

LA ACTIVIDAD DE RECOLOCACIÓN EN LA LEY 3/2023: DE INSTRUMENTO ACCESORIO A DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

EMMA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

NET21 NÚMERO 28, ENERO 2026

Con el comienzo del año es habitual que nos planteemos nuevos propósitos, lo que implica, reevaluar lo que debemos mejorar. Sin olvidar ese objetivo final, es importante ser ambicioso, pero realista sobre las metas a alcanzar porque lo contrario podría abocar al fracaso y a la frustración -o a pagar el gimnasio sin pisarlo, por no hablar de otros clásicos-. También esto sucede con las instituciones públicas y privadas, con otros aspectos que afectan a nuestra realidad cotidiana siendo una de las más importantes medir y evaluar los índices de empleo. En definitiva, ¿va bien el derecho al trabajo? y, más en concreto, ¿cómo va la aplicación de la Ley de Empleo?.

Como se ha señalado, para responder a estas preguntas con el debido rigor y objetividad resulta imprescindible adoptar una perspectiva contextual. Ello exige, en primer término, una mirada retrospectiva —al menos de algunos años— que permita formular una respuesta fundada y pragmática. En enero de 2020, un recién nombrado Secretario de Estado del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en su primera comparecencia de las mensuales, se enfrentaba a unos datos de empleo en nuestro país que helaban la sangre¹, más que cualquier fenómeno climatológico extremo, como el que un año después se vivió con la nevada “Filomena”. Esas estadísticas, que elabora el SEPE en coordinación con los servicios públicos de empleo de todas las Comunidades Autónomas ya anticipaban los peores pronósticos sobre la pandemia del COVID y sus consecuencias sobre el empleo -el 14 de marzo de 2020, se produjo la declaración del estado de alarma por el RD 463/2020-. Entonces parecía que nos aproximábamos a un abismo ante el que la maltrecha economía y el muy baqueteado mercado laboral sólo podían avanzar para desplomarse sin remedio. Pero el diálogo social apareció como un instrumento salvador y central, papel que siempre ha desempeñado en las relaciones laborales, al menos, siempre que le han dejado las distintas reformas restrictivas

¹ En enero de 2020 el paro registrado aumentó en 90 248 personas respecto a diciembre, hasta situarse en aproximadamente 3 253 853 desempleados registrados. Se trató de uno de los mayores incrementos de paro para un mes de enero desde 2014.

impuestas por el gobierno de turno, que habían incido en su esencial desde los años ochenta, prácticamente.

Esta narrativa introductoria es importante porque, como es sabido, después de afrontar con acuerdos tripartitos al estilo de la concertación social pura y dura -por fin pude explicar a mis estudiantes qué era eso de verdad y que existía, si los gobiernos se esforzaban-, se aprobó la Reforma Laboral del 21, publicada el 28 de diciembre en el BOE² -a pesar de que el Secretario de Estado insistía en que “el día de los Inocentes, no, por favor!”-. Ciertamente es que la corrección de errores consiguiente hizo que sus primeros efectos se desplegasen justo el último día de 2021. ¡Hay que ver cómo empezaba el año 2020 y cómo acababa el 21! En el medio también sabemos que se aprobaron normas vanguardistas como la “Ley Riders”³ y la “Ley del teletrabajo”⁴, precisamente por la urgencia que se imponía en nuestra nueva realidad tras la pandemia y durante las distintas “olas” que implicaban la restricción de movimientos.

En el año 2022 las tasas de empleo comenzaron a mejorar de manera ostensible. Los datos de fijeza y de saneamiento del mercado laboral español nos situaban en los estándares europeos. Eso que la actual Ley de Empleo⁵ aún estaba en fase de elaboración en la mesa tripartita del diálogo social. Esta norma aprobada el 28 de febrero de 2023 es, sin duda, una norma necesaria, innovadora y que coloca a nuestro país en la senda de un verdadero empleo de calidad y, por fin, con la puesta en el centro del derecho al trabajo, con el diseño de políticas activas de empleo serias y, no sólo, fijándose en las políticas pasivas, como había ocurrido hasta entonces. Pero además, la Ley 3/2023 (en adelante, LE) moderniza el Sistema Nacional de Empleo con la creación de un organismo básico para conseguirlo que es la Agencia Española de Empleo, llamada a sustituir al SEPE, y los consiguientes servicios públicos de las distintas autonomías. La importancia de contar con esta Agencia es, justamente, otorgar autonomía funcional y de gestión, con plena capacidad jurídica y de obrar a este organismo, máximo responsable de las políticas de empleo en el nuevo sistema que se diseña.

Tal vez uno de los asuntos más innovadores de la LE es que se adentró en un terreno complicado en nuestro modelo de políticas de empleo, que era necesario afrontar con valentía y respetando, por fin las exigencias de la normativa europea⁶, me refiero sin

² Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. BOE de 30 de diciembre de 2021.

³ Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. BOE 12 de mayo de 2021.

⁴ Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia. BOE de 10 de julio de 2021.

⁵ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. BOE de 1 de marzo de 2023.

⁶ Hacía tiempo que las medidas sociales de acompañamiento y el plan de recolocación de los despidos colectivos eran casi papel mojado. Especialmente, sobre estas exigencias Directiva 98/59/CE, de 20 de julio de 1998, relativa a los despidos colectivos.

duda al concepto de intermediación laboral y las entidades que la llevan a cabo. El art. 3, letra c) la define como el “conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades desde un enfoque integral”. Y, concreta un poco más en el Título III, sobre políticas activas de empleo (arts. 40 a 46), sin dejar de ser ambiciosa, al señalar que “incluye actividades de prospección y captación de ofertas de empleo, puesta en contacto y colocación, recolocación y selección de personas”, especificando que “las acciones descritas no deben de llevarse a cabo exclusivamente por medios automatizados”. Es decir, la moderna LE pone “el cascabel al gato” al expresar la necesidad de que existan políticas y actividades concretas destinadas a que los servicios públicos de empleo ejerzan como tales y, no sólo, como ventanillas a las que ir a sellar el paro -antes de la digitalización, eran terribles las colas de personas a las puertas del INEM que algunos presenciábamos en nuestras ciudades- y proporcionar una prestación que, en muchas ocasiones, resulta pírrica e insuficiente como renta sustitutiva de ingresos, como la configura nuestro texto constitucional.

Pues bien, adentrémonos en el análisis de estos instrumentos jurídicos, diseñados para mejorar nuestro empleo, nuestro derecho al trabajo, en su esencia. Como se viene explicando, frente al tratamiento fragmentario y periférico que había caracterizado tradicionalmente a la recolocación, la nueva norma la incorpora como una actividad de colocación especializada, dotada de autonomía funcional y plenamente anclada en el sistema de políticas activas de empleo. Esta integración se desprende tanto de la definición general de intermediación laboral (art. 40.1 LE), como de la concepción de una “colocación especializada”, expresamente mencionada, orientada a procesos de reestructuración empresarial (art. 40.3 LE)

En particular, el artículo 44 regula la “actividad de recolocación de las personas trabajadoras”, habilitando expresamente a los Servicios Públicos de Empleo y a las agencias de colocación para desarrollar actuaciones dirigidas a la reinserción profesional de personas afectadas por procesos de reestructuración empresarial. Con ello, la recolocación deja de ocupar una posición residual y se configura como un instrumento ordinario de intervención en las transiciones laborales.

Desde una perspectiva funcional, la recolocación mantiene una conexión evidente con los planes de recolocación externa previstos en el artículo 51.10 ET, pero la Ley amplía de forma significativa su alcance, desvinculándola del exclusivo contexto del despido colectivo. La recolocación se inserta así en una lógica más amplia de transiciones profesionales justas, coherente con los objetivos de empleabilidad, adecuación del empleo y sostenibilidad social que inspiran el nuevo modelo normativo.

Este giro normativo se acompaña de una reordenación sustancial del régimen jurídico de las agencias de colocación. El artículo 43 LE refuerza su estatuto como sujetos habilitados para desarrollar actividades de intermediación laboral —incluidas la

colocación, la recolocación y la selección de personal—, siempre bajo la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo y previa presentación de declaración responsable. Lejos de suponer una privatización de la intermediación, la Ley reafirma su carácter público, compatible con una colaboración público-privada de naturaleza funcional y subsidiaria, justificada por las limitaciones estructurales de los servicios públicos para gestionar en solitario la complejidad de las transiciones laborales contemporáneas.

Junto a este reforzamiento competencial, la Ley incrementa de manera notable los deberes que pesan sobre las agencias de colocación, destacando la gratuidad del servicio para las personas trabajadoras, el respeto a la normativa laboral y de Seguridad Social, la protección de datos personales y, de forma muy significativa, la garantía del principio de igualdad y no discriminación. Este principio adquiere en la Ley de Empleo una proyección transversal, extendiéndose no solo al acceso al empleo, sino también a los procesos de intermediación, selección y recolocación.

No obstante, desde una perspectiva crítica se han observado ciertas cuestiones que paso a analizar. En este sentido, se tendrán en cuenta las dudas y cuestiones planteadas por el Informe “La nueva Ley de empleo, las agencias de colocación y la actividad de recolocación. Situación enero 2026”, elaborado por Alberto Pérez García (Adecco Group España) y fechado el 9 de enero de 2026.

En primer lugar, la proliferación de agencias de colocación y empresas de recolocación en España en los últimos años evidencia la emergencia de un mercado dinámico, pero plantea cuestiones relevantes sobre calidad, especialización y control público. Si bien la Ley 3/2023 articula un enfoque integral —incluyendo el refuerzo del servicio público de intermediación, indicadores de eficiencia y mecanismos de colaboración institucional—, se ha criticado que el modelo de acceso mediante declaración responsable limita la capacidad de filtrar la especialización metodológica y técnica de los operadores. Sin embargo, este enfoque, aparte de que responde a lógicas de simplificación administrativa, convive con la noción de que la eficacia del PREX y otras medidas, depende también de los interlocutores sociales y de sus instrumentos de denuncia ante la Inspección de Trabajo frente a incumplimientos, lo que introduce un elemento de co-responsabilidad entre administración, agentes sociales y prestadores privados.

De igual forma, la discusión sobre el uso exclusivo de medios telemáticos en la intermediación —aunque legítima como inquietud normativa y práctica— no se agota en la necesidad de atención presencial o acompañamiento emocional: el documento *Quality Jobs Roadmap*, de la Comisión Europea⁷, reconoce que los sistemas de intermediación deben orientarse a condiciones de trabajo justas y protecciones eficaces en contextos digitales y que ello requiere un diálogo social activo y una política

⁷ *Quality Jobs Roadmap* de la Comisión Europea (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 4.12.2025 COM(2025) 944 final)

regulatoria inclusiva que no sacrifique la calidad por la mera automatización (“*ensuring fairness and modernisation in the world of work*”). Por lo tanto, debe respetarse la legalidad y denunciarse en su caso, pero no sólo por lo que supone en la efectividad del Plan de recolocación, sino porque puede conculcar otras normas claves, como la LO de Protección de Datos⁸.

En este debate, también es importante subrayar que la creciente presencia de administraciones públicas y entidades del tercer sector entre los promotores de planes de recolocación tiene un doble significado: si bien puede ser señal de mercantilización, también puede responder a la proximidad de los servicios a las realidades de las personas trabajadoras, un principio presente en los primeros borradores de la Ley y en su enfoque de coordinación territorial. El reto consiste en garantizar que esta proximidad no se entienda como sinónimo de ausencia de rigor metodológico, sino como un complemento al reforzamiento de capacidades públicas y sociales.

En efecto, la Ley 3/2023 proclama entre sus objetivos la creación de un auténtico “servicio público de intermediación”, acompañado de indicadores de eficiencia que permitan evaluar resultados reales y favorecer la igualdad de oportunidades (arts. 42 y 43 LE). No obstante, la ausencia de un desarrollo reglamentario específico en materia de evaluación mantiene buena parte de estas previsiones en un plano esencialmente programático. De ahí que dicho desarrollo reglamentario resulte conveniente para dotar de mayor efectividad a la norma, si bien es previsible que las urgencias derivadas de otros desarrollos reglamentarios anunciados y aún pendientes hayan contribuido a su retraso. Esta laguna normativa, además, deja un margen significativo a interpretaciones de corte mercantil sobre el papel de las ETT y de los grandes grupos de recursos humanos en el mercado de la intermediación laboral.

El documento *Quality Jobs Roadmap* subraya que la creación y el mantenimiento de empleos de calidad es central para fortalecer los mercados laborales europeos y que ello exige no solo innovación, sino también *diálogo social eficaz* y un acceso efectivo a derechos y servicios públicos de calidad (“*creating and maintaining quality jobs across the EU*”). Este enfoque es especialmente pertinente para la intermediación laboral y la recolocación, cuya eficacia se mide no en términos de actividad formal, sino en términos de inserción sostenible, reducción de brechas y protección de colectivos vulnerables.

Concluyo. Entender la intermediación y la recolocación como servicios públicos de calidad exige articular la proximidad social con exigencias metodológicas rigurosas y con mecanismos de control que superen la mera declaración responsable. La colaboración privada puede constituir un recurso valioso, siempre que su aportación se evalúe mediante criterios objetivos de eficacia y no se reduzca a una simple externalización sin impacto real. En este sentido, la *Quality Jobs Roadmap*, al subrayar

⁸ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. BOE de 6 de abril de 2018.

la importancia de condiciones de trabajo justas, un diálogo social efectivo y servicios públicos de calidad, proporciona un marco orientador para avanzar hacia mercados laborales más resilientes, inclusivos y capaces de afrontar las transiciones tecnológicas y demográficas contemporáneas. Estos son, en definitiva, los “buenos propósitos” que deben materializarse en 2026 en nuestro mercado laboral, y para ello contamos con una Ley de Empleo que debe aplicarse en toda su extensión.