo de desplazamiento tiene una importante incidencia en la jornada laboral diaria.

8. Perspectivas profesionales y seguridad en el empleo

La plantilla pública tiene un porcentaje alto de trabajadores de más de 50 años y el número de jubilaciones va aumentando. Si bien en los últimos años se está incorporando mucho personal público, la apreciación de la representación sindical en el momento de la investigación era que la reducción de la plantilla pública era evidente y que la reposición de personas que se jubilan no era suficiente. En el contexto de una plantilla relativamente envejecida, con trabajadoras y trabajadores con mayores dificultades para recualificarse y adaptarse a las nuevas herramientas digitales, se temía que las administraciones públicas opten por sobrecargar de responsabilidades a las nuevas incorporaciones mientras se adelgaza el cuerpo público.

La robotización y el impacto de la utilización de las sedes electrónicas se percibían como un riesgo para determinados puestos de trabajo en las administraciones públicas debido a la reducción de tareas que implica, especialmente en las categorías profesionales menos cualificadas con mayor carga de tareas repetitivas susceptibles de ser automatizadas. En general, se observaba una buena percepción de los efectos positivos de la digitalización para el servicio público (un 44% estaban muy de acuerdo con que tenga efectos positivos y otro 34% de acuerdo de algún modo). Ligeramente menor era el acuerdo sobre los efectos positivos para la sociedad en general. Aunque menos marcado, también había una buena impresión general sobre los beneficios en el empleo, en la calidad del servicio a los usuarios, en la mejora del bienestar de la sociedad, de la calidad de los trabajos, de las condiciones laborales en el sector o de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Por el contrario, no parecía observarse una incidencia marcada de la digitalización en los salarios ni en la reducción de las desigualdades y discriminación. Individualmente, sí se percibían efectos beneficiosos en el bienestar personal en el trabajo, en la conciliación, en la mejora de la

calidad del trabajo, en la mejora de la productividad, o haciendo el trabajo más interesante o atractivo, con al menos la mitad de las personas manifestándose de acuerdo de algún modo o muy de acuerdo. Sin embargo, no se veía una marcada incidencia en la seguridad laboral o expectativas de futuro (con un 33% que no estaba de acuerdo ni en desacuerdo).

Entre los riesgos que se percibían destacan tres: todas las brechas preexistentes se agravan con la digitalización, el teletrabajo en determinados puestos puede entrañar un riesgo de ser más evidentemente prescindibles y, por último, los riesgos de externalización de determinados servicios al sector privado, especialmente aquellos muy especializados.

9. Derechos laborales y negociación colectiva

La gestión de cambio digital se ha producido **de forma reactiva y escasos procesos de información y consulta a las personas trabajadoras**. Los procesos formales de información y consulta en la implantación del cambio digital se consideraban deficientes, según la valoración de las personas entrevistadas y participantes en los grupos focales. Ante ello, se señalaba la potestad en la organización del trabajo como argumento de la Administración Pública como obstáculo para la gestión participada.

En los últimos años, uno de los principales ejes de negociación colectiva relativa a digitalización ha sido el teletrabajo. En abril de 2021, la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado llegó a un acuerdo sobre teletrabajo que contemplaba la posibilidad de realizar tres días a la semana de teletrabajo (y dos presenciales), siempre que fuera posible y de manera voluntaria y reversible. Desde la perspectiva sindical uno de los principales ejes de crítica ha sido la posibilidad de arbitrariedades en el acceso de trabajadores y trabajadoras a esta fórmula para desempeñar sus funciones y reclamaban una puesta en práctica que siguiera pautas colectivas de necesidades y condiciones en las que aplicar el teletrabajo. Asegurar buenas condiciones laborales bajo las que realizar el teletrabajo es un elemento clave de la reivindicación sindical. Tal como se extrae de las entrevistas y grupos focales, sus principales inquietudes están relacionadas con el riesgo de sustitución por teletrabajo de los derechos asociados a la conciliación de la vida personal y laboral o a incapacidades temporales; la brecha digital, acentuada por la falta de formación adecuada y la provisión de recursos adecuados en los hogares de la plantilla para asegurar herramientas adecuadas de trabajo y prevención de riesgos laborales.

La encuesta apuntaba que un 37% de la plantilla encuestada afirmaba haber sido informada o consultada sobre el proceso y la implementación de la estrategia digital, un 31% acerca de las posibilidades y opciones para la aplicación de las nuevas herramientas y métodos digitales en las tareas cotidianas y un 27% acerca de las razones para esta implementación y las

oportunidades que brinda. De todas ellas, la mitad afirmaba haberlo hecho tanto individualmente como a través de los sindicatos.

De los datos también se extrae una apreciación de carencia de medidas en el ámbito de la regulación convencional y de la negociación colectiva para ayudar a la plantilla en la introducción de las nuevas tecnologías digitales. Un 21% de las personas encuestadas afirmaba que no se había puesto en marcha ninguna medida. La introducción o extensión del teletrabajo es una medida que parecía tener cierta relevancia (21%), pero el resto de posibles medidas aparecían muy poco referenciadas: mejoras del entorno físico en el lugar de trabajo (10%), la elaboración de un manual de buenas prácticas en relación con las tareas digitales (9%), formación en horas de jornada (8%) o un plan formativo específico dirigido al propio trabajador (7%).

La encuesta permitió constatar, igualmente, una percepción sobre la actuación sindical con respecto a la negociación de la digitalización muy dispar. En ese marco, se apunta más la acción en el sector que en el puesto de trabajo. De las entrevistas y debates surgidos en los grupos focales, se percibe un temor a que la individualización ligada al teletrabajo tenga impacto en una menor conciencia colectiva y pérdida del poder sindical para la negociación de las condiciones de trabajo.

Finalmente, de acuerdo con los resultados obtenidos, la digitalización en el entorno laboral arrojaba una valoración ambivalente desde el punto de vista sindical, que oscilaba entre el sentimiento de incapacidad de hacer frente a la velocidad de los cambios y el reconocimiento de la imperiosa necesidad de regular y controlar su implantación. En todo caso, se reconoce que, hasta el momento, la actuación ha sido poco proactiva y orientada a intentar mitigar los efectos negativos.

10. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido poner de relieve los impactos de la digitalización en las administraciones públicas en España, acercándose a las consecuencias del proceso de transformación digital en las condiciones laborales de la plantilla pública y en la negociación colectiva en el sector. Se ha descrito el avance de las herramientas digitales y el teletrabajo, impulsado especialmente desde la necesidad provocada por el estallido de la pandemia de la COVID 19. La transición digital ha afectado a todos los niveles del empleo público, con la implantación de herramientas tecnológicas que facilitan el control horario, la comunicación y el teletrabajo, aunque con una implantación desigual. Esos cambios han permitido avanzar en la eficiencia y la accesibilidad, pero al mismo tiempo han abierto nuevos riesgos relacionados con la sobrecarga laboral, la falta de formación adecuada, el tratamiento de los datos, la

desconexión digital o las brechas digitales.

El teletrabajo, en particular, es un aspecto controvertido dentro de la administración, ya que su aplicación ha sido desigual. Éste es percibido por la plantilla positivamente en el cálculo de riesgos y beneficios, pero con gran cautela por parte de la representación sindical. También ha salido a relucir la necesidad de reforzar la formación en competencias y habilidades digitales, ya que esta carencia está impactando en las condiciones de trabajo. Además, las repercusiones en términos de desigualdad digital y las brechas generacionales son notables, así como el reto de incorporar personal altamente cualificado a las plantillas públicas, ya que la externalización de ciertos servicios supone riesgos de precarización, falta de control y supervisión pública de las herramientas utilizadas y datos recopilados y fuga de recursos públicos.

Para una gobernanza inclusiva en la transformación digital de las administraciones públicas es crucial una mirada global que evalúe su impacto en las condiciones laborales de las plantillas públicas y también en la calidad de los servicios públicos para la ciudadanía. El diálogo social en general, y la negociación colectiva en particular, representan papel clave en ello. Su capacidad de intervenir en diversas áreas como la protección de datos y derechos a intimidad, la normativa de no discriminación y/o la evaluación de riesgos laborales, los convierten en las herramientas idóneas para hacer frente a la transformación digital. En este campo, la representación sindical se enfrenta al reto de defender su necesaria intervención en el proceso de cambio desde una perspectiva proactiva, que haga posible evaluar impactos antes del cambio tecnológico y realizar seguimiento de sus consecuencias, para así potenciar sus oportunidades y minimizar los riesgos.

Referencias

Consejo Económico y Social. CES. (2021). La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017. Madrid: Consejo Económico y Social.

ROCHA, F. (2021). La dimensión laboral de la economía digital. Reflexiones para un debate en proceso. Informe 146. Fundación 1º de Mayo.

Eurofound (2021). COVID-19: Implications for employment and working life. COVID-19 series. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2023): La digitalización ética en el trabajo: de la teoría a la práctica
<https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/2023/la-digitalizacion-etica-en-el-trabajo-de-la-teoria-la-practica>

European Commission (2021): Employment and Social Developments in Europe 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2023): European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade. Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2023_023_R_0001

OECD (2020): OECD Digital Economy Outlook 2020. Paris. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>

OECD (2022): Declaración sobre un futuro digital fiable, sostenible e inclusivo. <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/f347ae7c-4e38-4e7a-8d29-af489cffb84e.pdf>

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2022): España Digital 2026. https://espanadigital.gob.es/sites/espanadigital/files/2022-07/EspañaDigital_2026.pdf

NOTAS DEL ARTÍCULO

¹ [.https://www.ose.be/digiqua/pub/](https://www.ose.be/digiqua/pub/)

² *.En España, el estudio fue realizado por la Fundación 1º de Mayo, quien participó como socia en el proyecto.*

³ *.399 personas empleadas del sector público respondieron a la encuesta, de las cuales el 55% fueron mujeres. El 47% de las personas encuestadas tenían entre 55 y 64 años y otro 39% entre 45 y 54 años. El 66% de las personas que respondieron habían alcanzado la educación universitaria y otro 23% la postsecundaria. Un 32% de las personas encuestadas eran profesionales cualificados, y otro tercio, personal administrativo moderadamente cualificado. El 79% tenía contrato indefinido y el 98% a tiempo completo. De las personas encuestadas, la mitad estaban afiliadas a un sindicato y otro 26% eran representantes de su sindicato en su lugar de trabajo.*

⁴ [.https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12925](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12925)