

LABOR MARKET DIGITALIZATION IN THE NEW SPANISH EMPLOYMENT LAW.

EL PRTR COMO OPORTUNIDAD*

Prof. Dr. Antonio Costa Reyes

Universidad de Córdoba. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
IP2 Proyecto Nacional de Investigación RE-INCLUYE

Sumario

I. CONTEXTO. II. LA DIGITALIZACION EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: PRTR
¿DEL MITO AL LOGOS? A) DIME DE QUÉ PRESUMES... 1) Implementación de herramientas virtuales y digitales. 2) Evaluación de las Políticas de empleo (PE). 3) Mejora de los datos disponibles del mercado de trabajo. 4) Simplificación y agilización de los trámites y procedimientos. 5) Lucha contra el fraude y la ilegalidad. **B) ...Y TE DIRÉ DE QUÉ CARECES**

-.- NOTA --

El presente texto contiene la exposición “*LABOR MARKET DIGITALIZATION IN THE NEW SPANISH EMPLOYMENT LAW*”, presentada el 19 de septiembre en el XXIV World Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL). *Work in a changing world. The quest for a labour rights and social justice* (TOPIC: “Digitalization, AI and employment”), como parte del Proyecto de Investigación PID2022-139488OB-I00 DER “Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral”, financiado/a por MCIN 10.13039/501100011033.

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PID2022-139488OB-I00 DER “*Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral*”, financiado/a por MCIN 10.13039/501100011033.

I. CONTEXTO

Desde hace unos años se viene reconociendo la trascendencia de la digitalización (incluso su carácter disruptivo) en el mundo del trabajo, tanto en lo que de oportunidad tiene como en los riesgos que implica (singularmente, aunque no solo, para los llamados “colectivos vulnerables”)¹. En esta línea, se subraya la incidencia que puede representar con relación al mercado de trabajo y a las políticas de empleo, en especial, para los Servicios Públicos de Empleo (SPE), tal y como los datos disponibles parecen evidenciar².

Existe pues un importante consenso en la conveniencia de implementar ciertas herramientas digitales que permitan la “gestión del dato” (IA, algoritmos, BigData, etc.) con la finalidad de mejorar los deficitarios resultados que tradicionalmente vienen presentando los SPE. Como sabemos, tales servicios, llamados a ocupar una posición central en el mercado de trabajo (especialmente en contextos complejos³), no terminan de responder a los retos y objetivos que les serían exigibles, al punto de que, salvo contadas excepciones, es común -en los diversos análisis y acercamiento a los mismos- la crítica a sus muy escasos resultados en términos de penetración en el mercado de trabajo (esto es, de intervención en intermediación y colocación o de implementación de adecuadas PAE)⁴.

España no se encuentra al margen de estas críticas, más bien podría ser un ejemplo paradigmático de esa situación.

Diversas son las razones que pueden explicar tal precariedad en los resultados de los SPE, tanto específicas de nuestro país como transversales a todos. Así, en cuanto a estas últimas, deben citarse⁵:

1. **Baja calidad de las ofertas de empleo** que gestiona, lo que en la práctica se traduce en que una parte importante de las personas trabajadoras solo acuda a sus servicios muy ocasionalmente o en circunstancias extremas.

1 OECD, “*Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the labour market*”; 2023. En nuestro país, destacaríamos CES, “La digitalización de la economía” (Informe 3/2017 y su actualización en el Informe 1/2021).

2 OECD, *A new dawn for public employment services. Service delivery in the age of artificial intelligence*; Artificial Intelligence Papers, 19/2024 No. 19

3 OCDE, *Servicios públicos de empleo en primera línea para solicitantes de empleo, trabajadores y empleadores*; 2020.

4 Diversos estudios confirman una incidencia entorno al 2% de las colocaciones existentes se articulan a través de los SPE, aunque con importantes diferencias entre CC.AA.; Alujas Ruiz, J.A., “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”; Ekonomiaz, 93/2018.

5 Costa Reyes, A., “La Agencia Española para el Empleo”; Temas Laborales 2024 (especial) -en prensa-.

2. Importante volumen, en términos relativos, de personas trabajadoras pertenecientes a **colectivos vulnerables** o no necesariamente interesados en la oferta, sino más bien meros “presos” de las PAE (en cuanto beneficiarios de prestaciones por desempleo)⁶.
3. **Escaso conocimiento del entorno empresarial y sus necesidades.** Una visión tradicionalmente centrada en la oferta de trabajo y en las relaciones laborales típicas, viene generando una doble consecuencia: por un lado, un alejamiento de los profesionales de los SPE de la concreta realidad empresarial de su entorno y, por otro, en este mismo sentido, una escasa confianza empresarial en que los SPE pudieran atender a sus necesidades de mano de obra (por su consideración como meros gestores-burocracia, ausencia de una actividad selección previa -perfilado-, etc.)⁷.

Y por lo que respecta a las particulares en nuestro país, citaremos ahora:

1. Una **estructura descentralizada poco coordinada**, fruto en gran medida de la acción política de la última década del siglo pasado, que implicó la asunción de las PAE por parte de las comunidades autónomas sin una norma previa que ordenara la relación entre todas ellas y para con el Estado. En definitiva, aquella actuación se llevó a cabo sin un plan o visión de conjunto, lo que en la práctica supuso un grave perjuicio para los principios de igualdad y unidad de mercado⁸. Ello implicó, entre otras consecuencias negativas, un importante problema, tanto de información compartida, careciendo inicialmente incluso de un sistema común de información (tanto de ofertas y demandas de empleo como de las políticas a implementar o de la debida conexión entre PAE y prestaciones); como de un análisis y valoración común de lo que se entendería como actuación eficiente y, con ello, su conexión con los recursos a atribuir.
2. **Déficit de los SPE** en términos de personal, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa (capacitación y cualificación, tareas encomendadas, etc.), unido a una pésima política de **delimitación y ordenación de los operadores** llamados a colaborar con ellos en el mercado de trabajo.

6 Cueto/Suarez, “Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo”; Ekonomiaz, 93, 2018, pp. 62-66 (algunos datos concretos del perfil de desempleado que suele utilizar más el SPE en España -frente a las entidades privadas-, en pp. 70 y sgs. y 77: personas mayores, con menor nivel educativo y con mayor tiempo en desempleo). Datos que se confirmán actualmente, *vid.* SEPE, “Perfil del Usuario del SEPE: Síntesis Anual 2023”: el grupo de edad predominante es el de mayores de 55 años (32,02%), y más de la mitad de los usuarios presentan un nivel académico de educación general (52,24%). Más del 30% se encuadran en ocupaciones elementales.

7 Sobre esa “escasa credibilidad de los SPE”, también, Alujas Ruiz, J.A., “Análisis de la intermediación laboral...; pp. 93 y 94.

8 Valdés Dal-Ré, F., “El servicio de información de los servicios públicos de empleo como instrumento de la coordinación del Sistema Nacional de Empleo”; AA.VV. (Monereo/Márquez, Dir.) *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo*; cit., pp. 451-452.

Como adelantábamos, la falta de una visión de conjunto y de unos objetivos comunes en el medio y largo plazo, ha venido favoreciendo tradicionalmente la continuidad de un perfil del personal de los SPE más orientado a la gestión y burocracia que a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. Esos déficits, lejos de corregirse, pretendieron ocultarse con la implementación y añadido de nuevos agentes que interviniieran en el mercado de trabajo⁹: nos referimos a las entidades colaboradoras (que después de años anunciando su fin, la LE 2003 no solo mantuvo sino que las impulsó y en la nueva LE siguen siendo un instrumento esencial, ahora consagrado y “privilegiado” -Cap. II, Tít. II y art. 41 LE), y a las agencias -privadas- de colocación (APC), estas últimas, al albur de una reforma normativa permanente, pero carente de una visión estratégica de las mismas y de su papel dentro del sistema, y en todo caso, de nuevo, con escasa coordinación-colaboración real con los SPE.

Junto a ello, el restrictivo concepto de “*intermediación*” dejaba fuera a otras tareas instrumentales, pero esenciales, en la intervención en el mercado de trabajo actual como la prospección de las ofertas de empleo (vacantes) y la selección de trabajadores¹⁰.

Todo ello propició el rápido desarrollo de agentes privados en esos ámbitos (empresas de selección, portales digitales de empleo, etc.) que aprovecharon así esa visión caduca de la intermediación para el desempeño de esas tareas y actividades no estrictamente de intermediación laboral, pero estrechamente relacionadas con ellas -cuando no equivalentes-, y a quienes no se les reclamaría el sometimiento a las reglas que regían las políticas de empleo (principios, objetivos, deberes, gratuidad, etc. -también, Convenio 181 OIT-) y que sí se les imponía a las referidas APC. Es más, y por lo que respecta a los agentes que operaban en el mercado de trabajo, debe subrayarse el descontrol por parte de los poderes públicos, quienes -seguramente conscientes de su ineeficacia- optaron por un *laissez affair*, de modo que la generalización de portales virtuales de empleo se dio sin una verdadera y adecuada intervención por los poderes públicos (también vía LISOS, ex art. 16.1, a), pues pese a que se era esperable su aparición, en nuestro país operaran en la más clara ilegalidad (o directamente, ilegalidad -ex art. 21.bis/art.33 LE 56/2003 y TRLE 3/2015 y art. 3.1 RD 1796/2010-)¹¹.

⁹ Sugerente, en este sentido, la E.MM. RD 735/1995, por la que se admitían las APC en nuestro país.

¹⁰ Si bien en un sentido estricto y clásico solo cuando se realizan conjuntamente esas actividades instrumentales se integrarían como (una fase de la) intermediación (Benavente Torres, I., “La intermediación laboral en España”; AA.VV. (Navarro/Costa, Coord.) *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*; Bomarzo, 2021, pp. 77-78), la realidad ha evidenciado que son un aspecto verdaderamente clave y que cualifica la intermediación en este tiempo y, como veremos, en la era de la digitalización y la IA.

¹¹ Vid. Informe OIT previo a Conferencia de 1994 para la revisión del Convenio 96 citado por Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos y desafíos desde una perspectiva comparada”; RTSS-CEF, 459/2021.

Se entenderá así que con este lastre competitivo -al igual que el que les supone el abuso público de las llamadas entidades colaboradas¹², las APC en la práctica hayan ido menguando cuando no desapareciendo (particularmente las que no operan con medios exclusivamente telemáticos)¹³ o siendo “sustituidas” por las ETT desde que éstas pudieron prestar tal servicio -reforma 2012- y operar como agencias integrales/globales de empleo).

En suma, como consecuencia de esa inacción normativa y de los SPE en el ámbito digital, el sector privado se ha hecho “con el monopolio de esta actividad” de la intermediación virtual, ‘casualmente’ llevada a cabo por agentes que operan exclusivamente de forma virtual, y que ha terminado por dejar fuera o muy descolgados a nuestros SPE de las oportunidades de penetración que posibilitan hoy día la intermediación digital¹⁴.

3. Infrafinanciación, falta de innovación y desconexión entre las diversas políticas públicas de empleo (PE). La inversión en políticas de empleo en nuestro país queda muy alejada de la media de aquellos países referentes y, además, venían generalmente basadas en medidas de fomento de escasa eficiencia como son los incentivos a la contratación laboral¹⁵. Muy poca atención se realizada en otras medidas de mayor interés en términos de eficacia (como la orientación o la formación-recualificación profesional, etc.)¹⁶, casi nunca implementadas directamente por los SPE y, a lo sumo, externalizadas a través de los mencionados agentes que “colaboraban” en el desarrollo de las mismas.

En otro orden de cosas, no debe olvidarse que en el mencionado reparto descoordinado de las políticas de empleo se apostó porque las CC.AA. desarrollaran las PAE, mientras que el SEPE mantenía las llamadas *políticas pasivas* (prestaciones frente a situaciones de desempleo), lo que hubiera reclamado una mejor y más fuerte información compartida, lo que ya hemos referido que no ocurrió. Pero si además, a esto último le unimos los efectos de la crisis de 2008 (con la enorme reducción de la inversión pública en políticas activas -y pasivas-) y un sistema de financiación lento, burocrático y de corto alcance (anual), es fácil entender el escaso éxito de llevar a cabo medidas que realmente permitan una reducción drástica del desempleo estructural existente o de generar una confianza mantenida en los SPE por parte de empresas y trabajadores.

12 También, Benavente Torres, I., “La intermediación laboral en España”; cit., pp. 82-84

13 Es interesantes señalar la creciente relevancia de las APC que actúan exclusivamente de forma telemática, (*vid. datos en www.sistemanacionalempiego.es/AgenciasColocacion_WEB/listadoAgencias.do?modo=inicio*)

14 Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés...”; cit., p. 152. Esta actitud de los poderes públicos en España contrasta con los buenos resultado que obtuvieron los SPE de países como Alemania con la introducción desde un primer momento de portales virtuales; en Observatorio ADEI, 2015: pp. 23-24.

15 Recordándolo, Pérez del Prado, D., Derecho, economía y digitalización; Tirant lo Blanch, 2023 (TOL9.710.962)

16 *Vid.* Costa Reyes, A., “La Agencia Española para el Empleo”, cit. (es una constante: Observatorio ADEI, 2015: p. 9.

II. LA DIGITALIZACION EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: PRTR ¿DEL MITO AL LOGOS?

A) DIME DE QUÉ PRESUMES...

Para dar respuesta a esta negativa realidad, particularmente sobre la base de oportunidad de la digitalización, el Gobierno español pretende implementar importantes medidas contempladas en el llamado “Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia” (PRTR), impulsado como consecuencia de los *Fondos Next Generation (Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 12 de febrero de 2021, [por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#)).

Dicho Plan, que se estructura en 4 ejes transversales entorno a los que se ordenan diez *Políticas Palanca* (que a su vez se integran en diversos Componentes en los que se concretan actuaciones y reformas y su financiación), está suponiendo, sin duda, el principal elemento renovador de nuestro marco jurídico-social, en concreto, por lo que ahora importa, en materia de empleo.

Así, y por lo que aquí interesa, el PRTR contempla los siguientes objetivos orientados a la eficiencia de las políticas públicas de empleo. En participar debemos destacar la Palanca VIII (Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo), en especial su Componente 23 (Nuevas políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo).

Por su estrecha relación con dicho C23, debemos ponerlo en conexión:

- Por un lado, en la P-IV (*Una Administración para el siglo XXI*), destaca el C11 (*Modernización de las AA.PP.*), en concreto, en su apuesta por la digitalización de la misma (así como por la estabilización del empleo público¹⁷ y el impulso del teletrabajo¹⁸). Obviamente, y dentro de un contexto más amplio de reordenación de las políticas de empleo, tal actuación tiene en cuenta muy especialmente a los SPE y, en relación a ello, debe señalarse la futura creación de la Agencia Española de Empleo (AEE) -que sustituirá al SEPE-.
- Por otro, por su estrecha relación con las PAE y con la mejora de cualificación digital tanto de empleados públicos como de la ciudadanía en general, debemos destacar el Componente

¹⁷Vid. RDL 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y posterior Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Sobre el tema y los problemas no resueltos, *vid.* Costa Reyes, A., “De un (no) abuso del Decreto-ley a un posible (nuevo) intento de *lawfare*. Comentario a la STC 145/2023, de 25 de octubre, sobre la constitucionalidad del RDL 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”; RDS, 104/2023 y, del mismo autor, “El abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas. El complejo de Penélope del Derecho español”; Temas Laborales, 172/2024 y “Contratación laboral temporal irregular en la Administración pública. El rayo que no cesa. A propósito de las reformas de 2021 y la jurisprudencia del TS: desde el indefinido no fijo al fijo”; RDS, 2023/103.

¹⁸RDL 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

19 (*Plan Nacional de Competencias digitales*) correspondiente a la P-VII (*Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades*)¹⁹.

Como adelantábamos, todo este PRTR está conllevando no solo un fuerte impulso inversor, sino, especialmente, un importante actividad normativa reformadora, destacando ahora la Ley de Empleo 3/2023 (LE), destinada a potenciar las políticas activas de empleo (PAE) y entre cuyos elementos resaltamos ahora:

- La transformación del SPE en **AEE**, como ente coordinador del sistema (C. I, T. II LE)²⁰.
- Impulso y reforzamiento de los instrumentos comunes de la política de empleo, en particular, un sistema de información común y compartido: Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (**SPIISE**), arts. 15 y 16 LE
- El impulso de las PAE y, en particular, con la reconceptualización de la **intermediación** (art. 3 LE), donde se incluirán ahora actuaciones como la prospección de ofertas de empleo (vacantes) o la selección de personal (e incluso ciertas actuaciones de apoyo a la empleabilidad, en especial, para colectivos vulnerables)²¹.

Respecto a todo ello, en este trabajo nos interesa subrayar las actuaciones que, como consecuencia del referido PRTR, impulsan la digitalización como vía para la mejora de los SPE²².

Entre ellas destacamos ahora:

- 1) Implementación de **herramientas virtuales y digitales** (en particular la IA y otras aplicaciones y algoritmos que aprovechen el potencial del *Big Data*)
- 2) **Evaluación PE**
- 3) Mejora sustancial de los **datos disponibles del mercado** de trabajo (ofertas de empleo, perfiles de demandantes, etc.).
- 4) **Simplificación y agilización** de los trámites y procedimientos
- 5) **Lucha contra el fraude** y la ilegalidad.

19 Por su interés, también debe destacarse la (inacabada) LO 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

20 Costa Reyes, A., “La Agencia Española para el Empleo”, cit.

21 Sobre el posible alcance de la intermediación en la LE 3/2023, Pérez del Prado, D., Derecho, economía y digitalización...; cit.

22 Con todo, ya la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* (RD 1069/2021) -y su última concreción en el *Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024-*, contemplaban actuaciones en este sentido (Objetivo Estratégico 4).

1) Implementación de herramientas virtuales y digitales (E.MM. LE II)

En este ámbito, son varias las líneas en las que se debe actuar y además hacerlo de forma interrelacionada para mejorar la eficiencia de las políticas públicas de empleo:

- a) Impulso a las **herramientas digitales** disponibles
- b) Mejora en la **capacitación** digital

a) Impulso a las herramientas digitales disponibles.

En concreto, la actuación abarcaría (*ad intra*) no solo la existencia de un soporte informático común, compartido y colaborativo que asegure la transparencia y la igualdad (principios rectores de la política de empleo, art. 5 LE, necesarios para garantizar la unidad de mercado -art. 139 CE y Cap. II Ley 20/2013): el referido SPIISE, del que tratamos después. Pero más allá, decimos, nos referimos a la propia implementación de herramientas como la IA o la LLM en las diversas fases y ámbitos de actuación de los SPE y su interacción con la ciudadanía.

No desconocemos que nuestros SPE cuentan ya con sus propias herramientas digitales (IA y/o algoritmos que dan apoyo en el ámbito del perfilado, o la orientación laboral)²³. No obstante, siguiendo el ejemplo austriaco (EIA 2024, p. 41), se quiere avanzar en este ámbito, porque la IA permite generar un sistema algorítmico que explote las posibilidades del Big Data y mejorar la elaboración de perfiles de solicitantes de empleo para aumentar la eficiencia y la eficacia del asesoramiento.

Pero también interesan aquellas herramientas y medidas que inciden (*ad extra*) en la relación con las personas trabajadoras y potenciales usuarios del SPE. En cuanto a los beneficios que una mejora en la implementación y la introducción de herramientas complementarias en tales espacios virtuales permite para la población general -y para ciertos colectivos o territorios en particular-, los datos son evidentes²⁴. En este sentido, la apuesta por la *inclusión*, como elemento vertebrador de PRTR, exige de los poderes públicos ir al más allá de la necesaria implementación de portales digitales de los SPE y, en particular (DF 11^a LE), respecto al *Portal Único de Empleo* -art. 13., b, 2º- (v.gr., Empléate, AEE); y promover también otras herramientas y aplicaciones específicas para la ciudadanía y su adecuación a diversos canales o dispositivos.

Consecuentemente, y también por lo que pudimos extraer de la acelerada digitalización del SEPE durante la COVID, se hace imprescindible una mayor y mejor apuesta por esos espacios digitales

23 En el caso del SEPE-AEE, el SEND@. En Andalucía el SAE cuenta con el Sistema de Intermediación Laboral de Andalucía (SILA), que pretende una actuación integral para lo cual incluye diversos algoritmos “Actividad Laboral, para el perfilado”

24 En extenso, de la experiencia COVID, OCDE, *Servicios públicos de empleo en primera línea ...*; 2020.

y con ello, además, servir al derecho de “interacción digital para facilitar la accesibilidad a la información” (E.MM. III, LE).

b) Mejora en la capacitación digital

Sin duda, se trata de una actuación como complemento previo e imprescindible del anterior. En esta línea, debemos destacar el ya referido *Plan Nacional de Competencias digitales*, el cual se integra dentro de la llamada estrategia *España Digital 2025* (2020), posteriormente actualizada - también al contexto del PRTR- en la *Agenda España Digital 2026* (2022)²⁵.

Este Plan contempla a su vez diversas líneas de actuación con relevancia en materia empleo. Así,

- De un lado y entre otras inversiones, el PRTR prevé un paquete orientado a las *Competencias digitales para el empleo* (C19.I3) dirigido a actuaciones específicas de (re-) cualificación de personas (des-)empleadas.

El objetivo es favorecer la inclusión digital, particularmente de colectivos vulnerables (E.MM., III y Tít. III-Cap. II LE), pero también de territorios desfavorecidos (PRTR, p. 135), sobre todo del ámbito rural, con déficits poblacionales o de acceso a los servicios públicos (“*España vacía*”).

Pocas dudas pueden suscitarse sobre lo esencial de este tipo de (re)cualificación, pues deviene imprescindible en una realidad como la actual para procurar un empleo de calidad, ya que, como reconoce el propio legislador, el “manejo útil de herramientas digitales y tecnológicas se configuran por esta ley como competencias básicas para la empleabilidad” (E.MM., III y art. 38 -y 33.2, c- LE). Pero también para aprovechar las oportunidades que ofrece la economía digital y -con ello- para contribuir a la efectividad de las iniciativas recogidas en los diversos *Annual Sustainable Growth Survey* (especialmente, por lo que respecta a su versión 2023, en su conexión con los puntos 2.2 -Productividad- y 2.3 Equidad)²⁶.

Del mismo modo, junto a esa capacitación, es imprescindible el apoyo técnico por parte de los SPE, en especial para los colectivos vulnerables. La propia norma parece entenderlo así cuando reconoce a las personas usuarias el derecho a un asesoramiento (información-formación) sobre el uso y aplicación de medios telemáticos y el uso de redes sociales para la búsqueda de empleo (art. 13.3, c RD 438/2024, *Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo* -es decir, los garantizados en todo el territorio del Estado y por todos los servicios públicos de empleo-).

²⁵ Fruto de la estrategia *España Digital 2025* se implementará otras actuaciones de *soft law*: *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (ENIA) y la llamada *Carta de Derechos Digitales* (2021).

²⁶ El PRTR (pp. 93 y ss.) se alineaba con las iniciativas emblemáticas “flagship” contempladas en la Estrategia de 2021, en particular, con la denominada *modernise* y *reskill&upskill*.

- Y, de otro lado, hay que tener en cuenta la cuestión de la necesidad de garantizar una **alta y cualificada capacidad** por parte de SPE en para la gestión del dato (IA, algoritmo, etc.)

Esta necesidad nos remite al tema clave de la formación y motivación de sus empleados públicos²⁷. En este sentido, debe mencionarse otra de las “patas” de aquel *Plan Nacional de Competencias digitales*: el *Programa de capacitación Digital de las Administraciones públicas* (incluido en el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025*), el cual debe servir para hacer realidad la idea de que “potenciar el uso de la IA en el sector público puede proporcionar a los empleados públicos las mejores herramientas de acompañamiento, en la prestación de unos servicios públicos de calidad” (*Estrategia de Inteligencia Artificial-EIA 2024 -P5-*)²⁸.

Adviértase que la capacitación no solo debe limitarse a lo meramente técnico o de uso del aplicativo, sino también a una cualificación más profunda, pues no debe olvidarse la importancia que -en este nuevo contexto- tiene el *dato* en términos cualitativos (calidad, fiabilidad, no sesgo, etc.-), ni las implicaciones que su uso conlleva en términos de potencial afección sobre ciertos derechos fundamentales (igualdad, no discriminación, trabajo, etc.), ya que “*la IA generativa y los LLM también conllevan su propio conjunto de riesgos, algunos de los cuales son particularmente graves para las organizaciones del sector público como los SPE*”²⁹.

Junto a ello, y en aras a esa implicación y motivación, así como para la revalorización de su trabajo, sería oportuno que tales planes de capacitación integraran medidas para promover la confianza y la aceptación de los sistemas entre el personal de los SPE (sin duda, uno de los aspectos más problemáticos y condicionantes en que la efectividad de todos aquellos objetivos sean una realidad), por ejemplo, incluyendo la participación del mismo en la toma de decisiones en torno a las soluciones o decisiones que puede ofrecer tal herramienta (IA, algoritmo, etc.).

27 OECD (2022), “*Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*”, Policy Brief on Active Labour Market Policies.

28Algunos estudios permiten concluir sus beneficios no solo en términos de productividad y eficiencia en el trabajo de los empleados, sino incluso en la posibilidad de un mayor éxito en aquellos con menor experiencia o cualificación inicial; OECD, *A new dawn for public employment services...*, pp. 25-26

29 OECD, *A new dawn for public employment services...* Exigencia que también derivaría del art. 4 (§20) Reglamento UE 2024/1689.

2) Evaluación de las Políticas de Empleo.

Sin duda, la evaluación de las políticas públicas (en general y las de empleo en particular) viene siendo una cuestión crucial para establecer los objetivos o resultados que las justifiquen y, además, su adecuada y periódica realización ayuda en el diseño de las políticas futuras, ya que tal cultura evaluadora permite incluso establecer *ex ante* los indicadores necesarios no solo para la valoración *ex post*, sino también para el seguimiento mientras se implementan (cuestión de especial relevancia en planificaciones plurianuales como las de las políticas de empleo)³⁰.

No debe perderse de vista que tal evaluación es esencial para hacer realidad el *catálogo de instrumentos de empleabilidad* (art. 37 LE).

Esta falta de **cultura de la evaluación** es, sin duda, uno de los grandes déficits de las PE en nuestro país, donde solo en tiempos recientes se ha exigido una evaluación operativa (y no solo cuantitativa o de gestión de las actuaciones a efectos de financiación) que permita una valoración común, integral y permanente, también de sus resultados (*vid. Plan Anual de Política de Empleo para 2021 -Aptdo. 8 y Anexo V-*)³¹. Pero es también a raíz de los compromisos derivados del PRTR cuando se ha comenzado a fijar reglas claras y comunes para reforzar y generalizar tal cultura de la evaluación al objeto de procurar “una prestación eficiente de los servicios públicos como factor de productividad, crecimiento y bienestar” (E.MM. Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE).

En esta línea, la LE ha designado al CGSNE como órgano competente para “analizar, conforme a los indicadores consensuados, el grado de eficacia y eficiencia de la política de empleo” de los SPE, para con ello elaborar (junto con los agentes sociales -CSEAS-) un informe que permita “facilitar el intercambio de buenas prácticas y para planificar y coordinar la política de empleo a corto y largo plazo” (art. 10 LE)³².

En definitiva, la aplicación de la IA a las PE puede tener un papel clave en la evaluación de las mismas y en mejorar sus capacidades de anticipación.

30 OECD, *Impact evaluation of labour market policies through the use of linked administrative data*; 2020. En dicho informe se plantea además la oportunidad, en el ámbito de las PE, de la llamada “evaluaciones de impacto contrapuesto” (*counterfactual impact evaluations*), que permite obtener una comparativa de los resultados de una actuación frente a quienes no se beneficiaron de ella. Metodología que es la que se ha aplicado a las primeras evaluaciones en España, en concreto, la *técnica propensity score matching* (PSM) -SEPE, “Evaluación *ex post* PAPE 2021. Evaluación por dimensiones del Plan Anual de Empleo 2021”, 2023, pp. 79 y ss. -

31 Sobre esa primera evaluación, *vid.* SEPE, “Evaluación *ex post* PAPE 2021...; cit. Como bien se expresa en ella, su ausencia anterior ha evidenciado algunas importantes insuficiencias en el PAPE 201 (formulación genérica de los objetivos estratégicos, falta de justificación de la interrelación entre medidas, objetivos y resultados para una adecuada valoración de la idoneidad material, ausencia de devolución sobre el grado de aceptación de las propuestas realizadas por los agentes que participan en su diseño, etc.).

32 La futura AEE prevé la existencia de un Departamento de Información, estadística y evaluación; *vid.*, Costa Reyes, A., “La Agencia Española para el Empleo”, cit.

3) Una mejora sustancial de los datos disponibles del mercado de trabajo.

Como es fácilmente comprensible, un modelo económico-productivo como el actual, caracterizado por la inestabilidad, el cambio y la *destrucción creativa*, conlleva un claro reflejo y consecuencia sobre el mercado de trabajo, que deviene igualmente variable, precario e inseguro³³. Dicha realidad exigirá de los servicios de empleo una mayor capacidad de anticipación y la implementación de medidas que faciliten y favorezcan transiciones positivas en el empleo (*vid. art. 4, m LE*), lo que sin duda requiere disponer de una buena información (datos) y la ya referida labor de su análisis cualificado y especialmente intenso³⁴.

Para ello, como hemos observado para nuestro país, se refuerzan las competencias y el gobierno del sistema de empleo, con especial protagonismo de la AEE³⁵.

Pero también, decíamos, con una apuesta porque los SPE (CA) intensifiquen su actuación en materia de prospección de ofertas de empleo, fortaleciendo relación y servicios a las empresas, en especial, con la selección de personal y detección de necesidades productivas y formativas (arts. 4 y 9 LE), cuestiones ambas que ya adelantamos que la nueva LE ha integrado, ahora sí, dentro de un concepto más amplio-actualizado de las actuaciones incluidas dentro del término jurídico de *intermediación* (y que, por “casualidad”, suelen ser abarcadas por esos portales digitales de empleo que han venido operando en la i/alegalidad)³⁶. El objetivo pretendido de ese cambio es elevar sustancialmente la casación oferta-demanda de trabajo (*matching*), implementar una mejor coordinación entre las PAE y las pasivas y un más eficiente perfilado de los demandantes de empleo.

Como puede advertirse, todo ello exige igualmente un sistema de información potente, común, transparente y coordinado, pues la cantidad y calidad de la información que manejen los agentes que intervienen en el mercado (en nuestro caso, los SPE), es fundamental para el éxito de la política de empleo³⁷.

Como sabemos, hasta la nueva LE'23, contábamos en España con el SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, implementado con la Ley 56/2003 de Empleo -

33 También, Moreno Díaz, J.M., “sociedad digital, globalización y representación de los trabajadores en la empresa”; AA.VV. (Mella/Muñagorri, Dir.) Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente; ARANZADI, 2021, p. 583-585

34 Lo recuerda igualmente, Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés...; cit., p. 148. Sobre las deficiencias en términos de información disponible y su necesaria mejora, *vid. SEPE*, “Evaluación *ex post* PAPE 2021...; cit., p. 18 (y multitud de referencias concretas a lo largo de dicho informe).

35 En las propuestas que se barajan respecto a la estructura de la AEE, se fortalecen estas funciones a través del posible Departamento de Digitalización y tecnologías de la información, en Costa Reyes, A. ¿“AEE”??

36 Sobre estas labores que realizan los portales digitales de empleo (como InfoJobs), de Torres Bóveda, N., “Retos de la intermediación laboral a través del uso de algoritmos”; AA.VV. Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional AEDTSS; MTES, 2023, pp. 477 y 478.

37 Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés...; cit., p. 151.

art. 7.2-), que como sabemos se introdujo ante la realidad preexistente que hemos criticado, donde se evidenció al extremo las consecuencias de la falta de una adecuada planificación en la descentralización, ya que las CC.AA. desarrollaron “sus propios Sistemas de Información, de forma aislada, para realizar la gestión que les era transferida; es decir, sin compartir información con el resto de Autonomías y con dificultad para suministrar datos a la Administración Central”³⁸.

En relación al problema de la falta de coordinación informativa, debemos recordar igualmente que, a dicha estructura territorial-competencial compleja, vino a sumarse la inclusión de diversos y nuevos agentes de empleo, tanto públicos (entidades locales) como privados, lo que multiplicó esos problemas³⁹, también ante la ausencia de reglas y consecuencias claras por la falta de comunicación en tiempo real de información al referido sistema de información. La nueva Ley de Empleo 2023 pretende resolver algunos de esos problemas, por un lado, implementando el SPIISPE (art. 15 y ss. LE) -cuya creación indirectamente viene a cuestionar el funcionamiento del referido SISPE-, reforzando la labor de la AEE en esta cuestión y, por otro lado, fortaleciendo las obligaciones de los diversos agentes y sujetos que participan o interactúan con los SPE (v.gr., en el caso de las empresas, con el genérico “compromiso” de informar sobre vacantes disponibles - *vid.* art. 59 LE-, etc.)⁴⁰.

Así, junto a la referida *integralidad* del nuevo Sistema, se incluyen reglas sobre el acceso y tratamiento de datos, cuestión que deviene un elemento esencial ante la apuesta de incrementar la colaboración privada-empresarial y, por ende, el acceso de estos a tales datos⁴¹; y ante el mayor protagonismo de los sistemas electrónicos (IA, *Big Data*) en la toma de decisiones (arts. 16 y 17 LE), especialmente, las automatizadas⁴². En este sentido, no debe dejar de recordarse que desde el ámbito comunitario los sistemas de IA son calificados de alto riesgo cuando se implantan en el ámbito del trabajo y el empleo⁴³.

38 *Vid.* Nota Informativa del SEPE “Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Modernización de la gestión / Mejora en la medición del paro registrado”, 2005.

39 Al respecto, también, Pérez del Prado, D., Derecho, economía y digitalización...; cit. Esta multiplicación de agentes ha sido una de las causas de mal funcionamiento detectadas en el ordenamiento francés y que ha llevado a ese país a implementar una reforma que implique los sujetos

40 Como señalara García Piñeiro, “debe resaltarse la necesidad de la transparencia en los datos de intermediación laboral, porque a día de hoy faltan datos (...) por las agencias de colocación” (en “Política de empleo y nuevas tecnologías”, AA.VV. Derecho Del Trabajo y nuevas tecnologías. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuela; Tirant lo Blanch, 2020 - TOL8.188.351-). Al respecto, no puede olvidarse el valor (estratégico y relevante posición) que esa información tiene para quien pretende un lucro de su intervención en el mercado de trabajo; Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés...; cit., p. 151.

41 *Vid.*, para Francia, Camaji, L., “Les données personnelles des demandeurs d’emploi: où est le droit?”; Revue de Droit du Travail; 10/2023.

42 Sobre qué deba entenderse por medios exclusiva o totalmente automatizados a efectos del Reglamento comunitario, parece oportuno tener en cuenta la STJUE 07/12/2023 (c-634-2021), pues no excluye la aplicación del art. 22 RGPD cuando la intervención humana sea mínima y fuertemente condicionada por el tratamiento digital. Cabe adelantar que quizás esa conceptualización no tenga porqué coincidir con la que permite excluir del concepto patrio de intermediación a ciertos operadores, art. 3, c 2º LE).

43 Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. En particular, Considerandos 48 y 52 (sistemas de IA independientes) en relación a Considerando 57 y art. 6.2, que remite al Anexo III.4 (y, por su conexión con otras actuaciones que pueden implicar las políticas

El problema deriva de los importantes déficits normativos en este tema, reconocidos por el propio Gobierno cuando afirma que nos encontramos ante “un marco legal distribuido y complejo, abarcando regulación europea y nacional de gran heterogeneidad y amplitud. Resulta necesario abordar la regulación desde un enfoque legislativo integral, desarrollando un modelo de *gobierno del dato*” (EIA 2024). La experiencia acumulada evidencia la necesidad de mejorar sustancialmente el marco regulador⁴⁴.

4) Simplificación y agilización de los trámites y procedimientos.

Para ello (v.gr., gestión de prestaciones por desempleo, oferta de P.A.E., etc.), son de enorme interés y utilidad los medios y vías electrónicas y el uso de IA en el ámbito del empleo (PRTR, p. 135). Además, su implementación respondería al derecho a la provisión de los servicios y la prestación electrónica de trámites administrativos o gestiones recogido en el Catálogo de servicios garantizados (art. 56.1, g LE).

Al respecto debe subrayarse que tal iniciativa ya se pretendía desde 2020 en la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (ENIA), recientemente continuada y reforzada en la -Palanca 4 de la *Estrategia de Inteligencia Artificial 2024* (ajustada al Reglamento UE 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial -RGIA). En concreto, se afirmará que se persigue “aumentar la eficiencia de los procesos, con el fin de agilizar trámites, automatizar procesos mediante la implantación de robots, permitir una mejor interrelación con la ciudadanía a través de asistentes virtuales o chatbots” (ENIA 2020).

Sobre la posible efectividad de esta apuesta, se hace referencia a que “España parte de una buena posición en gobierno electrónico y servicios públicos digitales en la UE (...): las estadísticas muestran que se encuentra por encima del promedio de la UE (*Digital Decade Country Report 2023: Spain*) en Servicios públicos digitales para ciudadanos, 86% frente a 77%” (EIA 2024, p. 40)⁴⁵. De hecho, en el campo del trabajo y la Seguridad Social ya contamos con importantes experiencias de este tipo⁴⁶.

de empleo -prestaciones, capacitación profesional-, c56 y c58, Anexo III.3 y .5), salvo que se acredite que (no implica un sesgo significativo, C52) no influye “sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones” en los términos del art. 6.3, 2º (excepción no aplicable cuando la “IA efectúe la elaboración de perfiles de personas físicas” -ex art. 4.4 Reglamento (UE) 2016/679, RGPD-).

44 Vela Díaz, 2021. En cuanto a la posibilidad e insuficiencias de la LISOS 5/2000 para sancionar actuaciones ilícitas vinculadas a la digitalización (particularmente por el uso de la IA), Jover Ramírez, C., “La digitalización de la prestación de servicios: ¿Un reto para la potestad sancionadora de la administración en el Orden Social?”, REDTSS, 275/2024, pp. 167 y ss.

45 En línea con lo que se viene constatando en la última década, CES, “La digitalización de la economía” (Informe 3/2017, p. 92 y su actualización en el Informe 1/2021, pp. 104-105).

46 Vela Díaz, R., “Digitalización y nuevos trámites automatizados: las decisiones algorítmicas impregnán la actuación de la Administración Laboral y de Seguridad Social”; Trabajo y Derecho, 83/2021

Sin embargo (CES, 2021: 105), “los simples datos de uso o la mera existencia de servicios electrónicos no ofrecen información sobre la calidad en la provisión de los servicios públicos”, por lo que también debe subrayarse la necesidad de mejorar su digitalización, sobre todo tras las deficiencias detectadas en dichos ámbitos (seguramente por la mayor utilización y solicitudes) en los últimos años.

Todo esta apuesta digital por la eficiencia debe implicar igualmente -y esa parece ser también una razón para su impulso- liberar personal y recursos públicos de las tareas burocráticas y de gestión ordinaria y favorecer así otras actuaciones (PAE: prospección de vacantes, selección, etc.) y el teletrabajo en el empleo público, “dado que la IA permitirá una reducción de trámites y una automatización de tareas” y porque “la capacidad de los robots virtuales y de procesamiento de datos ofrece una oportunidad para optimizar el tiempo y recursos a través de la automatización de tareas rutinarias (y) repetitivas eliminando la carga del funcionariado y permitiendo reorientar su trabajo, aportando más valor” (ENIA’20).

No obstante, como han evidenciado otros ejemplos, esta eficiencia no debe descuidar que la IA nunca podrá sustituir totalmente la interacción humana (cuestión especialmente sensible cuando nos referimos a colectivos vulnerables) y, en todo caso, que aprovechar los beneficios potenciales de la digitalización requiere una fuerte inversión inicial, por lo que la implementación de estas herramientas no debe aprovecharse para descuidar la financiación pública, particularmente cuando la misma es ya deficitaria (pues, además, la implementación de tales herramientas no siempre implican ahorro, sino eficiencia)⁴⁷.

5) Lucha contra el fraude y la ilegalidad.

La IA ofrece oportunidades para que los SPE realicen un mayor control frente al fraude como de la calidad de las ofertas de empleo, incluida la identificación de contenido ilegal o discriminatorio. En cuanto a lo primero (art. 56.1, i-j LE), las actuaciones pueden orientarse tanto en el indebido uso y disfrute de las prestaciones por desempleo también en su conexión con las PAE que el beneficiario debe realizar y acompañar), como al indebido beneficio de ciertos incentivos al empleo o de ajuste a las obligaciones de Seguridad Social y que afectan a la postre al acceso a prestaciones (cotización, altas, etc.). Dicho de forma resumida, IA facilita enormemente su aplicabilidad en un contexto de *Big Data*, ya que permite “luchar contra el fraude con modelos basados en detección de patrones fraudulentos” (ENIA 2020).

47 OECD, *A new dawn for public employment services...*, OECD (2024), “Modernising Latvia’s Public Employment Service through Digitalisation Connecting People with Jobs”

Sin embargo, el riesgo de una mala implementación de dichas iniciativas es evidente y real⁴⁸, de ahí, una vez más, la prudencia en su uso, particularmente en caso de beneficiarios de prestaciones. A título de ejemplo, podemos señalar el caso de la utilización algoritmos (Big Data) por parte de la ITSS a efectos sancionadores, lo cual está generando no pocos problemas debidos a errores y otras cuestiones que inciden sobre las garantías jurídicas (VELA DÍAZ, 2021).

B) ...Y TE DIRÉ DE QUÉ CARECES

Pero más allá del SOFT LAW (las aspiraciones y objetivos, de Planes y Estrategias) y, en definitiva, de proclama de derechos “inconclusos”, pues no generan derechos subjetivos, exigibles ante los órganos judiciales, ya que se precisan importantes desarrollos normativos que aún no existen, además de materializar lo que en ellos se indique), creemos importante subrayar algunos de los problemas reales que no han sido debidamente abordados aún y que pueden cuestionar esa rápida digitalización de los SPE en general y de la futura AEE en particular.

En este sentido, más allá de los riesgos referidos al derecho a la privacidad y el tratamiento de datos personales o la posible discriminación en la gestión del dato (sesgos, etc.), queremos aquí poner de manifiesto dos importantes cuestiones estrechamente relacionadas con el desarrollo de la digitalización y las políticas de empleo:

Por un lado, en torno al uso de herramientas digitales (portales de empleo, IA, etc.) en la *intermediación laboral*⁴⁹.

Y más en concreto, para el caso español, las dudas en cuanto al alcance/exclusión que el concepto de intermediación en la LE plantea respecto a los sujetos o agentes que operan digitalmente cuando desarrollan procesos automatizados. La cuestión es de enorme trascendencia, pues determinará la sujeción o no a las obligaciones y exigencias que se reclaman de las agencias de colocación (aspecto sobre el que ya hemos adelantado que en nuestro país nos hemos caracterizado por un desleal *laissez faire* respecto a los portales digitales)... por lo que, ante tamaña dificultad del tema, esta cuestión será tratada por el Prof. Stefano Bini.

Y, por otro lado, las implicaciones que esta apuesta por la digitalización pueden conllevar teniendo en cuenta el perfil general de los usuarios tradicionales de los SPE. Nos referimos al problema de la **brecha digital** y la consiguiente vulnerabilidad de ciertas personas por factores sociales y económicos y de género⁵⁰.

48 OECD, *A new dawn for public employment services....*, p. 25

49 Vallecillo Gámez, M.R., “La digitalización exprés...; cit., pp. 153 y sgs

50Vid. CES, “La digitalización de la economía” (Informes 3/2017 y 1/2021, pp. 76 y ss). También, Rodríguez Escanciano, S., “La brecha digital de género: reflexiones en las postrimerías del primer cuarto del siglo XXI”; RTSS-CEF, 479/2024, pp.

En relación a esto último, debe recordarse que es una constante que los principales usuarios de los servicios de empleo sean, por opción legal incluso, las personas integrantes de los denominados colectivos de *atención prioritaria* (art. 50 LE); dentro de las cuales destacamos ahora aquellas que presentan importantes elementos vulnerabilidad digital debido a diversos factores socioeconómicos, médicos-sanitarios, etc. (v.gr., personas en riesgo de exclusión, baja cualificación, discapacidad intelectual, pero también personas de edad avanzada, etc.)⁵¹.

Del mismo modo, debemos tener presente que, desde hace mucho, los usuarios de los SPE vienen reclamando una mejor y mayor atención personal de tales servicios de empleo, incluidas las gestiones de las prestaciones vinculadas a situaciones de desempleo y pobreza⁵².

Permítanme un breve apunte sobre la implementación de este tipo de prestaciones que, como reclama el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, viene siendo una exigencia en aras a garantizar la cohesión social exigida (*Annual Sustainable Growth Survey 2023 -vid. art. 4, m LE-*), particularmente ante los riesgos que implica la flexibilidad y sus efectos en términos de empleo (temporalidad, trabajo atípico, bajos ingresos, etc.)⁵³. Tal inestabilidad laboral se verá incrementada precisamente por las exigencias de la economía digital, lo que provocará un aumento de las transiciones entre situaciones relacionadas con el empleo.

Y en esta línea, es sobradamente sabido que el desarrollo de la robotización y la automatización en el mundo del trabajo profundizará estos riesgos (por su carácter disruptivo y acelerado)⁵⁴, particularmente en relación al empleo llevado a cabo por los colectivos *vulnerables*⁵⁵.

51 Incluso se ha propuesto la inclusión de un nuevo colectivo prioritario: la de los trabajadores con déficit de formación en nuevas tecnología y digitalización con dificultades de integración en el mercado de trabajo; García Piñeiro, N.P., “Política de empleo y nuevas tecnologías”..., cit..

Crítico con la ampliación de colectivos prioritarios hecha por la LE, por su alejamiento de la vulnerabilidad en términos de empleabilidad, Bascón Marín, J., La política de empleo en los colectivos vulnerables; Bomarzo, 2024, pp. 25-28.

52 Por ello mismo -además de por razones de coherencia del sistema-, creemos acertada la opción, consecuencia del PRTR, por la simplificación de los instrumentos y prestaciones por desempleo (RD-L 2/2024, para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo). En nuestra opinión, y al menos indirectamente, esa simplificación contribuirá a reducir la cantidad de actuaciones que la AEE/SEPE desarrolla en relación a la gestión de tales prestaciones.

En todo caso, aquella opción responde al objetivo de reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan, en especial, respecto al IMV (en línea con la compatibilidad con el trabajo incluida en el RD 789/2022 o con la introducción de los llamados itinerarios de inclusión, L. 19/2021).

53 En el marco europeo, parece evidente que la estrategia de la *flexicurity* sigue considerándose esencial; Mc Britton/Spinelli, “Direito sociais, trabalho e cidadania UE”; AA.VV. (Mella/Muñagorri, Dir.), p. 192.

54 Sin duda, la velocidad con la que están desarrollándose estos cambios es una singularidad de esta nueva revolución tecnológica; García Piñeiro, N.P., “Política de empleo y nuevas tecnologías”..., cit.. Como recuerda la autora, ya en la Recomendación 122 OIT (1964) advertía de la necesidad de que la política de empleo tuviera en cuenta los efectos negativos que implican las nuevas técnicas de producción sobre el mercado de trabajo (en términos de sub o desempleo); y así se plasmó de manera más clara en la Recomendación 169 OIT (1984)

55 También, Bascón Marín, J., La política de empleo en los colectivos vulnerables; Bomarzo, 2024, pp.23 y ss., y Vallecillo Gámez, M.R., “Robotización y políticas activas de empleo: un binomio no solo posible sino necesario que precisa una dedicada actualización”, AA.VV., Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo; MTES, 2021, pp. 570-572

Obviamente, eso implica una mayor generalización y desarrollo de este tipo de prestaciones entre la población trabajadora *sans phrases* y, por ende, más atención por SPE⁵⁶.

En definitiva, se incrementan las posibilidades de que tales colectivos precisen de la atención de los SPE (tanto respecto a las PAE como en las de protección frente al desempleo), de modo que tal circunstancia se debería tener en cuenta a la hora de implementar tales herramientas electrónicas (BigData, IA, algoritmos), debido a su complejidad -incluso para el usuario medio- y a la posibilidad de que impliquen respuestas o decisiones automatizadas y no humanas y, por tanto, a los problemas que ello puede generar y a su difícil comprensión y actuación por las personas más vulnerables de estos colectivos⁵⁷.

Al respecto, no debiera olvidarse que “*La digitalización y la IA suponen una oportunidad para acercar la Administración a la ciudadanía y superar las brechas de acceso a la misma, prestando servicios públicos de calidad y asegurando que la ciudadanía pueda elegir el modo en que se comunica con la Administración*” (EIA 2024). Dicho en otras palabras, «*es menester recordar...que el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como organización servicial que lo gestiona*»⁵⁸.

Y en este sentido, las ya referidas medidas de alfabetización digital, siendo necesarias, no deben entenderse como suficientes ni mucho menos que estén garantizadas (o su extensión a la mayoría de tales vulnerables)⁵⁹. Tampoco la mera capacitación de la población asegura su eficacia en un ámbito tan cambiante o de que la misma alcance por igual a todos los territorios.

Por todo ello, es necesario reforzar las vías de atención personal e incluso presencial y, en todo caso, de que éstas no se vean afectadas negativamente por la implementación de las digitales (*vid. arts. 5,d y 7 LE*). La propia LE parece preverlo así (art. 56, g), cuando el *Catálogo de servicios garantizados* reconoce a los demandantes de empleo el derecho a un determinado instrumento: “*un canal presencial o digital alternativo de recepción de los servicios y a recibir una orientación y*

56 Tales riesgos y la atención a las personas que los padecen ha sido igualmente objeto de atención por parte del PRTR y se ha visto plasmado en diversos instrumentos jurídicos (v.gr., respecto de los autónomos y la prestación por cese de actividad -en diversas reformas en 2021 y 2022-, o en relación a los contratos temporales marginales o el CTP, en lo relativo al cómputo de los períodos de cotización, incluso el caso de fijos discontinuos y el acceso al subsidio por desempleo, incluido el de mayores de 52 años). También, Pérez Del Prado, D., Derecho, economía y digitalización...; cit., y Raso Delgue, J., “Las transformaciones del trabajo y las propuestas de la OIT: la Declaración del Centenario”; AA.VV. (Mella/Muñagorri, Dir.) Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente; ARANZADI, 20221, pp. 74-76.

57 No es tampoco una cuestión nueva (CES, 2021: 105-106 y Vela Díaz, R., “Digitalización y nuevos trámites...; cit), pero de lo que ahora advertimos es sobre el riesgo de su generalización y, más aún, su extensión sobre tales colectivos vulnerables.

58 STS-CA 23/03/2021 (rec 3688/2019 y rec 5270/2019). Sobre las limitaciones a la obligación indiscriminada de relacionarse electrónicamente con la Administración, *vid. STS (C-A) 11/07/2023 (nº 1953/2023, rec 6391/2021)*.

59 Así lo reconocía el propio Gobierno (MAETD) cuando reconocía insuficientes avances en la capacitación digital de la población y, con ello, una brecha digital también territorial (mundo rural) que se proponía combatir con unos objetivos cuantificados (“Estrategia España Digital 2025”). En cuanto a los datos, tan solo se conoce lo afirmado en la *Spain Digital Day 2021*, donde se reconocía que el 43% de la población seguía careciendo de competencias digitales básicas (el objetivo -Estrategia España Digital 2026- es que para este año, el 80% disponga de ellas).

atención presencial o no presencial". Respecto a esto último, como aclara el art. 61 LE (referido a la cartera común de servicios del SNE, que aglutina, además de los garantizados antes referidos, cualesquiera que deban prestarse en todo el territorio del Estado y por todos los SPE), se prevé implementar, adicionalmente y con carácter accesorio, una cartera digital de servicios cuyo objetivo es facilitar la inmediatez y continuidad en la atención (vía asistente virtual) y la adaptación a las necesidades de las personas usuarias (atención inclusiva). Es decir, "sin perjuicio de la garantía de la prestación de servicios de forma presencial, que faciliten la accesibilidad de toda la ciudadanía, con la finalidad de no acrecentar la brecha digital" (vid. también arts. 38.2 y 41, c) RD 438/2024).

En suma, esa relación digital con la ciudadanía debería ser una opción en orden a "aumentar las interfaces de relación con los administrados" (ENIA 2021), y no una alternativa o vía preferente sobre esa atención personal, en particular, para esos colectivos digitalmente vulnerables.

En este sentido, como refuerzo a esa necesaria multiplicación de vías de relación (junto con la apuesta por la alfabetización digital), debe subrayarse que los datos apuntan a una clara mayor eficacia en términos de empleo de una estrategia multicanal⁶⁰.

Sin embargo, la realidad evidencia que esas nuevas vías de comunicación electrónica no vienen acompañadas de un fortalecimiento de la atención personal y, en particular, la presencial.

La **experiencia** de estos últimos años tras la **pandemia COVID** ha evidenciado su oportunidad para el uso generalizado de estas herramientas electrónicas para interactuar con la ciudadanía, pero también los importantes problemas que su uso implica (además, por los innumerables problemas técnicos sin apoyo técnico telemático adecuado)⁶¹; particularmente para los colectivos más vulnerables, que vinieron a agravar los ya derivados de la clara insuficiencia de personal en relación a los beneficiarios existentes (muy por encima de la media comunitaria)⁶².

En esta línea de crítica sobre lo que muestra la realidad, no debe olvidarse que esa atención personal y personalizada e inclusiva (art. 5, d LE), remite a la cuestión de las **plantillas de los SPE** (en términos cuantitativos y de especialización) para atender esta multitud de canales y diversidad de usuarios, pues la experiencia comparada nos evidencia los graves problemas que derivan de

60 Observatorio ADEI, p. 26 (referido, precisamente, al sistema austriaco). También, OIL, Global report "Technology adoption in public employment services. Catching up with the future", 2022, p. 3.

61 Las descapitalización humana de los SPE y los problemas técnicos de sus sistemas telemáticos (informáticos, telefónicos, etc.) son una constante que la COVID no hizo sino evidenciar en su más cruda realidad, Vallecillo Gámez, M.R., "La digitalización exprés...; cit., pp. 157 y ss.

62 En el caso del SEPE-AEE, la ratio empleado-usuario no para de aumentar cada año (v.gr., la relación entre beneficiarios de prestaciones y personal de oficina en el SEPE-AEE, vid. de cada año en contrato SEPE, *Informe Anual* (empleados) y SEPE, *Datos de los registros del servicio público de empleo estatal. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo* (beneficiarios). Lo que explica sobradamente las quejas por la falta de una mejor y mayor atención personal en las oficinas; Vid. Informe anual del Defensor del Pueblo de 2022 (Vol. I) y de 2023 (pp. 48 y ss.).

una insuficiente apuesta por parte de los poderes públicos⁶³. (*vid.* en este sentido los ambiguos y condicionados términos en los que la LE se refiere a la cuestión de los recursos humanos disponibles, arts. 29.1 y 30.1 y en la DA segunda LE)

Finalmente, no deben desconocerse los **errores y problemas** que el uso de tales herramientas electrónicas implica en la gestión (consecuencia en muchas ocasiones de la opacidad en la configuración del algoritmo)⁶⁴, y las graves consecuencias que para ciertos colectivos tiene el **control ex post** que con su puesta en marcha se generalizará, ya que conlleva en muchas ocasiones tanto la necesidad de que los sujetos afectados presenten reclamaciones por la falta de reconocimiento de ciertos derechos (prestacionales, de tipo de servicio, etc.) como, en sentido contrario, frente a los requerimientos de devolución de prestaciones inicialmente otorgadas y que después se “comprueba” que eran indebidas⁶⁵, lo que en la práctica pudiera suponer ciertas contradicciones con la jurisprudencia del TEDH en asuntos similares⁶⁶.

63 Sobre el “*fracaso*” francés, Véricel, M., “Le plein emploi à tout Prix...”; cit.. 752-754, 760-761 y 763-764. En nuestro país, Conde Colmenero, P., “El nuevo marco normativo del empleo...”; RTSS-CEF, 477/2023, pp. 73-74.

64 *Vid.* caso del sistema Bosco, en GODOY, O., “De la digitalización a la inteligencia artificial: actividad administrativa, logaritmos y derechos”; Diario La Ley, nº 10505, 2024, y Rosino Calle, R.C., “Avances en IA y Administración Pública, Una nueva herramienta para la claridad en la Administración automatizada”; derecho Digital e Innovación, 19/2014.

65 El propio Defensor del Pueblo ha iniciado recientemente (21/08/2024) una actuación de oficio para afrontar este grave problema, “El Defensor del Pueblo propone limitar la obligación de devolver” (www.defensordelpueblo.es/noticias/ingreso-minimo).

66 STEDH 26 de abril de 2018 (caso Cakarevic v. Croacia).

Con base en tal pronunciamiento, nuestro Alto Tribunal se ha pronunciado ya sobre el no reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por error de la Administración [SSTS 451/2023, 618/2024 y 530/2024]. En concreto, afirma nuestra jurisprudencia se opone al reintegro (art. 55.3 LGSS) de cualesquiera prestaciones de Seguridad Social (en el caso: desempleo) “indebidamente percibidas”, cuando el error es imputable en exclusiva a la Administración (EG/SC) -especialmente en caso de demora en tal reclamación-, si concurren las siguientes circunstancias: por un lado, que se trate de prestaciones sociales que constituyan el sustento básico de sus titulares y, por otro, que exista buena fe en el beneficiario (*v.gr.*, no aportó datos erróneos ni pudo deducir que existía error evidente, etc.).

Por tanto, en esos casos, la persona beneficiaria tendrá derecho a que no le sea reclamado el reintegro (y, por tanto, a que se le devuelva la cantidad que por este motivo le reclamó la EG y que fue reintegrada), sobre la base de que existe de una expectativa legítima de que la decisión no será cuestionada retrospectivamente ex art. 1 del Protocolo 1 del CEDH (párrafos 56-57).