

Digitalización y servicios públicos de empleo

Oportunidades y debilidades del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* y su plasmación en la Ley 3/2023 de Empleo

Digitalization and public employment services

Opportunities and weaknesses of the “Recovery, Transformation and Resilience Plan” and in Employment Law 3/2023

Prof. Dr. ANTONIO COSTA REYES*

<https://doi.org/10.55617/revmites.110>

Resumen:

La necesidad de resolver los importantes déficits de penetración en el mercado de trabajo que tienen los Servicios Públicos de Empleo en nuestro país reclama desde hace tiempo un cambio importante. En este contexto, el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” suponía una oportunidad para superar esa situación y así se pretendió con la Ley de Empleo 2/2023 y su apuesta por la transformación digital como un objetivo estratégico para mejorar profundamente aquellos datos y el papel de los SPE en general. En el presente trabajo se realiza un análisis de las posibilidades que para ello abre la implementación de herramientas electrónicas (algoritmos, IA, LLM, etc.), así como de los instrumentos puestos en marcha con ocasión de dicho Plan para afrontar los retos que implicará tal apuesta. Junto a ello, se plantean importantes interrogantes sobre las deficiencias del marco regulador para hacer efectivos los objetivos pretendidos y, en particular, sobre los riesgos que el modo de llevarlo a cabo puede generar para ciertos colectivos vulnerables.

Palabras Clave: Servicios Públicos de Empleo. Ley de Empleo. Mercado de Trabajo y digitalización. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Abstract:

The significant penetration deficits in the labour market of the Public Employment Services in our country demanded an important change. The “Recovery, Transformation and Resilience Plan” represented an opportunity to overcome this situation and this was intended with the Employment Law 2/2023 and its commitments to digital transformation.

* Profesor Titular Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba.

Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PID2022-1394880B-I00 DER, financiado/a por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/UE (www.reincluye.es)

In this work, an analysis is carried out of both the possibilities that the implementation of electronic tools such as AI entails, as well as the instruments put in place to face the challenges that such a commitment will entail. Finally, important questions are raised about the deficiencies of the regulatory framework to make the intended objectives effective and about the risks for certain vulnerable groups.

Keywords: Public Employment Services. Employment Law. Labor market and digitalization. Recovery, Transformation and Resilience Plan.

I. CONTEXTO: LA BAJA PENETRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO COMO PROBLEMA ENDÉMICO

Desde hace tiempo se viene subrayando 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 implica¹. En esta línea, se resalta 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.

En concreto, en el ámbito de las políticas de empleo, existe 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, en los diversos análisis y acercamiento a los mismos es común 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 políticas activas de empleo –PAE–). España no se encuentra al margen de estas críticas, más bien podría ser un ejemplo paradigmático de esa situación. Ahora bien, tal afirmación debe venir acompañada del honesto reconocimiento de que “no disponemos de información sobre la intermediación realizada por los servicios privados de empleo, lo que nos impide dar una visión completa de cuáles son los servicios públicos de empleo utilizados por las personas desempleadas en España ni la cuota de mercado comparada de los intermediarios existentes en el mercado de trabajo” y de ahí, igualmente, el baile de cifras sobre esta tasa de intervención de los SPE⁴.

¹ OECD (2023), “Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the labour market”. En nuestro país, destacaríamos CES, “La digitalización de la economía” (Informe 3/2017 y su actualización en el Informe 1/2021); y Banco de España (2024), “Informe Anual 2023” (en especial, el Cap. III, El mercado de trabajo español: situación actual, tendencias estructurales y políticas de empleo).

² OECD (2024), “A new dawn for public employment services. Service delivery in the age of artificial intelligence”; Artificial Intelligence Papers, nº 19.

³ OCDE (2020), “Servicios públicos de empleo en primera línea para solicitantes de empleo, trabajadores y empleadores”.

⁴ CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios Públicos de Empleo en la era digital”; Cuadernos del Mercado de Trabajo, 12/2024, pp. 6 y ss. Como también señala esta autora, ante la dificultad de identificar con exactitud si una colocación ha sido intermediada por un servicio público, los datos pueden variar sustancialmente, al punto de que si tomamos como referencia “el porcentaje de colocaciones de demandas activas con oferta previa respecto de colocaciones de demandas activas”, el porcentaje medio es superior al 6% de manera general, oscilando “entre el 5% y el 9,3%, máximo que se registró en julio de 2022”. No obstante, otros estudios afirman una incidencia mucho menor: solo en torno 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 (utilizando como fuente las sucesivas Encuestas de Población Activa).

Sea como fuere, y se miren/midan como se miren/midan esos datos, lo cierto es que su incidencia es baja en todo caso. Diversas son las razones que pueden explicar tal precariedad en los resultados de los SPE, tanto específicas de nuestro país como generales a todos. Así, en cuanto a estas últimas, deben citarse al menos las que ahora referimos: de un lado, se suele señalar el 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)⁵. Este perfil de usuario mayoritario de los servicios públicos condiciona en gran medida no solo las actuaciones (previas en muchos casos) que deben llevarse a cabo para que sus circunstancias no se traduzcan en una barrera añadida, sino que, en definitiva, dificultan especialmente una colocación exitosa. De otro lado, la baja calidad de las ofertas de empleo que gestiona los SPE, 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. Este hecho también explicará el perfil socioeconómico y educativo medio de las personas usuarias antes referido⁶. Y, por último, no debemos olvidar el distanciamiento de tales servicios respecto a la necesidades empresariales, fruto de una histórica desconexión entre ambos y concretado en un escaso conocimiento de sus demandas⁷. Una visión tradicionalmen-

te centrada en la oferta de trabajo y en las relaciones laborales (típicas), viene generando una doble consecuencia: tanto un alejamiento de los profesionales de los SPE respecto de la concreta realidad empresarial de su entorno como –y a modo de efecto de todo lo anterior– 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.)⁸.

En cuanto a las particulares debilidades de los SPE en nuestro país, citaremos ahora algunas de las que consideramos más relevantes –tres en concreto– y que, a nuestro entender, permiten explicar en una gran parte por qué la actuación de los SPE (incluso una vez creado el Sistema Nacional de Empleo –SNE–) no conlleva una reducción drástica del desempleo estructural existente o de generar una confianza mantenida por parte de empresas y trabajadores. Así, comenzaremos por la crítica a su organización, fruto de una estructura descentralizada poco planificada y coordinada, la cual es –en gran medida– una consecuencia derivada de la acción política de la última década del siglo pasado llevada a cabo por el Gobierno del Partido Popular que impulsó la delegación y asunción de las competencias en empleo por parte de las comunidades autónomas sin una idea previa que ordenara adecuadamente la relación entre todas ellas y para con el Estado en su globalidad⁹. En definitiva, aquella actuación se llevó a cabo sin un plan o visión de conjunto, lo que en la práctica ha supuesto un grave perjuicio

⁵ CUETO IGLESIAS/SUAREZ CANO, “Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo”; *Economía*, 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 ss. y 77: personas mayores, con menor nivel educativo y con mayor tiempo en desempleo). Datos que se confirman actualmente, *vid. 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.

⁶ También, CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios...”; *cit.*, pp. 14–15.

⁷ Aspecto sobre lo que algo pretende incidir la actual LE con su configuración de la intermediación; GUERRERO VIZUETE, E.,

“El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral” *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum* 10/2024, pp. 146 y ss.

⁸ Sobre esa “escasa credibilidad de los SPE”, también, ALUJAS RUIZ, J.A., “Análisis de la intermediación laboral...”; pp. 93 y 94. Problema que, como decimos, no es exclusivo de España, como ha podido constatarse en los estudios de la OIT, CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios...”; *cit.*, p. 12.

⁹ COSTA REYES, A., “La Agencia Española para el Empleo”; *Temas Laborales*, 175/2024, pp. 453 y 454.

para los principios de igualdad y de unidad de mercado¹⁰. Por afinar algo más, esa decisión no planificada implicó, entre otras consecuencias negativas concretas, un importante problema tanto de falta de información laboral compartida, pues incluso se carecía inicialmente de un sistema común para ello (sea de ofertas y demandas de empleo sea de las políticas a implementar o de la debida conexión entre PAE y prestaciones), como de un análisis y valoración coincidente de lo que se entendería como actuación eficiente y, con ello, su conexión con los recursos a atribuir (cuyos efectos negativos se verán aumentados por la ausencia de una *cultura de la evaluación*)¹¹.

Tal desajuste se ha venido plasmando también en la desconexión entre las diversas políticas públicas de empleo, pues no debe olvidarse que en el mencionado reparto descoordinado de las competencias sobre políticas de empleo se apostó porque las CC.AA. desarrollaran las PAE, mientras que el SEPE mantendría las mal llamadas *políticas pasivas* (prestaciones frente a situaciones de desempleo), lo que hubiera reclamado una mejor y más fuerte coordinación e información compartida que –como ya hemos referido– no ocurrió. En este sentido, los continuos cambios y reformas sobre la coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo durante la anterior Ley de Empleo (tanto la de 2003 como el Texto Refundido de 2015), pueden entenderse como un reconocimiento a la deficiente regulación para garantizar la efectividad de tal coordinación y colaboración institucional.

En esta lógica de escasa integridad y coordinación leal entre Estado y CC.AA., merecería una mención aparte la actuación de aquél en mantener un control centralizado incluso

de la gestión y ejecución de cualesquiera prestaciones por desempleo (fue el caso también del denominado PRODI, RD Ley 10/2009), sobre la base de una lectura poco generosa de las implicaciones del denominado principio de *unidad de caja*¹². Y en esa línea de desconfianza institucional, yendo incluso algo más allá, cabe recordar la creación por parte del Estado de una multitud cambiante, temporal (y prorrogable) y variable (¿caótica?) de programas para dar supuesta cobertura económica a personas desempleadas con especiales dificultades de inserción sobre la base del art. 149.1, 13ª CE (bases y coordinación general de la actividad económica)... y, aun así, pretendiendo arrogarse la competencia exclusiva de su gestión y ejecución en detrimento de los territorios (tal fue el caso, por ejemplo, de los extintos PREPARA –RD Ley 1/2011– o el PAE –RD Ley 16/2014–). Obviamente, esto implicó continuos conflictos de competencia en los que el TC ha venido rechazando la extralimitación del Estado en su pretendida gestión y ejecución centralizada de esos programas creados al margen del art. 149.1. 17ª CE¹³.

En segundo lugar, debe resaltarse el tradicional problema relativo a los agentes de empleo en nuestro país. Nos referimos a los déficit endémicos de los SPE en términos de personal, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa (capacitación y cualificación, tareas encomendadas, etc.). Cuestión que hay que relacionar con una pésima política de delimitación y ordenación de los operadores llamados a colaborar con ellos en el mercado de trabajo.

En efecto, y tal y como adelantábamos *supra*, la falta de una planificación y visión de conjunto y de unos objetivos comunes en el medio y largo plazo, ha venido favoreciendo tradicionalmente la continuidad de un perfil

¹⁰ 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*; Monografías de Temas Laborales, 56, CARL, 2016, pp. 451-452.

¹¹ AIREF (2019), "Estudio sobre el programa Políticas Activas de Empleo", p. 109

¹² Vid. al respecto la posibilidad abierta, siempre dentro de unas claras condiciones, para que el País Vasco pudiera gestionar el subsidio extraordinario por desempleo, en STC 133/2019, de 13 de noviembre.

¹³ Vid. SSTC 100/2017, 153/2017 y 156/2017.

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 “taparse” con la implementación y añadido de nuevos agentes que intervinieran en el mercado de trabajo¹⁴: nos referimos a la diversidad de entidades colaboradoras (que después de años anunciando su fin, la LE 56/2003 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–); pero sobre todo, a las agencias –privadas– de colocación (APC), estas últimas, al albur de una reforma normativa 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. Todo lo cual llevó a reclamar hace más de una década “la promulgación de una Ley específica sobre agentes intermediadores para dar una mayor fiabilidad, profesionalidad y solvencia a los distintos operadores”, y procurar con ello una mayor transparencia y lucha contra el abuso y la clandestinidad¹⁵. Nada se sabe aún de tal marco normativo.

También en esta cuestión de los operadores en el mercado de trabajo debemos subrayar dos aspectos que distorsionaban la adecuada delimitación de los agentes de intermediación. De un lado, el restrictivo concepto de “*intermediación*”, el cual dejaba fuera ciertas tareas instrumentales a la casación, pero esenciales en la intervención en el mercado de trabajo actual, como la prospección de las ofertas de empleo (vacantes) y la selección de las personas trabajadoras (y que, por “casualidad”, serían las que implementarían los portales digitales de empleo a los que ahora nos referimos)¹⁶.

Todo ello propició el rápido desarrollo de agentes privados en esos ámbitos (incluidas las empresas de selección) que aprovecharon así esa visión caduca de la intermediación para desempeñar ellos esas tareas y actividades no estrictamente de intermediación laboral, pero estrechamente relacionadas con ella –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 APC¹⁷.

A todo ello hay que unir, de otro lado, la inacción y descontrol público con relación a los portales digitales de empleo, sobre los cuales se optó por un mal entendido *laisse affair*, de modo que la generalización de los mismos se dio no solo sin una apuesta por un espacio virtual público, sino sin una mínima y adecuada intervención por los poderes públicos sobre tales operadores (siquiera vía LISOS, *ex art.* 16.1, a). En suma pues, pese a que era esperable la aparición de tales portales y plataformas (con los problemas, oportunidades y retos que implicarían)¹⁸, en nuestro país operarán en la más clara ilegalidad o directamente,

conjuntamente con dicha casación [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]; lo cierto es que la realidad de este tiempo (especialmente en la era de la digitalización y la IA) ha evidenciado que son, *per se*, un aspecto verdaderamente clave y cualificador de la intermediación. Sobre esas labores excluidas de tal concepto de intermediación que realizan los portales digitales de empleo (como InfoJobs), *vid.* 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, 2022, pp. 477 y 478.

¹⁷ LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., “Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo”; Trabajo, Persona, Derecho, Mercado; Monográfico (Ley de empleo: una visión multidisciplinar), 2023, pp. 209 y ss.

¹⁸ *Vid.* Informe OIT previo a la 81ª Conferencia de 1994 para la revisión del Convenio 96, citado por LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., “La reordenación de las actividades a desarrollar por las agencias de colocación”; AA.VV. (CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, Coord.) *Relaciones laborales y nuevo modelo productivo*, Monografías de Temas Laborales-CARL, 2011, pp. 506 y ss.

¹⁴ Sugerente, en este sentido, la E.M.M. RD 735/1995, por la que se admitían las agencias de colocación en nuestro país por primera vez en nuestra historia reciente.

¹⁵ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Colaboración privada en el Servicio Público de Colocación”; *Aranzadi Social*, 10/2013 (BIB 2013\310).

¹⁶ Si bien pudiera admitirse que en un sentido estricto y clásico estas actividades complementarias solo se integrarían como (una fase de la) intermediación cuando se realizaban

ilegalidad (*ex art. 21.bis/art.33 LE 56/2003 y TRLE 3/2015 y art. 3.1 RD 1796/2010*)¹⁹.

Se entenderá así que con este lastre competitivo “desleal” (y sin olvidar el fracaso de la extensión de los convenios de colaboración entre tales APC y los SPE o el ya referido “abuso” de las llamadas entidades colaboradas por parte de los SPE²⁰), las APC hayan ido menguando cuando no desapareciendo (particularmente las que no operan con medios exclusivamente telemáticos)²¹, o simplemente siendo “sustituidas” por las ETT desde que éstas pudieron operar como agencias integrales/globales de empleo tras la reforma de 2012.

En suma, como consecuencia de esa inacción pública en el ámbito digital (tanto normativa como a través de los SPE), una parte del sector privado se ha hecho “con el monopolio de esta actividad” de la intermediación digital, ‘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 posibilita hoy día esa vía de intermediación²². No debe pasarse por alto que esa actitud de los poderes públicos en España contrasta con los buenos resultados que obtuvieron los SPE de países como Alemania con la introducción desde un primer momento de portales virtuales²³.

Finalmente, y en tercer lugar, otro importante hándicap que advertimos en el caso de los SPE de nuestro país es su estructural infrafinanciación. Lamentablemente, también ha sido una constante que nuestra inversión en políticas (activas) de empleo quedara muy alejada de la media de aquellos países referentes (particularmente, cuando se ponen en relación con la tasa de paro)²⁴. A dicho déficit cuantitativo, se debe añadir el que la mayor parte de las partidas económicas venían principalmente dirigidas a medidas de fomento del empleo de escasa eficiencia como son los incentivos a la contratación laboral –y, más recientemente, al autoempleo–, y si bien tal opción se ha reducido algo desde hace apenas unos años, lo cierto es que siguen representando un volumen muy importante²⁵. En efecto, muy poca atención se ha dedicado a otras medidas de empleo de mayor interés en términos de eficacia (como la orientación, prospección o la formación-recualificación profesional, etc.), y, por ende, se pierde la oportunidad de mejorar los datos de inserción que conllevaría un servicio integral que combine distintos tipos de intervención. Este aspecto cualitativo y su menor “nivel de dedicación constituye una de las diferencias clave con respecto a la configuración más habitual de las políticas activas de empleo en el resto de la Unión Europea. La segunda radica en la baja asignación a las funciones de orientación, que deberían constituir el pilar de la relación de los usuarios con los servicios de empleo”²⁶.

¹⁹ En extenso, sobre el caso de la red Linkelin, FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “La red Linkelin a la luz del Convenio 181 OIT sobre agencias de empleo privadas”; Documentación Laboral, 11/2020.

²⁰ También, BENAVENTE TORRES, I., “La intermediación laboral en España”; cit., pp. 82-84.

²¹ Es interesantes señalar la creciente relevancia de las APC que actúan exclusivamente de forma telemática, pues son las de este tipo las que principalmente crecen en nuestro país (*vid. datos en www.sistemanacionalemplo.es/AgenciasColocacion_WEB/listadoAgencias.do?modo=inicio*).

²² VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos y desafíos desde una perspectiva comparada”; RTSS-CEF, 459/2021, p. 152.

²³ Cfr. Observatorio ADEI, “*Digitalización y políticas activas de empleo en España*”, 2015, pp. 23-24.

²⁴ Recientemente, Banco de España (2024), “*Informe Anual 2023*”, p. 214. También, CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, tanto de 2022 (p. 32, CUADRO A-8) como de 2023 (pp. 194 y 195).

²⁵ *Vid. CES, Memoria...*; cit., 2022 (p. 217 y ss.) y 2023 (pp. 193 y 198). Recordándolo, PÉREZ DEL PRADO, D., Derecho, economía y digitalización; Tirant lo Blanch, 2023 (TOL9.710.962). Algunos datos, en FRANCO SALA, L., “El gasto público en políticas activas de empleo en España”; *Temas Laborales*, 59/2021, pp. 156 y ss., y CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios...”; cit., pp. 4-5.

²⁶ *Vid. CES, Memoria...* 2023, cit., pp. 193 y 201-202. Esta escasa inversión en esas otras actuaciones (distintas a las bonificaciones), viene siendo observada por el CES en anteriores Memorias (2022, p. 217 y ss.) y es una realidad que viene de lejos, Observatorio ADEI, cit., 2015, p. 9.

Y una última observación de particular interés para nosotros ahora: estas funciones o actuaciones de mayor eficacia no suelen ser implementadas directamente por el personal de los SPE (centrado, en cambio, en labores de gestión administrativa y económica relativas a prestaciones, control de subvenciones, concesión de programas, etc.); sino que, a lo sumo, han venido siendo externalizadas a través de los mencionados agentes que “colaboraban” en el desarrollo de las mismas, con el agravante de que, además, éstos las debían de implementar bajo un marco normativo sobre financiación de los proyectos y programas de empleo que, hasta la vigente Ley de Empleo 3/2023 (LE), era de corto alcance (anual), limitando así la capacidad de gestión y ejecución de los mismos²⁷.

Obviamente, si esas otras actuaciones y programas de empleo más eficientes se articulaban por la vía de la externalización, se entiende el enorme problema que se generó como consecuencia de la crisis de 2008 (y su notable reducción de la inversión pública en PAE), pues esas otras actuaciones quedaron prácticamente paralizadas ante la inexistencia de presupuesto y de personal público capacitado para llevarlas a cabo²⁸.

II. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILENCIA COMO PALANCA Y LA LEY DE EMPLEO COMO PUNTO DE APOYO: OPORTUNIDADES DE LA DIGITALIZACIÓN EN LOS SPE.

Para dar respuesta a esta mejorable realidad, particularmente sobre la base de la oportunidad que abre la digitalización, nuestro país

se ha comprometido a implementar importantes medidas contempladas en el llamado “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” (PRTR), impulsado como consecuencia de los *Fondos Next Generation* (Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia –MRR–).

Dicho Plan, que se estructura en 4 ejes transversales en torno a los que se ordenan diez *políticas palancas* (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 importantes objetivos orientados a la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Cabe comenzar subrayando la centralidad en todo ello de 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*). En torno a lo que con ella se pretende, cobran especial relevancia otras actuaciones estrechamente relacionadas con los SPE. Por un lado, y por lo que respecta a su conexión con las PAE y la mejora de cualificación digital tanto de empleados públicos como de la ciudadanía en general, este C23 debe a su vez ponerse en conexión con el Componente 19 (*Plan Nacional de Competencias digitales –PNCD–*) correspondiente a la Palanca VII (*Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades*)²⁹. Y, por otro lado, debemos referirnos a la Palanca IV (*Una Administración para el siglo XXI*), dentro de la cual destaca el Componente 11 (*Modernización de las AA.PP.*), en particular en su apuesta por la

²⁷ AIReF (2019), “Estudio sobre el programa Políticas Activas de Empleo”, p. 115.

²⁸ De hecho, tan solo recientemente “se constata una recuperación gradual de los niveles de gasto previos a la crisis financiera que, en todo caso, siguen siendo insuficientes para atender adecuadamente las dificultades de inserción del conjunto de la población desempleada”, CES, *Memoria...* 2022, cit., p. 217. Los datos y similar conclusión, CUERO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios...”, cit., pp. 4-5

²⁹ Con ello, se dará también respuesta a otra de las recomendaciones específicas (2) del Consejo para nuestro país de 2019 (DOUE 05/09/2019, 2019/C 301/09). Por su interés, también debe destacarse la (inacabada) Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

digitalización de la misma y la estabilización del empleo público³⁰. C11 que debemos poner en conexión con la referida Palanca VIII, por cuanto afecta de manera especial al SEPE y su pretendida transformación –dentro de un contexto de reordenación de las políticas públicas de empleo– en la Agencia Española de Empleo (AEE)³¹.

Como adelantábamos, el PRTR está conllevando no solo un fuerte impulso inversor, sino, especialmente, una importante actividad normativa reformadora, de la que ahora destacamos la LE 3/2023 por su clara apuesta por la digitalización como un objetivo estratégico para potenciar las políticas de empleo³². Con relación a las actuaciones de dicha norma que pudieran ahora interesarnos, queremos destacar la implementación y mejora de los instrumentos dirigidos a la coordinación e integralidad de los distintos SPE, en particular, tanto con la referida transformación del SEPE en AEE (a modo de ente coordinador del sistema, Cap. I, Tít. II LE) como a través del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (SPIISE, arts. 15 y 16 LE). Y también, muy especialmente, debe subrayarse la reconceptualización de la *intermediación laboral* (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), todo ello en sintonía con el Convenio OIT 181³³.

De lo que venimos de señalar nos interesa en este momento centrarnos en las actuaciones y oportunidades que impulsan la digitalización como vía para la mejora de los SPE, surgidas con ocasión del referido PRTR y su concreción en la LE 2023³⁴. En este sentido, mostramos ahora aquellos aspectos promovidos y que se conectan con los denominados *factores-dimensiones clave* que influyen en una transformación digital madura de tales servicios públicos³⁵.

1. Implementación de herramientas virtuales y digitales

En este ámbito son varias las líneas en las que se debe actuar y además hacerlo de forma interrelacionada, ya que para mejorar la eficiencia de las políticas públicas de empleo (*vid.* E.MM. LE –II–), junto al potenciamiento de las herramientas digitales (en particular la IA y otras aplicaciones y algoritmos que aprovechen el potencial del *Big Data*), debemos también tener en cuenta la capacitación y cualificación en su uso, con la idea de que puedan servir a su objetivo.

1.1. Impulso a las herramientas y canales digitales disponibles.

La actuación pública abarcaría (*ad intra*) no solo la existencia de un soporte informático

³⁰ Vid. RD-Ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y posterior Ley 20/2021. Sobre el tema y los problemas no resueltos, indico ahora algunos de mis trabajos, como "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 Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público"; RDS, 104/2023; o, también, "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.

³¹ En extenso, COSTA REYES, A., "La Agencia Española para el Empleo"; Temas Laborales, 175/2024.

³² Una relación de la concreción de tal objetivo en dicha Ley, en ROMÁN LEMOS, J. "La digitalización en la ley de empleo: empleo, colocación e intermediación"; Revista Trabajo, Persona, Mercado; Monográfico (Ley de empleo: una visión multidisciplinar), 2023, pp. 181-206.

³³ Sobre el posible alcance de la intermediación en la nueva LE 3/2023 y la oportunidad del cambio; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., "Concepto y regulación de la intermediación...; cit., pp. 207-228.

³⁴ 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).

³⁵ Al respecto, *vid.*, Pierson/Baptista/Rosas-Shady/Franco, *La transformación digital de los servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe*; BID, 2023, pp. 2-3 y 15 y ss.

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); y cuya concreción será el ya referido SPIISE, que trataremos 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.

Como se afirma en diversos documentos (*Estrategia de Inteligencia Artificial-EIA* 2024, p. 41), se quiere avanzar en este ámbito siguiendo el ejemplo austríaco, 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 asesoramiento³⁶. Al respecto no debe pasar por alto que si bien 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)³⁷; lo cierto es que, debido también a lo que luego señalaremos respecto a la capacitación del personal de los SPE, la limitada experiencia de algunas de las referidas herramientas electrónicas ya implantadas (*v.gr.*, Send@) evidencia un uso muy reducido por parte de los empleados, lo que “revela obstáculos para una implantación generalizada”³⁸. Por tanto, y al

menos en cuanto a su extensión, parece que hay mucho margen de mejora.

Pero también interesan aquellas herramientas y medidas que inciden (*front office*) 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 evidentes³⁹.

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 11ª LE), respecto al *Portal Único de Empleo* (art. 13., b, 2º LE, *v.gr.*, *Empléate*, AEE)⁴⁰. En efecto, se reclama además promover otras herramientas y aplicaciones específicas para la ciudadanía y su adecuación a diversos canales o dispositivos, lo que conecta con la atención personalizada que proclama la norma (art. 5, d) LE).

En resumen, y también por lo que pudimos extraer de la *acelerada* digitalización del SEPE durante la COVID, será imprescindible una mayor y mejor apuesta por esos espacios digitales y con ello, igualmente, servir al derecho de “interacción digital para facilitar la accesibilidad a la información” (E.MM. III LE).

1.2 Mejora en la capacitación digital

Como complemento previo e imprescindible del anterior, se requiere una mejora en

³⁶ Sobre las principales vías de aplicación de la IA en los servicios de empleo, *vid.* CES, *Memoria...* 2023, cit., p. 211 (CUADRO 11).

³⁷ En el caso del SEPE-AEE, el SEND@. En Andalucía el SAE cuenta con el Sistema de Intermediación Laboral de Andalucía (SILA), una interfaz que pretende una actuación integral para lo cual cuenta con diversos algoritmos para el perfilado). En Galicia, *EMI*, Lado/Boquete, “La IA aplicada a los servicios públicos de empleo. Hacia un sistema de intermediación, orientación y formación basado en competencias profesionales”; Cuadernos del Mercado de Trabajo, 12/2024. Otros ejemplos y sus problemas, VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización de la intermediación laboral: análisis, retos y casuística comparada”; AA.VV., Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional AEDTSS, MTES, 2023.

³⁸ *Vid.* CES, *Memoria...* 2022, pp. 228-229 (nota 31).

³⁹ En extenso, de la experiencia COVID, OCDE (2020), “Servicios públicos de empleo...”, cit.

⁴⁰ Sobre dicho Portal público estatal y su colaboración con los privados, *vid.*, FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “Portales de empleo: experiencias de colaboración público-privada en la intermediación laboral digital”; AA.VV., Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTES, 2022, pp. 84-86.

la capacitación digital. No debe olvidarse que mejorar el acceso al aprendizaje digital se recogía expresamente entre las *recomendaciones específicas* (2) del Consejo para España en 2020 (DOUE-Z-2020-70083), y que la inclusión de medidas que contribuyan “a hacer frente de manera efectiva a la totalidad o a una parte significativa de los retos determinados” en ellas, formaba parte de los aspectos a valorar en el MRR (§42 y art. 18.4, b y 19.3, b –Anexo V, 2.2–). En este sentido, debemos destacar que si bien contábamos con anterioridad con la llamada estrategia *España Digital 2025* (2020) –dentro de la cual ya se integraba el *Plan Nacional de Competencias digitales*–, posteriormente fue actualizada al contexto del PRTR, plasmándose así la actual *Agenda España Digital 2026* (2022), que integraría ahora diversos planes específicos para encauzar el proceso de transformación digital (entre ellos, además de aquél Plan Nacional, otros como la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* –ENIA– o el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas*)⁴¹.

En dichos documentos, por lo que aquí interesa, se contemplan diversas líneas de actuación con relevancia en materia empleo. De un lado, y entre otras inversiones, el PRTR prevé –para la reforma que supone el PNCD– un paquete orientado a las *Competencias digitales para el empleo* (C19.I3) dirigido a actuaciones específicas para la ciudadanía 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*”)⁴².

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–)⁴³.

Del mismo modo, junto a esa capacitación, es imprescindible el apoyo técnico por parte de los SPE, en especial para los llamados colectivos vulnerables. La propia normativa 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 de redes sociales para la búsqueda de empleo (art. 13.3, c RD 438/2024, Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo).

Y, de otro lado, hay que tener en cuenta la cuestión de la necesidad de garantizar una alta y cualificada capacidad por parte de tales SPE en el uso de herramientas para la gestión del dato (IA, algoritmo, etc.), lo que nos remite al tema clave de la formación y motivación de su personal⁴⁴. En este sentido, debe

⁴¹ Fruto de la estrategia “España Digital 2025” se implementará otras actuaciones de *soft law*: *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (2020), y la llamada *Carta de Derechos Digitales* (2021). Iniciativas que deben enmarcarse dentro de la denominada *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2021) 118 final).

⁴² Subrayando la especial problemática del ámbito rural, también, PÉREZ LÓPEZ, I. “Garantizando los derechos de las personas mayores en el mundo laboral: una respuesta a la brecha digital”; *Rev. Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*; 7/2023, pp. 171 y 172.

⁴³ El PRTR (pp. 93 y ss.) se alineaba con las iniciativas emblemáticas “*flagship*” contempladas en la *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, en particular, con la denominada *modernise y reskill&upskill*.

⁴⁴ OECD, “*Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*”, Policy Brief on Active Labour Market Policies, 2022.

mencionarse otra de las “patas” de aquel *Plan Nacional de Competencias digitales* (PNCD): 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” (EIA 2024)⁴⁵. Los datos hasta ahora aportados no se corresponden, sin embargo, con esa necesaria apuesta por la formación digital de las plantillas públicas, pues “se han detectado carencias formativas relevantes en la implantación de nuevas herramientas y procesos de trabajo”, lo cual, en ocasiones, lleva “a autogestionar la formación y aprender por sí misma”⁴⁶.

Adviértase, además, 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.)⁴⁷, ni tampoco perder de vista 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”⁴⁸.

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 digitales entre el personal de los SPE (sin duda, uno de los aspectos más problemáticos y condicionantes para la efectividad de que los objetivos pretendidos sean una realidad)⁴⁹, por ejemplo, incluyendo la participación del mismo en la toma de decisiones en torno a las soluciones o respuestas que puede ofrecer tal herramienta (IA, algoritmo, etc.). Tampoco en este caso parece que hasta el momento se esté dando ese debido protagonismo a la representación de las personas trabajadoras⁵⁰.

2. Fortalecimiento de la cultura de la evaluación

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. Más aún, su adecuada y periódica realización ayuda en el diseño de las políticas futuras, ya que 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)⁵¹.

En este sentido, no debe desconocerse que es a raíz de los compromisos derivados del

⁴⁵ Algunos 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 (2024), “A new dawn for public employment...”, pp. 25-26.

⁴⁶ MARTÍNEZ POZA/CRUCES AGUILERA, “Digitalización de las administraciones públicas: explorando sus efectos en el ámbito laboral”; Cuadernos del Mercado de Trabajo, 12/2024, pp. 6 y 10.

⁴⁷ GARCÍA RÍOS, J.L., “El uso de la inteligencia artificial y los algoritmos por los servicios públicos de empleo y su conexión con el poder de dirección empresarial”; AA.VV., Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual..., cit., pp. 187 y 195-196.

⁴⁸ OECD (2024), “A new dawn for public employment...”, pp. 21 y 27 y ss. Exigencia que también derivaría del art. 4 (Considerando 20) Reglamento UE 2024/1689.

⁴⁹ Reiterándolo, CES, *Memoria...* 2023, p. 207.

⁵⁰ MARTÍNEZ POZA/CRUCES AGUILERA, “Digitalización de las administraciones públicas...”; cit., pp. 12 y 13.

⁵¹ OECD (2020), “Impact evaluation of labour market policies through the use of linked administrative data”. 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 en relación a quienes no se beneficiaron de ella. Metodología que es la que se ha aplicado a las primeras evaluaciones en España, en concreto, la llamada *técnica propensity score matching* (PSM); vid. SEPE (2023), “Evaluación ex post PAPE 2021. Evaluación por dimensiones del Plan Anual de Empleo 2021”, pp. 79 y ss.

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)⁵².

Y en lo que aquí interesa, debemos recordar que la falta de una *cultura de la evaluación* es, sin duda, uno de los grandes déficits de las políticas de empleo en nuestro país⁵³. Por esa razón, debe valorarse muy positivamente el que solo tras el PRTR 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 de las políticas de empleo, también de sus resultados (*vid.* Plan Anual de Política de Empleo para 2021 –§8 y Anexo V–)⁵⁴. En esta línea, posteriormente, la LE ha designado al CGSNE como órgano

⁵² Algunas voces, no obstante, han calificado de “muy decepcionante” tal texto normativo por considerar que no resuelve los problemas de cualificación e independencia de los posibles evaluadores o por implicar “un concepto ideologizado y poco riguroso de la evaluación”; DE LA FUENTE, A., “Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1”, Estudios sobre Economía Española 2025/07-Boletín FEDEA, 2025/27 (abril), pp. 32 y 33 (conclusión que viene a reiterar lo mantenido por este autor en otros estudios específicos del año 2022).

Una observación curiosa: resulta paradójico –cuando menos– que la implementación de las reformas normativas en aras a esa cultura de la evaluación derive de nuestro PRTR, el cual es fruto del referido MRR, pero éste no haya previsto un marco adecuado para evaluar los resultados de las reformas comprometidas en tales Planes Nacionales; TCE, Informe Especial “Reformas del mercado laboral en los planes nacionales de recuperación y resiliencia”; 10/2025, especialmente, p. 49.

⁵³ *Vid.* el imprescindible estudio AlReF (2019) “Estudio sobre el programa Políticas Activas de Empleo”. Recientemente, Banco de España, “Informe Anual 2023”.

⁵⁴ Sobre esa primera evaluación, *vid.* SEPE (2023), “Evaluación ex post PAPE 2021...”; cit. Como bien se expresa en ella, la falta de una tradición en el tema ha evidenciado algunas importantes insuficiencias en el PAPE 2021: 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.

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

Con todo, si bien es cierto que tras el referido PRTR “se producen nuevos avances en la arquitectura y algunas, tímidas, novedades en la evaluación”, no lo es menos que aún “se mantiene sin grandes cambios la idea general: déficit persistente en la evaluación sistemática y de calidad de las políticas activas de empleo”⁵⁵.

En suma, hay mucho margen de mejora y a ello debe contribuir la digitalización, pues los datos existentes permiten concluir que la aplicación de las herramientas electrónicas (IA, algoritmos, etc.) puede tener un papel clave en la evaluación de las políticas de empleo implementadas y en mejorar sus capacidades de anticipación⁵⁶.

3. Mejora sustancial de los datos disponibles sobre el mercado laboral

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 inseguro⁵⁷. Dicha realidad exigirá de

⁵⁵ CES, *Memoria...* 2023, cit., pp. 163 y 164.

⁵⁶ OECD (2024) “A new dawn for public employment...”, pp. 24-25.

⁵⁷ 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.

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 sobre ofertas de empleo, perfiles de demandantes, etc.), además de la ya referida labor de su análisis cualificado y especialmente intenso⁵⁸.

Para ello, se refuerzan las competencias y el gobierno del sistema de empleo, con especial protagonismo de la referida AEE. Pero también, decíamos, con una apuesta porque los SPE (autonómicos) intensifiquen su actuación en materia de prospección de ofertas de empleo, fortaleciendo su 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*. Este nuevo concepto parece basarse, precisamente, en la centralidad de la finalidad última del proceso (la colocación) y, por tanto, se relacionan “las acciones que de manera más directa permiten conseguirla” (siguiendo así una línea evolutiva iniciada ya con la inclusión de la recolocación dentro del concepto de intermediación)⁵⁹. 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, cuanto venimos señalando 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 de trabajo es fundamental para el éxito de la política de empleo⁶⁰. Como sabemos, hasta la actual LE 3/2023, contábamos en España con el SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, implementado con la Ley 56/2003 de Empleo –art. 7.2–), que se introdujo ante la criticable realidad descoordinada preexistente que hemos señalado al inicio de este trabajo, donde se evidenció al extremo las consecuencias de la falta de una adecuada planificación en la descentralización, hasta el punto de 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”⁶¹.

Con relación a esta cuestión 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 operadores de empleo, tanto privados como públicos (*v.gr.*, entidades locales), lo que multiplicó el problema⁶². Junto a ello, no debe olvidarse la insuficiencia de reglas y consecuencias claras por la falta de comunicación en tiempo real de infor-

⁶⁰ VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización exprés...; cit., p. 151.

⁶¹ *Vid.* SEPE (2005) “Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Modernización de la gestión / Mejora en la medición del paro registrado”.

⁶² Al respecto, también, PÉREZ DEL PRADO, D., Derecho, economía y digitalización...; cit. La multiplicación de agentes ha sido una de las causas que se han alegado para explicar el mal funcionamiento del sistema francés y que ha llevado a ese país a implementar una reforma que implique reducirlos; VÉRICEL, M., “Le plein emploi à tout prix: la loi sur le plein emploi, une réforme fort ambiguë et inadaptée”; *Revue de Droit du Travail*, 12/2023, pp. 749 y ss.

⁵⁸ Lo recordaba 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).

⁵⁹ Sobre todo ello, *vid.* LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., “La reordenación de las actividades...; cit. (especialmente, 510 y ss.) y, del mismo autor, “Concepto y regulación de la intermediación...; cit., pp. 209 y ss. Compartimos su planteamiento en esta cuestión, en particular, respecto a la selección.

mación por parte de todos esos operadores al referido SISPE⁶³.

La LE pretende resolver algunos de esos problemas, por un lado, implementando el mencionado SPIISPE (art. 15 y ss. LE) –cuya creación, indirectamente, viene a cuestionar el funcionamiento del SISPE– y reforzando tanto la labor de la AEE en esta cuestión como las obligaciones de los diversos operadores 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.). No obstante, lo cierto es que esa centralidad del dato contrasta con una normativa que se evidencia ambigua, condicionada a futuros desarrollos o acuerdos entre los sujetos o poco clara en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento.

Sea como fuere, otro aspecto de especial significación es la inclusión de reglas sobre el acceso y tratamiento de datos, cuestión que deviene un elemento esencial ante la apuesta por incrementar la colaboración privada-empresarial y, por ende, el acceso de esos operadores a tales datos⁶⁴. Y, de alguna forma, tal cuestión deviene más compleja ante el mayor protagonismo de los sistemas electrónicos (IA, *Big Data*) en la toma de decisiones (arts. 16 y 17 LE), especialmente, las automatizadas. 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 empleo⁶⁵.

El problema clave, entonces, deriva una vez más de los importantes déficits normativos en este tema, pues la experiencia acumulada evidencia la necesidad de mejorar sustancialmente el marco regulador⁶⁶. Insuficiencia que es reconocida por el propio Gobierno cuando critica que nos encontramos ante “un marco legal distribuido y complejo, abarcando regulación europea y nacional de gran heterogeneidad y amplitud”, de lo que concluye: “Resulta necesario abordar la regulación desde un enfoque legislativo integral, desarrollando un modelo de *gobierno del dato*” (EIA 2024). Y más allá incluso, deviene imprescindible la adecuada ejecución de las medidas normativas implementadas, pues lo cierto es que en materias como la no discriminación digital ya se ha detectado en el conjunto de la UE una grave contradicción: desarrollo formalista de protección *vs* una ausencia total de efectividad en la ejecución fáctica⁶⁷.

⁶³ 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. (Monreal/Thibault/Jurado, Coords.), *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*; Tirant lo Blanch, 2020 –TOL8.188.351–). Para valorar las razones de tal omisión, no debe perderse de vista 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.

⁶⁴ También, GARCÍA RÍOS, J.L., “El uso de la inteligencia artificial...; cit., pp. 190 y ss. *Vid.*, para Francia, CAMAJI, L., “Les données personnelles des demandeurs d'emploi: où est le droit?”; *Revue de Droit du Travail*, 10/2023.

⁶⁵ 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 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–).

⁶⁶ VELA DÍAZ, R., “Digitalización y nuevos trámites automatizados: las decisiones algorítmicas impregnan la actuación de la Administración Laboral y de Seguridad Social”; *Trabajo y Derecho*, 83/2021 (La Ley 10241/2021).

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), *vid.* JOVER RAMÍREZ, C., “La digitalización de la prestación de servicios: ¿Un reto para la potestad sancionadora de la administración en el Orden Social? Una mirada al Texto refundido de la LISOS”, *REDTSS*, 275/2024, pp. 167 y ss.

⁶⁷ PÉREZ LÓPEZ, I. “Garantizando los derechos de las personas...; p. 166.

4. Simplificación y agilización de los trámites y procedimientos

Como hemos señalado en varias ocasiones, la tradicional actuación de los SPE en nuestro país ha hecho que en gran medida se centren en tareas burocráticas (*v.gr.*, gestión de prestaciones por desempleo, convocatorias de ayudas o programas de empleo, etc.), lo que tradicionalmente ha sido objeto de crítica por desatender su actividad a otros aspectos clave (orientación, prospección, servicios a las empresas, etc.) o, sencillamente, por ocuparse en tareas repetitivas en perjuicio de la atención personal de las personas usuarias de los SPE. Por tal razón, son de enorme interés y utilidad los medios y vías electrónicas y el uso de IA en el ámbito del empleo, pues posibilitan una mayor y más eficiente gestión de esos procesos (PRTR, p. 135)⁶⁸. Debe recordarse, con todo, que tal iniciativa digitalizadora 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). En concreto, se afirmará ahí que con la digitalización 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 suele señalar 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)⁶⁹. De hecho, en el campo del trabajo y la Seguridad Social ya contamos con importantes experiencias de este tipo⁷⁰. Sin embargo, “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 los últimos años en dichos ámbitos (seguramente por la mayor utilización y solicitudes)⁷¹.

Como adelantábamos, esta apuesta digital por la eficiencia debería 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 en el empleo público en este ámbito (PAE: prospección de vacantes, selección, etc.)⁷², “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). Los datos existentes parecen confirmar esta conclusión (aunque

⁶⁹ En línea con lo que se viene constatando en la última década, CES, Informe 3/2017, p. 92. Junto a ello, también se destaca el uso muy extendido de herramientas electrónicas muy variadas por parte de los empleados públicos; MARTÍNEZ POZA/CRUCES AGUILERA, “Digitalización de las administraciones públicas...; cit., pp. 5 y ss.

⁷⁰ VELA DÍAZ, R., “Digitalización y nuevos trámites automatizados...; cit.

⁷¹ CES, Informe 1/2021, cit., p. 105. Subrayando las importantes deficiencias en el SEPE-AEE y en el ámbito del empleo en general, CARRERAS ROIG/BASTIDA VIALCANET, “Impacto del teletrabajo y la digitalización”; AA.VV. (Moreno/Romero, Coord.), *Los nuevos escenarios laborales de la innovación tecnológica*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 76.

⁷² También, PIETERSON/BAPTISTA/ROSAS-SHADY/Franco, *La transformación digital...*, cit., p. 25.

⁶⁸ Algunos ejemplos, en PIETERSON/BAPTISTA/ROSAS-SHADY/Franco, *La transformación digital...*; cit., pp. 28 y 47-48.

también un claro incremento de la carga e intensidad del trabajo)⁷³.

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).

No obstante, como han evidenciado otros ejemplos en la práctica, esta eficiencia no debe descuidar que la IA nunca podrá sustituir totalmente la interacción humana (cuestión especialmente sensible cuando nos referimos a colectivos vulnerables)⁷⁴. Junto a ello, cabe añadir 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 (tales herramientas no siempre implican ahorro, sino eficiencia)⁷⁵.

5. Lucha contra el fraude y la ilegalidad

La IA ofrece oportunidades para que los SPE realicen un mayor control frente al fraude y 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 al indebido disfrute tanto de ciertos incentivos al empleo como de las prestaciones por desempleo. Igualmente, se afirma que su uso puede ser de especial interés para fortalecer la conexión con las PAE que el beneficiario debe realizar y acompañar (también para verificar su efectivo ofrecimiento y, en su caso, realización).

⁷³ MARTÍNEZ POZA/CRUCES AGUILERA, "Digitalización de las administraciones públicas..."; cit., p. 7.

⁷⁴ Vid., por ejemplo, Pôle Emploi, "Charte de Pôle emploi pour une intelligence artificielle éthique", 2022 (especialmente, punto 4. Liberté de choix).

⁷⁵ OECD (2024), "A new dawn for public employment...", cit. y "Modernising Latvia's Public Employment Service through Digitalisation Connecting People with Jobs".

Sin duda, herramientas como la IA facilitan comprobar el ajuste a las obligaciones en materia de empleo, lo que también alcanza a las de Seguridad Social, ya que –a la postre– éstas afectan al acceso a prestaciones (cotización, altas, etc.). Dicho de forma resumida, la IA facilita enormemente su aplicabilidad en un contexto de *Big Data* (o la tecnología *blockchain*), ya que permite "luchar contra el fraude con modelos basados en detección de patrones fraudulentos" (ENIA 2020).

Sin embargo, el riesgo de una mala implementación de dichas iniciativas es evidente y real⁷⁶, de ahí, una vez más, la prudencia en su uso, particularmente en caso de beneficiarios de prestaciones o para la implementación de sanciones. A título de ejemplo, debemos señalar el caso de su utilización por parte de la ITSS a efectos sancionadores, pues está generando no pocos problemas debidos a errores y otras cuestiones que inciden sobre las garantías jurídicas⁷⁷.

III. LA DIGITALIZACION EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: RIESGOS Y DÉFICITS DEL *SOFT LAW* Y SU ESPECIAL INCIDENCIA EN LOS COLECTIVOS VULNERABLES

Parece acertado el consenso generalizado sobre las enormes oportunidades y retos que la digitalización ofrece para la mejora de los SPE. Sin embargo, como hemos podido analizar en las páginas anteriores, su implementación se apoya en instrumentos carentes de fuerza vinculante, o más acertadamente, que no generan derechos subjetivos en las personas afectadas, pues incluso las previsiones de la LE precisan no solo importantes desarrollos normativos, sino –sobre todo– materializar lo que en ellos se indique (además de una ade-

⁷⁶ OECD (2024), "A new dawn for public employment...", cit., p. 25

⁷⁷ VELA DÍAZ, R., "Digitalización y nuevos trámites automatizados..."; cit.

cuada evaluación)⁷⁸. Compartimos por ello la afirmación de que, en relación con el PRTR, “La primacía del seguimiento y control de la ejecución, así como del cumplimiento con las reformas por vía normativa, no aproximan ni la calidad de la implementación ni el impacto de las medidas contenidas en el Plan sobre la población objetivo y el tejido productivo” (CES, *Memoria* 2023, 206).

No es tampoco una cuestión nueva, pues aún se sufre el *pecado original* del Derecho del Empleo, ya que el mismo no parece construido para fortalecer la posición jurídica de la persona demandante de empleo (y en su configuración de titular de derechos *patrimonializables* en esta materia), sino que aún hoy es esencialmente una norma que mira a la Administración y al poder político.

Creemos por ello que, sin desmerecer el esfuerzo que todo lo anterior supone y de la importancia que para su consecución está jugando el PRTR, debemos igualmente subrayar algunos de los problemas reales que no han sido debidamente abordados aún y que pueden cuestionar esa pretendida y rápida transformación digital de los SPE en general y de la futura AEE en particular.

En este sentido, ya se han señalado 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.) –y ampliamente tratados ya por la doctrina–, o los que plantea el uso de herramientas digitales (portales de empleo, IA, etc.) en la *intermediación laboral*⁷⁹. 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*⁸⁰. Pero más allá de esos importantes problemas no resueltos con claridad, queremos aquí expresar nuestra preocupación por las implicaciones que esta apuesta por la digitalización puede conllevar teniendo en cuenta el perfil general de los usuarios tradicionales de los SPE, ya que “las personas desempleadas que usan internet tienden a ser más jóvenes, tener más estudios, ser más expertos en Internet y vivir en zonas urbanas, en comparación con los que sólo utilizan los canales de búsqueda tradicionales”⁸¹. Lo que nos devuelve al problema de la *brecha digital* y la consiguiente vulnerabilidad de ciertas personas por factores sociales y económicos y de género⁸².

Al respecto, deben tenerse en cuenta dos cuestiones previas de especial interés ahora: de un lado, como ya advertíamos al inicio, que los principales usuarios de los servicios de empleo son, 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, sanitarios, territoriales etc. (*v.gr.*, personas en riesgo de exclusión, baja cualificación, discapacidad intelectual, pero también

⁸⁰ 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 (C634/2021), pues en ella no se 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 amplia de la actuación “exclusivamente automatizada” no tenga por qué coincidir con la que permite excluir del concepto patrio de intermediación a ciertos operadores, art. 3, c 2º LE).

⁸¹ CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios...”, cit., p. 12.

⁸² *Vid.* 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; PÉREZ LÓPEZ, I. “Garantizando los derechos de las personas...”, cit., y ALEGRE MARTÍNEZ, M.A., “El impacto social de las brechas digitales”; *Lex Social*, Revista De Derechos Sociales, 14 (2).

⁷⁸ Resaltando también esta crítica, particularmente en lo relativo a la digitalización y la Ley de Empleo, ROMÁN LEMOS, J. “La digitalización en la ley de empleo...”, cit.

⁷⁹ VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización exprés...”, cit., pp. 153 y ss

personas de edad avanzada, etc.)⁸³. Y, de otro, igualmente, ha de tenerse presente que, desde hace mucho, los usuarios de los SPE vienen reclamando una mejor y mayor atención personal de tales servicios de empleo, también en lo relativo a la gestión de las prestaciones vinculadas a situaciones de desempleo.

Una breve observación respecto a la importancia de esas prestaciones frente a la pérdida de empleo y la falta inmediata de oportunidades de colocación adecuada. Y es que, como reclama el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, tales prestaciones vienen siendo una necesidad 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 flexiguridad y sus efectos en términos de empleo (temporalidad, trabajo atípico, bajos ingresos, etc.)⁸⁴. 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)⁸⁵. Todo lo cual incide particular-

mente respecto al empleo llevado a cabo por los colectivos vulnerables⁸⁶.

En suma, la inestabilidad en el trabajo se verá incrementada precisamente, y entre otras causas, por las exigencias de la economía digital, lo que provocará un aumento de las transiciones entre situaciones relacionadas con el empleo y, obviamente, eso implica una mayor generalización y desarrollo del riesgo entre la población trabajadora *sans phrases* y, por ende, más atención por los SPE⁸⁷. Y, obviamente, tal inestabilidad aventura una mayor necesidad de intervención de los SPE, también por el volumen de prestaciones por la pérdida de empleo a gestionar⁸⁸. No debe olvidarse, en relación con ello, que “se observa un mayor porcentaje de éxito (en términos de inserción) entre las personas demandantes de empleo que perciben algún tipo de prestación, frente a aquellas que no lo reciben” (CES, *Memoria 2023*, 201).

⁸³ Algunas voces llegaron a proponer 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.

⁸⁴ 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.) *Globalización y digitalización del mercado de trabajo...*, cit., p. 192.

Vid. Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DOUE-Z-2019-70048).

⁸⁵ 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) se 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). Al-

gunos datos y efectos de la vertiente colectiva del impacto de la revolución tecnológica, en CASTRO SURIS, E., “Reforma digital y polarización del mercado de trabajo español”; AA.VV., Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII..., cit., pp. 173 y ss.

⁸⁶ También, BASCÓN MARÍN, J., La política de empleo...; cit., 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; Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 2021, pp. 570-572. Riesgo que se traduce también en una menor participación del trabajo en la renta nacional y, por ende, mayor precariedad y bajos salarios en los países avanzados; ILO (2024), “World Employment and Social Outlook: September 2024 Update”.

⁸⁷ 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...*, cit., pp. 74-76.

⁸⁸ Por todo ello –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), ya que, en nuestra opinión, y al menos indirectamente, contribuirá a reducir la cantidad de actuaciones que la AEE desarrolla en relación a la gestión de tales prestaciones, lo que posibilita centrarse en otras actuaciones de mayor interés para la colocación (orientación, prospección, etc.).

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), y si para hacer frente a tales retos se propone la generalización de las herramientas electrónicas (BigData, IA, algoritmos) por parte de las AAPP, tal circunstancia se debería tener en cuenta para que se implementen para mejorar la atención de esos colectivos. Ciertamente, no deberían desconocerse los problemas que su uso generalizado implica y no solo debido a su complejidad –incluso para el usuario medio–, sino también, ante el riesgo cierto de que conlleve respuestas o decisiones automatizadas y no humanas, a veces de difícil comprensión y actuación por las personas más vulnerables de estos colectivos⁸⁹. En conclusión, en su implementación “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”⁹⁰. Dicho en otras palabras, 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).

Sin embargo, ya hemos ido señalando a lo largo de este trabajo numerosas dudas y peligros que nos sugiere la forma en que se está implementando esa apuesta por la digitalización de los SPE, sustentadas en gran medida sobre instrumentos de *soft law* que no generan derechos subjetivos fuertes (planes, estrategias, cartas, etc.). Cuestión especialmente grave, como ahora pretendemos hacer

ver, por la escasa visión de los problemas que tal digitalización implicará para esos colectivos vulnerables. En este sentido, no debe desconocerse que la experiencia de estos últimos años tras la pandemia COVID ha evidenciado la oportunidad del uso generalizado de estas herramientas electrónicas para interactuar con la ciudadanía, pero también los importantes problemas que su uso implica (incluso por los innumerables problemas técnicos y la falta de apoyo telemático adecuado), particularmente para dichos colectivos, 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)⁹¹.

Repetimos, no cuestionamos la apuesta por la digitalización de los SPE (más bien apoyamos y los datos aportados en este trabajo avalan nuestra confianza), tan solo queremos advertir sobre algunos de esos riesgos y las debilidades que presenta el sistema para afrontarlos, especialmente, cuando de esos colectivos se trata⁹². Y en este sentido, comencemos por referirnos a las ya mencionadas medidas de alfabetización digital, pues siendo necesarias, no deben entenderse como suficientes ni mucho menos que estén garantizadas (o su extensión a la mayoría de tales vulnerables). Así lo reconocía el propio Gobierno (MAETD) cuando admitía exiguos avances en la capacitación digital de la población y, con ello, una *brecha digital* también territorial (mundo rural) que se proponía combatir con unos objeti-

⁸⁹ No es tampoco una cuestión nueva (CES, Informe 1/2021, cit., pp. 105-106 y Vela Díaz, R., “Digitalización y nuevos trámites automatizados...; cit.), pero de lo que ahora advertimos es sobre el riesgo de su generalización y, más aún, su extensión sobre tales colectivos vulnerables.

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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; sobre el tema, VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización exprés...; cit., pp. 157 y ss. Frente a esta situación, la autora nos señala ejemplos de prácticas exitosas en la digitalización de los SPE durante la COVID desarrolladas por otros países.

⁹² Recuérdese que, conforme a los datos disponibles, se ha podido concluir que “las nuevas tecnologías han actuado más como un factor de exclusión que de inclusión”; PÉREZ LÓPEZ, I. “Garantizando los derechos de las personas...; cit., p. 165.

vos cuantificados (estrategia “*España Digital 2025*”)⁹³.

En cualquier caso, tampoco la mera capacitación de la población asegura su eficacia en un ámbito tan cambiante o que la misma alcance por igual a todos los territorios, de ahí la necesidad de 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 pareciera preverlo así cuando en el *Catálogo de servicios garantizados* se 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 atención presencial o no presencial” (art. 56, g LE). Respecto a esto último, como aclara el art. 61 LE (referido a la *cartera común de servicios* del SNE), 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. Siguiendo esta idea, también la propia mejora pretendida de los SPE vendría a reforzar esa necesaria multiplicación de vías de relación (junto con la apuesta por la alfabetización digital), ya que los datos disponibles apuntalan claramente que una estrategia multicanal supone una mayor eficacia en términos de empleo⁹⁴.

“Sin embargo, pocos SPE parecen haber resuelto el rompecabezas de qué canales ofrecer a qué clientes para qué servicios, así como la forma de tratar con los clientes que carecen de acceso a los canales en línea y/o competencias digitales”, más al contrario, “la orientación de la oferta de canales de servicio de los SPE es clara: hacia canales digitales (en línea) y cada vez más móviles”⁹⁵, lo cual no viene acompañado de un fortalecimiento de la atención presencial. Y precisamente por ello, debe además reiterarse que la atención personal y personalizada e inclusiva que pretende la Ley 3/2023 (art. 5, d), remite muy especialmente a la cuestión de las plantillas disponibles 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 esa implementación digital en un marco de insuficiente apuesta por parte de los poderes públicos respecto a su capital humano⁹⁶. En este sentido, no podemos

⁹³ En cuanto a los datos, en el ámbito comunitario se advierte que en materia de capacidades digitales “resulta alarmante el ritmo insuficiente de los avances anuales logrados”; *Estado de la Década Digital 2024* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones; COM(2024) 260 final), p. 15, y su Anexo 1 (pp. 38 y sgs). En nuestro país, en la *Spain Digital Day 2021* (diciembre) se reconocía que el 43% de la población seguía careciendo de competencias digitales básicas. Posteriormente, el informe “*Competencias digitales. Edición 2024*” (MAETD, red.es), señalaba que, en 2023, el 66,2% tenía un nivel al menos básico. Recuérdese que el objetivo –*España Digital 2026*– es que para 2026 el 80% disponga de ellas. Como concluye el TCE con el título de su Informe Especial 13/2025 “Apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a la transición digital en los Estados miembros de la UE. Una oportunidad perdida para aplicar un enfoque estratégico al abordar las necesidades digitales” (especialmente, pp. 5 y 53-54), señalando además que España es, precisamente, uno de los países que más aplazaron las reformas e inversiones comprometidas en su PRTR (p. 34).

⁹⁴ Observatorio ADEI, cit., p. 26 (referido, precisamente, al sistema austríaco). También, ILO (2022), Global report “Technology adoption in public employment services. Catching up with the future”, p. 3.

⁹⁵ PETERSON/BAPTISTA/ROSAS-SHADY/Franco, *La transformación digital...*; cit., p. 47.

⁹⁶ Sobre el “fracaso” francés, VÉRICEL, M., “Le plein emploi à tout Prix...”; cit., pp. 752-754, 760-761 y 763-764. En nuestro

ser muy positivos, pues se sigue manteniendo un compromiso ambiguo y fuertemente condicionado en este tema de la mejora de los recursos humanos de los SPE (*vid.* arts. 29.1 y 30.1 y en la DA segunda LE)⁹⁷.

Una última observación crítica. No deben desconocerse los mencionados errores y problemas que el uso de tales herramientas electrónicas implica en la gestión (fruto en muchas ocasiones de la opacidad en la configuración del algoritmo)⁹⁸. Ni tampoco las graves consecuencias que para ciertos colectivos (los más vulnerables en términos socioeconómicos) tiene el control *ex post* que con su puesta en marcha 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

indebidas⁹⁹. A nuestro entender, esta práctica de control *ex post* pudiera reclamar mecanismos que eviten que esos errores o déficits terminen perjudicando a la persona beneficiaria de tales prestaciones y, en este sentido, cobra especial interés la jurisprudencia del TEDH (y asumida por nuestra jurisprudencia) que niega el reintegro de las mismas cuando el error en su atribución fue imputable en exclusiva a la Administración (EG/SC) y ésta se demora en tal reclamación, en concreto, en aquellos casos en los que se trata de prestaciones sociales que constituyen el sustento básico de la persona beneficiaria (lo que ocurrirá en la mayoría de las veces) y ésta actúe de buena fe (*v.gr.*, no aportó datos erróneos ni pudo deducir que existía error evidente, etc.)¹⁰⁰.

IV. BIBLIOGRAFÍA E INFORMES

AIReF (2019) “Estudio sobre el programa Políticas Activas de Empleo”.

ALEGRE MARTÍNEZ, M.A., “El impacto social de las brechas digitales”; *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (2) [<https://doi.org/10.46661/lexsocial.11073>].

ALUJAS RUIZ, J.A., “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”; *Ekonomiaz*, 93/2018.

BANCO DE ESPAÑA (2024), “Informe Anual 2023”.

BASCÓN MARÍN, J., *La política de empleo en los colectivos vulnerables*; Bomarzo, Albacete 2024, pp. 25-28.

país CONDE COLMENERO, P., “El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica”; *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, 477/2023, pp. 73-74. *Vid.* también CES, *Memoria... 2022*; cit., pp. 228-229.

⁹⁷ COSTA REYES, A. “La Agencia Española...”; cit.

En cuanto a la *ratio* empleado-usuario en el caso del SEPE-AEE, los datos demuestran que esa brecha no para de aumentar cada año, como lo evidencia, por ejemplo (para cada uno de ellos) el contraste entre personal y beneficiarios de prestaciones en 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.)

⁹⁸ *Vid.* el ejemplo del *sistema Bosco*, en GODOY, O., “De la digitalización a la inteligencia artificial: actividad administrativa, logaritmos y derechos”; *Diario La Ley*, nº 10505, 2024 (La Ley 16012/2024) 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 (La Ley 11018/2024). Otros ejemplos en nuestro país y en la UE donde se advertían ya de importantes defectos prácticos de tales tecnologías, en VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización de la intermediación laboral...”; cit.

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ Por tanto, la persona beneficiaria tendrá derecho a que no le sea reclamado el reintegro o a que se le devuelva la cantidad que por este motivo le reclamó la EG, 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); STEDH 26 de abril de 2018 (caso Cakarevic v. Croacia). Con base en tal resolución, nuestro Alto Tribunal se ha pronunciado ya sobre el no reintegro de prestaciones –de desempleo– indebidamente percibidas [art. 55.3 LGSS] cuando concurren los referidos requisitos [por todas, SSTs 451/2023, de 27 de junio (ECLI:ES:TS:2023:2997), 618/2024 de 29/04/2024, rec. 858/2022, y 530/2024, de 4 de abril, rec. 1156/2023 (ECLI:ECLI:ES:TS:2024:2072)].

- BENAVENTE TORRES, I., “La intermediación laboral en España”; AA.VV. (Navarro/Costa, Coord.) *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*; Bomarzo, Albacete, 2021.
- Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2021) 118 final).
- CAMAJI, L., “Les données personnelles des demandeurs d'emploi: où est le droit?”; *Revue de Droit du Travail*, 10/2023.
- CARRERAS ROIG/BASTIDA VIALCANET, “Impacto del teletrabajo y la digitalización”; AA.VV. (Moreno/Romero, Coord.), *Los nuevos escenarios laborales de la innovación tecnológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- CASTRO SURÍS, E., “Reforma digital y polarización del mercado de trabajo español”; AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTES, 2022.
- CES, “La digitalización de la economía” (Informes 3/2017 y 1/2021).
- CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2022 (2023) y 2023 (2024)*.
- CONDE COLMENERO, P., “El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica”; *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, 477/2023.
- COSTA REYES, A., “La Agencia Española para el Empleo”; *Temas Laborales*, 2024 (en prensa).
- COSTA REYES, A., “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”; *Revista Derecho Social*, 2023/103.
- 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 Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”; *Revista Derecho Social*, 104/2023.
- COSTA REYES, A., “El abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas. El complejo de Penélope del Derecho español”; *Temas Laborales*, 172/2024.
- CUETO IGLESIAS, B., “La intermediación de los Servicios Públicos de Empleo en la era digital”; *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 12/2024.
- CUETO IGLESIAS/SUAREZ CANO, “Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo”; *Economiaz*, 93, 2018.
- DE LA FUENTE, A., “Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1”, *Estudios sobre Economía Española 2025/07-Boletín FEDEA*, 2025/27 (abril).
- Estado de la Década Digital 2024* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones; COM(2024) 260 final)
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “La red Linkelin a la luz del Convenio 181 OIT sobre agencias de empleo privadas”; *Documentación Laboral*, 11/2020.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “Portales de empleo: experiencias de colaboración público-privada en la intermediación laboral digital”; AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTES, 2022.
- FRANCO SALA, L., “El gasto público en políticas activas de empleo en España”; *Temas Laborales*, 59/2021.
- GARCÍA PIÑEIRO, N.P., “Política de empleo y nuevas tecnologías”; AA.VV. (Monreal/Thibault/Jurado, Coords.), *Derecho Del Trabajo y nuevas tecnologías. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel*, Tirant lo Blanch, 2020 –TOL8.188.351–).
- GARCÍA RÍOS, J.L., “El uso de la inteligencia artificial y los algoritmos por los servicios públicos de empleo y su conexión con el poder de dirección empresarial”; AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTES, 2022.
- GODOY, O., “De la digitalización a la inteligencia artificial: actividad administrativa, algoritmos y derechos”; *Diario La Ley*, n° 10505, 2024 (La Ley 16012/2024).
- GUERRERO VIZUETE, E., “El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral” *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum* 10/2024.
- ILO (2022), *Global report “Technology adoption in public employment services. Catching up with the future”*.
- ILO (2024), *World Employment and Social Outlook: September 2024 Update*.

- DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe anual de 2022 y de 2023.
- JOVER RAMÍREZ, C., “La digitalización de la prestación de servicios: ¿Un reto para la potestad sancionadora de la administración en el Orden Social? Una mirada al Texto refundido de la LISOS”, REDTSS, 275/2024.
- LADO/BOQUETE, “La IA aplicada a los servicios públicos de empleo. Hacia un sistema de intermediación, orientación y formación basado en competencias profesionales”; Cuadernos del Mercado de Trabajo, 12/2024.
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., “Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la Ley 3/2023, de empleo”; Trabajo, Persona, Derecho, Mercado; Monográfico (Ley de empleo: una visión multidisciplinar), 2023.
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., “La reordenación de las actividades a desarrollar por las agencias de colocación”; AA.VV. (Castiñeira Fernández, Coord.) Relaciones laborales y nuevo modelo productivo, Monografías de Temas Laborales-CARL, Madrid, 2011.
- MARTÍNEZ POZA/CRUCES AGUILERA, “Digitalización de las administraciones públicas: explorando sus efectos en el ámbito laboral” Cuadernos del Mercado de Trabajo, 12/2024.
- MC BRITTON/SPINELLI, “Direito sociais, trabalho e cidadania UE”; AA.VV. (Mella/Muñagorri, Dir.) Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente; Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- 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, Cizur Menor, 2021.
- OBSERVATORIO ADEI, “Digitalización y políticas activas de empleo en España”, 2015.
- OECD (2020), “Servicios públicos de empleo en primera línea para solicitantes de empleo, trabajadores y empleadores”.
- OECD (2023), “Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the labour market”.
- OECD (2022), “Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs”, Policy Brief on Active Labour Market Policies.
- OECD (2024), “Modernising Latvia’s Public Employment Service through Digitalisation Connecting People with Jobs”.
- OECD (2024), A new dawn for public employment services. Service delivery in the age of artificial intelligence; Artificial Intelligence Papers, nº 19.
- OECD (2020), Impact evaluation of labour market policies through the use of linked administrative data.
- PÉREZ DEL PRADO, D., Derecho, economía y digitalización; Tirant lo Blanch, Valencia, 2023 (TOL9.710.962).
- PÉREZ LÓPEZ, I., “Garantizando los derechos de las personas mayores en el mundo laboral: una respuesta a la brecha digital”; Rev. Trabajo, Persona, Derecho, Mercado; 7/2023.
- PIETERSON/BAPTISTA/ROSAS-SHADY/Franco, La transformación digital de los servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe; BID, 2023.
- 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, Cizur Menor, 2021.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Colaboración privada en el Servicio Público de Colocación”; Aranzadi Social, 10/2013 (BIB 2013 \310).
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La brecha digital de género: reflexiones en las postrimerías del primer cuarto del siglo XXI”; RTSS-CEF, 479/2024.
- ROMÁN LEMOS, J. “La digitalización en la ley de empleo: empleo, colocación e intermediación”; Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Monográfico (Ley de empleo: una visión multidisciplinar), 2023, pp. 181-206.
- 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 (La Ley 11018/2024).
- SEPE (2005), “Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Modernización de la gestión / Mejora en la medición del paro registrado”.
- SEPE (2023), “Evaluación ex post PAPE 2021. Evaluación por dimensiones del Plan Anual de Empleo 2021”.
- TCE (Tribunal de Cuentas Europeo), Informe Especial 10/2025 “Reformas del mercado laboral en los planes nacionales de recuperación y resiliencia”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.
- TCE (Tribunal de Cuentas Europeo), Informe Especial 13/2025: “Apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a la transición digital en los Estados miembros de la UE. Una oportunidad perdida para aplicar un enfoque estratégico al abordar las necesidades digitales”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

- 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, 2022.
- 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; Monografías de Temas Laborales, 56, CARL, Madrid, 2016.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización de la intermediación laboral: análisis, retos y casuística comparada”; AA.VV., Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional AEDTSS, MTES, 2023.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos y desafíos desde una perspectiva comparada”; RTSS-CEF, 459/2021.
- 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; Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021.
- VELA DÍAZ, R., “Digitalización y nuevos trámites automatizados: las decisiones algorítmicas impregnan la actuación de la Administración Laboral y de Seguridad Social”; Trabajo y Derecho, 83/2021, (La Ley 10241/2021).
- VÉRICEL, M., “Le plein emploi à tout prix: la loi sur le plein emploi, une réforme fort ambiguë et inadaptée”; Revue de Droit du Travail, 12/2023.