

UNA POLÍTICA DE EMPLEO ADECUADA PARA LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES DEL SIGLO XXI:

Estudio de la Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo*

AN ADEQUATE EMPLOYMENT POLICY FOR THE CHANGES IN LABOR RELATIONS OF
THE XXI CENTURY: Study of the Law 3/2023 of 28 February on Employment

Eduardo Rojo Torrecilla

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Autónoma de Barcelona

eduardo.rojo@uab.cat ORCID [0000-0002-7840-6532](https://orcid.org/0000-0002-7840-6532)

Recepción de trabajo: 14-01-2023 - Aceptación: 27-02-2023 - Publicado: 22-03-2023

Páginas: 14-45

- 1. INTRODUCCIÓN. ■ 2. UN APUNTE SOBRE EMPLEO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO. ■ 3. EL ORIGEN DEL NUEVO MARCO NORMATIVO. PACTO PSOE-UP. ■ 4. ¿CUÁL ES LA RAZÓN DE SER, LA NECESIDAD, DEL CAMBIO NORMATIVO? ■ 5. LA PRECUELA DE LA NUEVA LEY DE EMPLEO. ■ 6. EXAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY. 6.1. Análisis de su contenido. ■ 7. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROYECTO DE LEY. ■ 8. LA COMPARACIÓN ENTRE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2015 Y LA LEY APROBADA EN 2023. ■ 9. RECAPITULACIÓN FINAL. ■ 10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ■ 11. LEGISLACIÓN.

* Fecha de finalización: 22 de marzo de 2023.

RESUMEN

Aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2022 el Proyecto de Ley de Empleo, y tras su tramitación parlamentaria, se ha convertido en la Ley que deroga la anteriormente vigente de 2015. La finalidad del presente artículo es, después de unas consideraciones de alcance general sobre la política de empleo en el ámbito internacional y europeo, proceder al estudio de la norma desde el inicio de los debates en el Parlamento. Se presta especial atención a aquellos contenidos que nos permiten subrayar las diferencias con la normativa anterior, al mismo tiempo que enfatizar los aspectos positivos de la norma que deberán permitir mejorar el empleo tanto en cantidad como en calidad.

PALABRAS CLAVE: empleo, Ley, formación, trabajadores, empresas, Administraciones Públicas.

ABSTRACT

Approved by the Council of Ministers on June 21, 2022, the Employment Bill, and after its parliamentary processing, has become the Law repealing the one previously in force in 2015. The purpose of this article is, after some general considerations on employment policy at the international and European level, to proceed to the study of the regulation from the beginning of the debates in Parliament. Special attention is paid to those contents that allow us to underline the differences with the previous regulation, while emphasizing the positive aspects of the regulation that should allow us to improve employment both in quantity and quality.

KEYWORDS: employment, Law, training, workers, companies, Public Administrations.

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de febrero se aprobaba definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados, tras incorporar cuatro enmiendas del Senado, el Proyecto de Ley de Empleo, que había iniciado su andadura parlamentaria el 1 de julio de 2022 con su publicación en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados¹. El objeto y finalidad de este artículo es dar cuenta de dicha tramitación y de su contenido más relevante².

Me permitirán los lectores y lectoras que haga un spoiler del final de mi exposición: la norma es un avance importante en el desarrollo de un nuevo marco de política de empleo adecuado a la realidad territorial y con una cartera de servicios que, de ajustarse a los términos de la norma, puede y debe ayudar a los demandantes de empleo, así como a las personas en buscar de un mejor empleo, a encontrarlo, y que sea, por utilizar la terminología de la OIT, decente.

En las páginas que siguen trataré de justificar dicha afirmación, con un previo paso por algunos datos del mundo del empleo en el ámbito internacional y europeo, ya que no cabe cuestionar, en especial por lo que respecta al segundo la estrecha interdependencia que debe darse entre las orientaciones generales que cada año elabora la Unión Europea y los marcos normativos estatal y autonómicos..., sin olvidar la cada vez más creciente participación de las Administraciones Locales y que han sido reforzadas por la nueva Ley³.

Una norma, en suma, que, como se ha escrito con acierto muy recientemente, “constituye un factor importante para adecuar las políticas de empleo y sus instituciones a la realidad económica y social actual, y las dinámicas que conllevan los retos tecnológicos⁴, ambientales, económicos y sociales”⁵.

-
- 1 Desde una perspectiva de análisis más general de la política de empleo, vid. López, J.E., “El debate relativo a la reforma de la legislación de empleo en España”, en el que se afirma que el papel de la política de empleo “debería dirigirse no tanto a la creación de más puestos de trabajo que, evidentemente, es un objetivo importantísimo, sino que es más importante, así como más realista, la necesidad de repartir de forma más justa el trabajo escaso entre los trabajadores”. https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/01/lopez_noticias_cielo_n1_2023.pdf (consulta: 2 de febrero)
 - 2 La norma, desde sus lejanos orígenes hasta la aprobación definitiva, ha sido objeto de detallado seguimiento por mi parte en el blog (www.eduardorojotorrecilla.es). A los artículos publicados me permito remitir a todas las personas interesadas en llevar a cabo un examen más amplio de todo el itinerario parlamentario y de sus diversas y variadas vicisitudes. Todos los textos y debates pueden consultarse en este enlace https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000112 (consulta: 9 de febrero)
 - 3 Una visión más crítica, referida al Proyecto de Ley, y que quizá se modificara parcialmente con el texto definitivamente aprobada, se encuentra en García, M.Á., “Algunos comentarios sobre el Proyecto de Ley de Empleo” <https://fedea.net/algunos-comentarios-sobre-el-proyecto-de-ley-de-empleo/> (consulta: 2 de febrero)
 - 4 Sobre el impacto de la digitalización en las relaciones laborales en general, y en las políticas de empleo en particular, véanse las excelentes aportaciones de la doctrina iuslaboralista en 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. MTSS, 2022 <https://expinterweb.mites.gob.es/libreriavirtual/detalle/WIYE0262> (consulta: 30 de enero)
 - 5 Castellana, F., “Ley de Empleo: favorecer el salto a la ocupación digna”. Noticias Obreras, núm.1658, febrero 2023. <https://www.noticiasobreras.es/2023/02/ley-de-empleo-favorecer-el-salto-a-la-ocupacion-digna/> (consulta: 8 de febrero)

2. UN APUNTE SOBRE EL EMPLEO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Detengámonos brevemente en primer lugar en el reciente informe anual que elabora la OIT sobre tendencias de empleo en el mundo⁶. Deseo destacar dos de sus contenidos, en los que hay que prestar especial atención a las diferencias existentes entre los países de ingresos altos, medianos y bajos:

“...El déficit mundial de empleo ascendió a 473 millones de personas en 2022, lo que corresponde a una tasa de incidencia de déficit de empleo del 12,3 por ciento”. La OIT acuña una nueva medida (déficit mundial de empleo), que califica como “la necesidad insatisfecha de empleo en el mundo”, que comprende tanto a las personas desempleadas (205 millones, tasa del 5,8 por ciento de desempleo) y de otras personas que “aun teniendo una necesidad insatisfecha de empleo, no forman parte de la población activa al no cumplir los criterios para inscribirse en la categoría de desempleados” (268 millones) que tiene especial impacto entre las mujeres, cuyo déficit de empleo es del 15,5 % frente al 10,5 % de los hombres, y ello “a pesar de que hombres y mujeres presentan tasas de desempleo similares”, pudiendo relacionarse este dato con la diferencia existente en la tasa mundial de actividad, negativa de casi 25 puntos para las mujeres con respecto a los hombres (47,4 y 72,3 %, respectivamente).

La importancia del trabajo informal sigue siendo muy elevada a escala mundial, ya que si bien se había reducido en el período anterior a la pandemia, el crecimiento posterior del empleo le ha dado un nuevo impulso, calculándose en el Informe que cerca de 2.000 millones de trabajadores tienen un empleo informal en el mundo, con la evidente disminución de cobertura laboral y de protección social que ello significa, que aún se pone más de manifiesto en el dato de que “solo el 47 % de la población mundial está efectivamente cubierta por una prestación social, lo que significa que más de 4.000 millones de personas siguen careciendo de esta forma de protección”⁷.

Respecto a las Orientaciones de política de empleo para 2022⁸ aprobadas por Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre, cabe recordar que son cuatro, alguna de ella merecedora de especial atención.

6 Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023 https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/WCMS_865368/lang-es/index.htm (consulta: 25 de enero)

7 He realizado un estudio detallado del Informe 2023, así como de los anteriores, en “Las desigualdades se incrementan, y el mundo del trabajo las sufre cada vez más a escala internacional (OIT y Oxfam Intermon dixit, ¿y el Foro Económico Mundial?)” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/01/las-desigualdades-se-incrementan-y-el.html> (consulta: 24 de enero).

8 Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembro https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2022.304.01.0067.01.SPA&toc=0J%3AL%3A2022%3A304%3ATOC (consulta: 30 de enero)

En primer lugar, tenemos la de impulsar la demanda de mano de obra. En segundo lugar, la de “Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, la adquisición de capacidades a lo largo de la vida y las competencias”, de la que reproduzco algunos breves fragmentos:

“Los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por las transiciones ecológica y digital o por perturbaciones del mercado laboral. ...Además, los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos, especialmente a la hora de resaltar la manera en que las transiciones ecológica y digital ofrecen una perspectiva renovada para el futuro, así como oportunidades para contrarrestar las repercusiones negativas de la pandemia sobre la juventud.”

“...En vista de la elevada escasez de mano de obra en determinadas profesiones y sectores, los Estados miembros deben contribuir al fomento de la oferta de mano de obra, en particular promoviendo salarios adecuados y condiciones de trabajo dignas, así como políticas activas del mercado de trabajo eficaces, respetando el papel de los interlocutores sociales”.

Si pasamos a la orientación núm. 7, mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social, cabe subrayar de la misma lo siguiente:

“Con objeto de sacar el máximo partido de una mano de obra dinámica y productiva, así como de las nuevas formas de trabajo y los nuevos modelos empresariales, los Estados miembros deben trabajar junto con los interlocutores sociales por unas condiciones de trabajo justas, transparentes y predecibles, conciliando derechos y obligaciones. Deben reducir y prevenir la segmentación de los mercados laborales, luchar contra el trabajo no declarado y los falsos autónomos y fomentar la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido. Las normas sobre la protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones deben todas ellas establecer un entorno que favorezca la contratación y la flexibilidad necesaria para que los empleadores se adapten rápidamente a los cambios en el contexto económico, a la vez que se protegen los derechos laborales y se garantiza la protección social, un nivel adecuado de seguridad y unos entornos laborales bien adaptados, seguros y saludables para todos los trabajadores.”

Por último, la núm. 8, promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza, llama a los Estados miembros a “favorecer unos mercados laborales inclusivos y abiertos a todos, instaurando medidas eficaces para luchar contra todas las formas de discriminación, y promover la igualdad de oportunidades para todos, y en particular para los grupos infrarrepresentados en el mercado laboral, prestando la debida atención a la dimensión regional y territorial”⁹.

⁹ Me permito remitir, para completar este punto a mi artículo “UE. Renta mínima y política de empleo Notas a propósito de la Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/02/ue-renta-minima-y-politica-de-empleo.html> (consulta: 8 de febrero).

3. EL ORIGEN DEL NUEVO MARCO NORMATIVO

Se encuentra en el acuerdo PSOE-UP de 30 de diciembre de 2019. “Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España”. Vayamos al apartado 1.7, que lleva por título “Políticas activas de empleo y sistema de desempleo”, en donde se afirma que “Mejoraremos en coordinación con las comunidades autónomas la efectividad y la eficiencia de las políticas activas de empleo y simplificaremos el sistema de protección por desempleo”. “Impulsaremos las políticas activas de empleo y simplificaremos el sistema de protección por desempleo. Garantizaremos una atención individualizada, profesional e integral a los desempleados y desempleadas, dirigida a su rápida reincorporación al mercado de trabajo, prestando especial atención a los jóvenes, parados de larga duración y a los supuestos de exclusión social.

Y más adelante, se expone que “las políticas activas de empleo garantizarán que las ofertas de colocación sean adecuadas a las aptitudes y los perfiles formativos de las personas desempleadas. Mejoraremos el sistema de protección por desempleo mediante una reordenación y simplificación que refuerce la protección de las personas desempleadas que lo necesiten”.

4. ¿CUÁL ES LA RAZÓN DE SER, LA NECESIDAD, DEL CAMBIO NORMATIVO?

A mi parecer, radica en que teníamos una ley vigente desde 2003 (el 56/2003 de 16 de diciembre¹⁰), que derogó la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, refundida por Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre, con algunas modificaciones posteriores, y que debía adaptarse obligatoriamente a los cambios económicos, sociales y tecnológicos que impactan a marchas forzadas en las relaciones de trabajo¹¹.

Y sin embargo, buena parte de aquello que se decía en la exposición de motivos de la Ley de 2003 es perfectamente aplicable, obviamente con la nueva perspectiva del tiempo transcurrido hasta 2022, a la nueva norma:

“A lo largo de los últimos años, el entorno social, económico, organizativo y tecnológico ha experimentado cambios fundamentales.

¹⁰ Un estudio amplio y detallado de esta norma se encuentra la obra colectiva dirigida por Valdés, F. y Sobrino, G., “Comentarios a la Ley de Empleo”, Ed. La Ley, 2012. En la presentación, el profesor Valdés califica la obra de “exhaustiva, profunda y de madurez, que atiende a todos y cada uno de los ámbitos en los que ha repercutido la regulación de las políticas de empleo”.

¹¹ Publicada en 2016, con referencia especial al RDL 3/2015 pero también con una visión mucho más amplia de las políticas de empleo, y plenamente válida también para el momento presente, es de obligada consulta la obra dirigida y coordinada por Monereo, J.L., Fernández, J.A. y López, B.M., “Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional”, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

...Diversos factores adicionales han afectado al mercado de trabajo en estos años: la evolución demográfica, primero con la presión ejercida por los jóvenes en el acceso a su primer empleo y, posteriormente, con el envejecimiento de la población activa; el fenómeno inmigratorio, con la consiguiente llegada de importantes recursos humanos procedentes del exterior a nuestro mercado de trabajo; de otra parte, el desarrollo fulgurante de las tecnologías de la información y de la comunicación; la nueva orientación de la política social (de la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral), o la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación, constituyen un conjunto formidable de retos a los que se enfrenta una política de empleo tendente al pleno empleo.

Pero no sólo se ha transformado y se ha vuelto más complejo el mercado de trabajo en el que actúan los servicios públicos de empleo, también ha cambiado el entorno político e institucional. El método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas. De otra parte, la financiación de estas políticas tiene un componente importante de fondos procedentes de la Unión Europea, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, aun cuando la gestión de las mismas se lleva a cabo por las Administraciones autonómicas...".

Reitero. Gran parte de las reflexiones realizadas con ocasión de la reforma, o mejor dicho refundición, de la Ley de Empleo de 2003 pueden aplicarse al momento presente, teniendo obviamente en consideración los cambios económicos, sociales y laborales operados desde entonces.

Conviene recordar brevemente el entorno económico y social en el que se insertaba dicha norma. La ley se dicta en un momento en que el marco político, económico y social es sensiblemente diferente del que existía cuando se aprobó la Ley Básica de Empleo de 1980. Ya se ha desarrollado el marco político constitucional y estatutario, con la transferencia de la gestión de las políticas activas de empleo desde el Estado a las Comunidades Autónomas. Es decir, ha cambiado el mapa territorial del empleo. Por otra parte, hay una creciente implicación de las Administraciones Locales en la aplicación, ejecución y desarrollo de políticas de empleo, aunque no estuvieran dotadas del marco legal propio para llevar a cabo dicha actividad. Es decir, las Administraciones Locales cada vez tienen más que hacer y decir sobre las políticas de empleo. También la incorporación de España a la UE a partir de 1986 y la adaptación gradual y paulatina de nuestro marco jurídico, con la obligación, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1997, de adecuar nuestra política de empleo a las orientaciones generales de la política económica comunitaria, a la Estrategia Europea de Empleo y a las directrices anuales para el empleo, implica que la política de empleo española no puede concebirse sin el seguimiento de las líneas básicas y de las directrices comunitarias. Por fin, la apertura de las tareas anteriormente reservadas de forma exclusiva al Instituto Nacional de Empleo (INEM) a las entidades colaboradoras, públicas o privadas, tales como las de información, orientación e intermediación, ha implicado la desaparición del monopolio público de la colocación y que cada vez haya más sujetos que intermedian en el mercado de trabajo"

Y refiriéndome a las tareas pendientes, a finales de la primera década del presente siglo XXI, me manifestaba en estos términos¹²:

“A mi parecer, los objetivos de las nuevas políticas de empleo que se han de poner en marcha con la Ley de Empleo son básicamente dos: en primer lugar, dar debida respuesta a los nuevos retos de los mercados de trabajo, combinando adecuadamente todos los instrumentos jurídicos disponibles desde el ámbito comunitario hasta el local, con una aplicación estricta del principio de subsidiariedad y con una coordinación adecuada y eficaz de todos los servicios públicos de empleo (comunitario, Servicio Público de Empleo estatal, el de cada una de las comunidades autónomas y los de aquellos ámbitos locales que los hayan puesto en marcha). Se trata de conseguir que los instrumentos jurídicos permitan hacer la política de empleo más eficaz y más cercana a la ciudadanía. En segundo término, la búsqueda del pleno empleo estable y de calidad, mediante la adecuada combinación de políticas activas de acceso al mercado de trabajo y de políticas de protección económica para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Atención especial, tanto en políticas “de cantidad” como “de calidad”, a los colectivos con más dificultades, como son las mujeres, los desempleados de larga duración, los jóvenes, los discapacitados, y buena parte de los inmigrantes incorporados, de forma regular o irregular, al mercado de trabajo español. Se trata, en definitiva, de prestar atención a un mercado de trabajo cada vez más diversificado y con instrumentos adecuados que permitan hacer frente a esa diversidad, y para ello los nuevos Estatutos de Autonomía han de otorgar, y así lo hacen, el apoyo necesario para llevar a cabo esas nuevas políticas.

...“Es necesaria una reforma y modernización de los Servicios Públicos de Empleo, con incremento de la dotación de sus recursos humanos, la revisión de las políticas activas de empleo, y la revisión de cuáles son y puede ser los agentes (públicos y privados) responsables de la intermediación laboral”.

5. LA PRECUOLA DE LA NUEVA LEY DE EMPLEO

Nos encontramos en primer lugar con el Componente 23 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia del Reino de España, aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de junio de 2021¹³, que

12 Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2009/12/servicios-publicos-de-empleo-politicas.html> (consulta: 15 de enero).

13 <https://planderecuperacion.gob.es/> Un análisis más detallado de su elaboración se encuentra en mi artículo “Planes, programas y Estrategias. Notas a los contenidos laborales, de empleo y protección social, del Plan de recuperación, transformación, recuperación y resiliencia, del Programa Nacional de Reformas 2021 y de la actualización del Plan de estabilidad económica 2021-2024” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/05/planes-programas-y-estrategias-notas.html> (consulta: 30 de enero).

dedica el apartado C23 R5 a la “modernización de las políticas de empleo”, partiendo de la premisa de que las políticas activas de empleo “son una pieza clave en la lucha contra el desempleo y constituyen también un elemento fundamental en la configuración de un mercado de trabajo sostenible que en la actualidad se enfrenta al reto de envejecimiento demográfico”, y que en su diseño “resulta clave que las personas trabajadoras estén integradas en un sistema de formación en ciclo vital y con empresas implicadas en la empleabilidad”.

Entre las medidas que se consideran necesarias para facilitar el retorno al empleo de las personas desempleadas, creo importante destacar tres de ellas:

“La coordinación territorial y cercanía: Resulta fundamental que las nuevas herramientas de perfilado, itinerarios personalizados y seguimiento de los servicios públicos de empleo se elaboren en colaboración con las CC. AA y de modo coherente y articulado. Esta coordinación también implica prever la interoperabilidad del sistema nacional con los sistemas autonómicos y con otros países europeos ya en funcionamiento, en coordinación con la Comisión Europea.

La mejora de la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales, especialmente en el ámbito de los itinerarios de inclusión socio-laboral.

Una mejor colaboración con el sector privado, y una mayor supervisión y control de este último en su condición de colaborador del sistema público”.

Y en la parte más jurídica del Plan se afirmaba la necesidad de reformar e impulsar las Políticas Activas de Empleo, siendo del todo punto necesario la modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo “para potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrándose en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y sus Ejes y de los Planes Anuales de Política de Empleo; la reforma de las Políticas Activas de Empleo; la revisión de la Gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo; así como la adecuación a los requerimientos de implementación de las distintas actuaciones previstas en el Plan Nacional de Políticas Activas de Empleo”¹⁴.

A continuación, debemos referenciar la apertura de tramitación de “audiencia pública sobre la elaboración de una Ley de Empleo”, que duró del 18 de agosto al 2 de septiembre de 2021, en la que se justificaba la elaboración de una nueva norma, por las siguientes razones:

“La empleabilidad de las personas tiene que ser el contenido y el fin fundamental de los servicios de empleo. Incluso más que en términos de intermediación, el mayor o menor éxito de

14 Con una visión y un planteamiento muy cercanos al marco jurídico que se estaba empezando a gestar, véase el muy amplio y detallado estudio de García, J.C., “Políticas activas de empleo”, Ed. Tirant lo Blanch, 2022. Subraya el autor que “las políticas activas de empleo, a pesar de su componente coyuntural, incuestionable, merecen también abordarse doctrinalmente desde una vocación más general, trascendiendo sobre cualesquiera vaivenes inherentes a cada coyuntura concreta”.

un sistema de empleo debe medirse en función de su capacidad para mejorar la situación ante el mercado de trabajo de la población activa, ya se trate de encontrar un empleo adecuado a sus capacidades académicas y profesionales, ya de mejorar y desarrollarse con plenitud en las carreras profesionales.

Los servicios de empleo deben ser el instrumento de reconocimiento de servicios garantizados a la ciudadanía, del mismo modo que sucede con las instituciones educativas o sanitarias. Los asuntos de gobernanza, de distribución competencial, de financiación, de dotación de medios, de estructura de los servicios, del papel que está llamada a desempeñar la iniciativa privada, de la organización de las oficinas de empleo y, en general, de vertebración del sistema, han de diseñarse desde el punto de vista de facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la ocupación, a la empleabilidad y al desarrollo profesional de las personas”.

Los objetivos de la norma eran en aquel momento los siguientes: “La nueva Ley de Empleo pretende establecer el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Estatal de Empleo, en el que es clave la colaboración entre las distintas Administraciones con competencias, así como la incorporación de la dimensión local de las políticas activas de empleo.

Tiene por objeto promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de mejorar la empleabilidad e impulsar la cohesión social y territorial.

Además, la norma pretende establecer el marco presupuestario adecuado para el desarrollo armónico y sostenido de las Políticas Activas de Empleo”.

A mi parecer, y visto ya en perspectiva histórica con la aprobación de la nueva Ley, en términos generales la respuesta es positiva, aun cuando hubiera podido avanzarse más en la planificación económica plurianual de las políticas activas de empleo.

6. EXAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En el sumario de las decisiones adoptadas en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el viernes 3 de diciembre, aparecen en primer lugar tres medidas de indudable importancia aprobadas a instancias del Ministerio de Trabajo y Economía Social. “Compromiso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (C23, R5). ANTEPROYECTO DE LEY de Empleo, a los efectos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Compromiso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (C23, R5). REAL DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. ACUERDO por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2021, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre”.

Dichas menciones son acompañadas más adelante de una amplia explicación de sus contenidos más destacados, con especial atención al del primer texto, previa manifestación de que las normas “avanzan en la transformación de las políticas de Empleo para adaptarlas a las necesidades de las personas trabajadoras, incidiendo en la atención individualizada y en la evaluación de resultados. Para alcanzar este objetivo, el Servicio Público de Empleo Estatal afrontará una profunda transformación. Además de atender las necesidades de los y las demandantes de empleo, con especial atención a los colectivos considerados prioritarios, los servicios de empleo público ejercerán un papel clave en el acompañamiento en los procesos de recualificación de las personas trabajadoras durante toda su vida laboral”.

¿Tenía razón de ser la nueva norma? Sí, a mi parecer, y así lo explicaba con ocasión de la aprobación del Anteproyecto. El mundo del trabajo es extraordinariamente dinámico y mucho más desde que la introducción de la tecnología ha posibilitado cambios muy importantes en las relaciones entre el tiempo, el lugar y la prestación de trabajo. Hay que cambiar el presente sí, y desde la certeza, datos estadísticos la avalan, de que sigue habiendo un elevado porcentaje de población que cada día, a través de las múltiples formas jurídicas existentes, por medio de vías regulares, irregulares o informales vende su fuerza de trabajo, presta sus servicios para otros sujetos, empleadores, ya sean personas físicas o jurídicas, que retribuyen aquella prestación.

Es particularmente necesario, al hablar de políticas de empleo y formación, abordar el cambio tecnológico y su impacto en el mundo del trabajo, ya que hoy estamos en la cuarta revolución industrial, y la quinta se encuentra a nuestras puertas, y de la necesidad de responder a los retos que plantea. La primera revolución industrial, la del siglo XVIII, fue la del nacimiento de la producción fabril y la aparición del movimiento obrero y las organizaciones sindicales. La segunda, trajo la aparición de las cadenas de montaje, el surgimiento del taylorismo y del fordismo, donde la persona trabajadora era un mero engranaje más de la máquina, y las luchas por las mejoras condiciones de trabajo. La tercera, es la de la tecnología electrónica y digital. La cuarta, con un indudable impacto en el empleo, es la llamada industria 4.0, la que ha sido conceptualizada y definida en los estudios realizados al efecto como la que utiliza la inteligencia artificial e información en tiempo real para aumentar la productividad y reducir los costos.

El estudio de las políticas de empleo debe hacerse, ciertamente, desde el atento examen y estudio del marco normativo estatal y autonómico existente, que ha de estar alienado con los objetivos y finalidades con los marcados por la Unión Europea en el ámbito de las políticas de empleo y que se plasman en las Recomendaciones dirigidas anualmente a los Estados miembros.

Ahora bien, cualquier análisis de las políticas de empleo debe realizarse teniendo en consideración la situación económica y social, dado que sus objetivos de posibilitar el acceso al empleo y de garantizar una protección social adecuada en caso de no disponer del mismo deben tratar de conseguirse de una forma u otra según cuál sea aquella situación. Se requiere el esfuerzo reforzado de todos los poderes públicos y de las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios para adoptar medidas que faciliten la disminución del número de personas desempleadas y también la creación de empleo con garantías de estabilidad, avanzando la reforma laboral operada

por el Real Decreto-Ley 38/2021 de 28 de diciembre en este objetivo. Es necesario poner en marcha políticas activas de empleo que guarden estrecha relación con las mal llamadas a mi parecer políticas pasivas, y que además refuercen la necesidad de apostar por un nuevo modelo productivo que permita incrementar el volumen de ocupación estable y de calidad, y que al mismo tiempo que se adapta a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento no olvida que muchas personas necesitan mejorar sus niveles de cualificación profesional para acceder o permanecer en el mercado de trabajo.

Las políticas de empleo deben apostar por la búsqueda del pleno empleo estable y de calidad, mediante la adecuada combinación de políticas activas de acceso al mercado de trabajo y de políticas de protección económica para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Hay que prestar una atención especial, tanto en políticas “de cantidad” como “de calidad”, a los colectivos con más dificultades, como son las mujeres, los desempleados de larga duración, los jóvenes, los discapacitados, y buena parte de los inmigrantes incorporados, de forma regular o irregular, al mercado de trabajo español. Se trata de dirigirse a un mercado de trabajo cada vez más diversificado y con instrumentos adecuados que permitan hacer frente a esa diversidad. Así pues, los datos cuantitativos no deben hacer olvidar la importancia de acercarnos a la calidad del empleo para entender la realidad del mercado de trabajo en España.

6.1. Análisis de su contenido

El Anteproyecto (66 páginas), consta, tras la exposición de motivos, de cinco títulos, ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y siete disposiciones finales. En aquella, se explica que con la norma “se persigue implantar un concepto nuevo de política de empleo y dotar al sistema de las herramientas de activación adecuadas para mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de servicios de empleo”.

Paso a continuación a explicar sus contenidos más destacados, alguno de los cuales, en especial el muy amplio espacio competencial atribuido a las autoridades locales, se han visto modificados durante el debate del Anteproyecto con los servicios públicos de empleo autonómicos, y también durante la tramitación del proyecto en sede parlamentaria. En cualquier caso, con esta explicación ya avanzo gran parte de las líneas maestras del nuevo marco normativo, que completaré en un epígrafe posterior.

El título I está dedicado a la política de empleo, con tres capítulos dedicados a las disposiciones generales, la gobernanza y los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo, respectivamente.

El título II regula la nueva Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo, dedicado el primer capítulo a la Administración General del Estado, el segundo a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, el tercero (y muy relevante por su novedad) a los de las Entidades Locales, el cuarto a las entidades privadas de empleo, y el quinto al personal del sistema estatal de empleo.

El título III versa sobre los servicios garantizados y los compromisos de las personas demandantes de los servicios de empleo, con un capítulo primero con el mismo título, y el segundo dedicado a la cartera de servicios.

El título IV aborda las políticas activas de empleo, con un primer capítulo dedicado a cuestiones generales, el segundo a la empleabilidad (calificada en la exposición de motivos de “elemento nuclear de la política de empleo”), el tercero a la intermediación, el cuarto a la coordinación de las políticas activas y las de protección frente al desempleo, y el quinto a los colectivos de atención prioritaria (afortunadamente no se utilizan las “clásicas” expresiones de colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión social).

Por último, y desde luego no es el menos importante, el título V está dedicado a la financiación.

Una primera cuestión relevante del Anteproyecto es su machacona insistencia, desde el art. 1, en evitar que existan sesgos discriminatorios por razón de sexo en las políticas de empleo, con menciones a dicha prohibición en numerosos artículos, al objeto de lograr un mercado de trabajo inclusivo por razón de sexo, y ello obviamente sin dejar de lado que debe desaparecer cualquier otro tipo de discriminación. En estrecha relación con lo anteriormente expuesto, se comprobará el especial interés del legislador en prestar atención al pleno ejercicio de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, a fin y efecto de que en ningún caso puedan repercutir en los derechos de las personas demandantes de empleo.

Una segunda, no menos relevante es la adopción de medidas que permitan de forma real y efectiva garantizar el ejercicio por la ciudadanía de los servicios que se regulan en la norma, con una adecuada cartera de servicios tanto a quienes demandan empleo como a quienes lo ofertan.

Se hace referencia en muchas ocasiones, muy correctamente a mi parecer, a la alineación de sus objetivos y finalidades con los marcados por la Unión Europea en el ámbito de las políticas de empleo y que se plasman en las Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

El anteproyecto presta especial interés a la atención especializada de colectivos prioritarios para las políticas de empleo y la eliminación de la discriminación por estereotipos. Sitúa la frontera de la edad juvenil en los 25 años, si bien permite ampliarla excepcionalmente hasta los 30 cuando exista una situación y una evolución del mercado de trabajo que así lo requiera, y sube la “edad madura” hasta situarla por encima de los 50 años.

Considero de especial importancia uno de los principios rectores de la política de empleo enunciados en el art. 5, el de “colaboración institucional y coordinación entre la Agencia Española de Empleo, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y las demás Administraciones Públicas con competencias en la materia, en el marco de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y la Estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea, promoviendo la cohesión y el equilibrio territorial y garantizando la igualdad de acceso a las políticas activas de empleo a cualquier persona en todo el Estado. para detectar tendencias en los entornos productivos locales”.

Hay que ponerlo en relación con un artículo de relevante importancia a mi parecer, cuál es el 7, dedicado a la dimensión autonómica y local de la política de empleo, y que otorga un destacado

papel a las corporaciones locales en dicha política, siempre de acuerdo a los marcos competenciales existentes y que por ello requiere de que los servicios públicos de empleo de las CC. AA establezcan los mecanismos de colaboración oportunos con aquellas.

La posible titularidad local de alguna o algunas políticas de empleo queda expresamente recogida en el art. 8 al regular el sistema estatal de empleo, integrado por “la Agencia Española de Empleo, por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, y las corporaciones locales, así como por las entidades, públicas o privadas, que participen en la implementación de políticas de empleo, en coordinación o colaboración con los servicios públicos”. Competencias de las Corporaciones Locales que se vuelven a poner de manifiesto en el art. 10 al regular la estrategia e instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo, debiendo prestar la EEAAE especial atención al ámbito local en el proceso de detección de las necesidades empresariales, y llevando a cabo actuaciones que permitan “la coordinación y relación entre los distintos agentes del Sistema Estatal de Empleo para la toma de decisiones y la atención de las personas y entidades usuarias a través de puntos de atención unificados e integrados, involucrando de forma especial y proactiva en su territorio a los agentes locales, a través de las oficinas de empleo y estableciendo programas y servicios que respondan a las necesidades de colectivos prioritarios para las políticas de empleo”.

Es justamente, como ya he indicado con anterioridad, donde el Proyecto ha reducido el ámbito de participación de las Administraciones Locales, aún cuando sigue siendo ciertamente relevante y una de las estrellas, a mi parecer, de la nueva norma.

Una de las novedades que se ha destacado por el MITE es la posibilidad de aprobar por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales “acuerdos y recomendaciones específicas para el fomento del empleo digno”, que deberán tenerse en cuenta por las administraciones autonómicas y en su caso locales en la elaboración y formulación de sus políticas de empleo.

No menos importante considero la creación del sistema público integrado de información que deberá reunir “todos los datos relativos al empleo y la empleabilidad de las personas y empresas usuarias de los servicios públicos de empleo”. Ciertamente se ha destacado la relevancia de que el servicio de intermediación y colocación comprenda entre sus actividades (art. 37.2.3º) “la información acerca de puestos vacantes disponibles —habilidades concretas requeridas y condiciones de trabajo ofertadas— a petición de personas demandantes de empleo interesadas o, de oficio, a aquellas cuyo perfil profesional pueda resultar adecuado”, siendo obligado para las empresas comunicar todas las vacantes existentes, si bien se remite al desarrollo reglamentario la concreción de cómo deba llevarse a cabo.

No se olvida el texto de la importancia del uso de la tecnología para una mayor eficacia de las políticas de empleo, previéndose la toma de decisiones fundamentadas en el análisis de datos y las evidencias estadísticas, remitiendo al desarrollo reglamentario “el conjunto de instrucciones que componen el algoritmo” de conformidad con los criterios fijados en el art. 20.

La reconversión jurídica de los servicios públicos de empleo pasa por su transformación en una agencia española de empleo como entidad de derecho público al amparo de lo dispuesto en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, concretamente en su cap. III, sección IIV,

a la que le corresponderá “la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo”, quedando adscrita al MITES a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Por ello, la disposición transitoria primera regula la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal (S)EPE en la Agencia Española de Empleo, y la segunda al personal del sistema estatal de empleo.

Entre sus competencias se incluye la gestión y control de las prestaciones por desempleo. Si bien el proyecto normativo avanza hacia una adecuada coordinación de las políticas activas (gestión por las autonomías y también por las corporaciones locales) y de protección contra el desempleo (gestión estatal), aún no se da el que sería un paso adelante muy importante para la mejor prestación de servicios a la ciudadanía, cuál sería el de la oficina integrada de empleo, quedando de momento en la necesidad de que las distintas Administraciones competentes hagan en la práctica ese esfuerzo de coordinación para lograr tal objetivo. En esa prudente línea avanza el anteproyecto cuando dispone en el art. 22 h), segundo párrafo, que “A los efectos de garantizar la coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones y subsidios por desempleo, de nivel contributivo o asistencial, se desarrollarán sistemas de coordinación y cooperación con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y las administraciones locales”.

Tras abrir la puerta a las autonomías para desarrollar la cartera complementaria de servicios de empleo, al regular muy genéricamente sus servicios públicos de empleo y dejar la detallada concreción a las normas de la Comunidad, con la muy importante precisión, que se repite en posteriores artículos, de que el personal de que disponga deberá garantizar la prestación eficaz de los servicios, siempre “dentro de los términos permitidos por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado”, encontramos un importante precepto, como es el art. 26, que se refiere a los servicios públicos de empleo de las entidades locales, disponiendo que aquellas que reciban fondos para llevar a cabo políticas de empleo, deberán disponer del personal necesario para llevar a cabo la prestación eficiente de los servicios, con la misma limitación presupuestaria señalada con anterioridad. Nuevamente aquí el Proyecto ha suprimido esta mención.

Ya he indicado con anterioridad, y en el art. 25 se reitera, que las entidades locales pueden participar “en el diseño, planificación y coordinación de la política de empleo”, y ello enlaza necesariamente con la posibilidad de disponer de partidas presupuestarias para tal menester, a las que se refiere expresamente el art. 66, que regula el régimen presupuestario de fondos de empleo de ámbito nacional, y que abre la posibilidad (es decir, no hay una obligación expresa, pero creo que el mandato es muy claro al respecto) de tal disponibilidad económica, al estipular, en su núm. 2, que “... para hacer efectiva la dimensión local de la política de empleo regulada en el artículo 7, la primera Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que se celebre en cada ejercicio, a propuesta del órgano de la Administración General del Estado con competencias en la materia, podrá establecer que una parte del importe a distribuir entre las comunidades autónomas se deba asignar a las Corporaciones Locales que cumplan los requisitos que se acuerden”. Más referencias expresas a las Corporaciones Locales se incluyen en el capítulo dedicado al personal del sistema estatal de empleo, que serán conformado tanto por el de la AEE y el de las CC. AA como también por el que esté al servicio de las entidades locales de empleo, y también al regular la cartera común de los servicios de

empleo, previendo la posibilidad de que sean, no solo las autonomías sino también las entidades locales las que puedan ofrecer servicios complementarios. Igualmente, las políticas de asesoramiento para el autoempleo y emprendimiento viable deberán prestar especial atención a “la dinamización del desarrollo económico local”, y las políticas activas de empleo deberán con carácter general prestar especial atención a los requerimientos de los mercados locales de trabajo.

En este punto, cabe decir que el Anteproyecto demuestra mayor sensibilidad autonómica que las normas vigentes, ya que la igualdad de trato y de acceso al empleo en todo el territorio nacional sin limitaciones, no obsta a que pueda solicitarse el conocimiento de la lengua autonómica cooficial con el castellano cuando los requisitos “puedan razonable y justificadamente ser impuestos por el contenido de las acciones de empleabilidad, intermediación o políticas de fomento del empleo que se desarrollen”.

Apuesta fuerte el Anteproyecto respecto a las obligaciones de la AEE y de los servicios públicos autonómicos de empleo de garantizar los servicios listados en el art. 32, ya que, por poner dos ejemplos concretos, la elaboración del perfil individualizado de la persona demandante de los mismos deberá estar lista “en el plazo más breve posible desde la solicitud del servicio de orientación profesional”, y la disponibilidad de su itinerario o plan de actuación individualizado “en el plazo máximo de un mes a contar desde la elaboración de su perfil de usuario”. Asimismo, deberá recibir como mínimo una oferta de empleo adecuada en el plazo de un año, y si no se ha recibido al cabo de seis meses la autoridad laboral competente deberá presentar “una justificación expresa y por escrito de los motivos”.

El título IV, como ya he indicado, está dedicado a las políticas activas de empleo. Cabe destacar que se incorpora a una norma con rango legal buena parte del texto vigente del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Especial interés tiene a mi parecer la concreción de cuáles son los colectivos que deben merecer atención prioritaria en las políticas de empleo, cuya plasmación en la norma estatal no impide que las autonomías identifiquen otros que sean propios de su ámbito territorial, siendo así además que aquella no es cerrada, sino que deja la puerta abierta a su ampliación si se dieran las circunstancias que lo justificaran.

Por una parte, nos encontramos con personas de un determinado grupo de edad y con déficits formativos, como son las y los jóvenes con baja cualificación, y por otro simplemente por razón de la edad, el de las personas maduras (mayores de 50 años). El colectivo femenino está también más representado, siempre y cuando se trate mujeres con baja cualificación, y de víctimas de violencia de género.

No hay distinción por razón de edad y de sexo en otros colectivos como son las “personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas sexual o afectivamente diversas personas migrantes, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, personas gitanas, o pertenecientes a otras minorías étnicas... (y) personas afectadas por drogodependencia y otras adicciones.

Por fin, hay una mención expresa, de no poca importancia por la gravedad de la crisis que afecta a importantes empresas del sector industrial y del de servicios, a las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.

Con respecto al avance de las políticas de igualdad en el mercado de trabajo que tengan en consideración la perspectiva de género, la futura norma prevé la obligatoriedad (“deberán”) de fijación de objetivos cuantitativos sectoriales de disminución de la brecha de empleo “en aquellos sectores en los que exista una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino, en perjuicio de este último, superior a la media total, computada anualmente”, mientras que las medidas de incentivos dirigidas a la población masculina para incentivar su participación en sectores claramente feminizados solo se contempla como una posibilidad (“podrán”). Más interesante es la regla recogida en el art. 62.2, al disponer, en relación con los sectores anteriormente referenciados, que “no podrá beneficiarse de ninguna medida de incentivo al empleo, regulada por la normativa laboral, toda aquella empresa perteneciente a dichos ámbitos que en el último ejercicio no haya incrementado el porcentaje de empleo femenino sobre el total”.

También se contempla la posibilidad de establecer medidas de acción positiva para las y los jóvenes mientras su tasa de desempleo no se equipare a la de la tasa de desempleo total, estipulándose al efecto en la disposición adicional sexta que “se entenderá que no constituye discriminación por motivos de edad en el ámbito del empleo y la ocupación la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo de las personas jóvenes, sin que, en ningún caso, puedan comportar discriminación por razón de sexo”.

Como ya he indicado, se produjo la devaluación de algunos contenidos de la futura Ley en el tránsito de Anteproyecto a Proyecto de Ley. Afirmaba en septiembre del pasado año¹⁵ que “...ya estamos en condiciones de comparar aquellos que se han producido desde la aprobación del Anteproyecto hasta la conversión en Proyecto de Ley, que ciertamente no son de poca importancia, señaladamente a mi entender el decaimiento de la importancia que se otorgaba en el primero a las Corporaciones Locales como sujetos directamente implicados en las políticas activas de empleo, así como también la importancia que se da en el proyecto a las políticas de evaluación, y sin olvidar la reordenación formal de su contenido por lo que respecta a alguno de sus títulos.

Lógicamente, los cambios operados durante el debate del anteproyecto son el resultado de las muchas reuniones mantenidas entre las autoridades estatales responsables de las políticas de empleo y las de las Comunidades Autónomas, quedando plasmadas las modificaciones propuestas (incorporadas o no al texto del proyecto) en documentos internos de trabajo, en los que se pueden conocer las distintas tesis mantenidas por las distintas autonomías”.

¹⁵ “Del Anteproyecto al Proyecto de Ley de Empleo. Consideraciones generales y texto comparado de las modificaciones más relevantes” <http://www.eduardo-rojotorrecilla.es/2022/09/del-anteproyecto-al-proyecto-de-ley-de-htm1> (consulta: 2 de febrero).

7. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PL

El Proyecto de Ley de Empleo fue publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 1 de julio. Se abrió un plazo de presentación de enmiendas con finalización prevista el 17 de septiembre, si bien posteriormente se amplió el plazo en seis ocasiones, hasta el 26 de octubre

El Pleno del Congreso fue el escenario, el 29 de septiembre, de la presentación del Proyecto de Ley y del debate a la enmienda a la totalidad presentada por el grupo parlamentario de VOX y que fue rechazada por los restantes grupos parlamentarios. Cabe destacar que la enmienda de totalidad que había presentado el grupo nacionalista vasco fue retirada, justificando esta decisión el diputado Sr. Barandiarán Benito por haber mantenido conversaciones con las autoridades ministeriales y haber mostrado estas su disposición al diálogo y al entendimiento “a la hora de poder plasmar en las futuras enmiendas parciales todos estos aspectos que hacen del sistema vasco de empleo un sistema singular”¹⁶.

Toda la documentación, que incluye la Memoria de Análisis Normativo del Anteproyecto de Ley, el Dictamen del Consejo Económico y Social, el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, y el Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad, se encuentra disponible en la página web del Congreso. En la citada Memoria de Análisis Normativo se afirma que la futura ley “tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía”.

El 28 de noviembre se reunió la Ponencia encargada de redactar el Informe sobre dicho Proyecto, incorporando 46 enmiendas (se habían presentado 386) y remitiendo al debate en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de la Cámara Baja las no aceptadas, siendo razonable prever que se incorporarían, como así ocurrió, algunas más en el texto que aprobaría la Comisión, como resultado de su aceptación plena, o mucho más probablemente como resultado de las transacciones que podían efectuarse, en especial con las presentadas con los grupos políticos que apoyan, actualmente y “desde fuera”, al Gobierno.

Subrayo que, a mi parecer, se incorporaron enmiendas que refuerzan la protección de los colectivos más vulnerables, y se ha prestado mucha más atención a las competencias autonómicas en la materia. De las primeras, son un claro ejemplo las enmiendas incorporadas de Compromis y de EuskalHerria Bildu, y de las segundas, varias del grupo parlamentario republicano, del vasco, y del PDeCat.

¹⁶ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2022, núm. 213, pág. 59. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-213.PDF.

No menos importante es la potenciación de la dimensión local de la política de empleo, siendo de especial importancia la incorporación de la enmienda del GPS-UP que reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, disponiendo que su articulación se llevará a cabo a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.

Por último, por la importancia que tienen tres enmiendas presentadas por los GPS-UP, que lógicamente han sido incorporadas, y que se han mantenido (solo con un cambio en el texto de la primera que explicaré más adelante) cabe decir lo siguiente:

“No sé hasta qué punto casa bien la reforma de las modalidades de contratación operada por el RDL 32/2021 de 28 de diciembre, derogando la regulación del contrato para obra o servicio determinado y estableciendo muchas cautelas para los contratos por circunstancias de la producción, con la ampliación que se propone, y que también se encuentra en las enmiendas de otros grupos, por lo que es lógico suponer que se proceda a su aprobación total o transaccionada, de la posibilidad de llevar a cabo contratos de duración determinada, no superior a doce meses, que estén vinculados a “programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en estos programas”.

Obsérvese que la dicción del precepto es bastante más amplia de la modificada disposición adicional novena, y que además esa contratación temporal (¿para obra o servicio?) podrá realizarse, “con carácter excepcional y con efectos hasta el 31 de diciembre de 2023 (¿quiere decir que todos los contratos que se hayan celebrado finalizarán en dicha fecha como máximo, o que se podrán celebrar contratos hasta esa fecha? “con el personal técnico necesario para la ejecución de (tales) programas. Cabe razonablemente pensar que dicho personal será “de estructura” por el conocimiento que debe tener para llevar a cabo tal ejecución, pero esto es sólo una hipótesis de trabajo que dejo abierta para debate.

...Tres enmiendas (núm. 283, 383 y 394) tienen una especial relevancia tanto de carácter sustantivo como procesal, si bien se apartan considerablemente de la temática de la política de empleo, y por ello no son objeto detallado de mi atención en este artículo. Nada más, ni nada menos, que se propone la derogación del art. 148 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción social, es decir aquel apartado que dispone que el procedimiento de oficio podrá iniciarse como consecuencia “de las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora”.

La justificación de la enmienda es casi un mini artículo doctrinal (no faltan las citas de la mejor doctrina laboralista). Intuyo que la modificación algo tendrá que ver con los conflictos suscitados con los falsos autónomos de las empresas de restauración en la economía de plataformas. “...Falta de

celeridad de los procedimientos. De las distintas estadísticas disponibles se desprende un aumento progresivo del número de procedimientos de oficio que se siguen en la Jurisdicción Social, en los que cada vez más se discute no simplemente la laboralidad o no de relaciones jurídicas puntuales y particulares sino el propio modelo de negocio implantado por las empresas con afectación, por tanto, de volúmenes elevados de trabajadores y plantillas, lo que tiene un evidente impacto en la capacidad de poder desarrollar los mismos con la adecuada celeridad”.

Por consiguiente, es claro a mi parecer que la modificación obligaría al sujeto infractor, tras las oportunas actuaciones de la autoridad laboral tendentes al reconocimiento de la relación laboral a los efectos de la correcta ubicación en el régimen general de la Seguridad Social, a impugnar la decisión en sede contencioso-administrativa siendo este orden jurisdiccional el único que conocería de estos litigios.

Otra enmienda “descolocada” es la núm. 286, que procede a modificar el art. 27.2 de la LET para recoger expresamente, siguiendo actuaciones del Defensor del Pueblo, que la cuantía del SMI es inembargable “en su cuantía tanto mensual como anual... cualquiera que sea el período de devengo”. La justificación de la enmienda es muy clara respecto a la finalidad perseguida: “No se trata de establecer reglas que permitan calcular, en cada caso, la parte inembargable de pensiones y salarios. No es este el objeto de la norma laboral, sino establecer un parámetro de referencia o comparación que debe satisfacerse dejando claramente de manifiesto la inembargabilidad de la cuantía equivalente al SMI cualquiera que sea la forma de su cómputo, la naturaleza de la retribución a la que se aplica, o el periodo de devengo, dado que es esa la cuantía que cumple con la función constitucional de atender las necesidades mínimas”.

Pasemos a continuación a un breve examen de la modificación más publicitada, la del art. 51.2 de la LET. Veamos primeramente el texto comparado de la normativa vigente y del cambio propuesto.

NORMATIVA VIGENTE

Recibida la comunicación, la autoridad laboral dará traslado de la misma a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y recabará, con carácter preceptivo, informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social **sobre los extremos de la comunicación a que se refieren los párrafos anteriores y sobre el desarrollo del periodo de consultas.**

El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del periodo de consultas y quedará incorporado al procedimiento

ENMIENDA INCORPORADA AL PL

Recibida la comunicación, la autoridad laboral dará traslado de la misma a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y recabará, con carácter preceptivo, informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del periodo de consultas y quedará incorporado al procedimiento.

El informe de la inspección, además de comprobar los extremos de la comunicación y el desarrollo del periodo de consultas, se pronunciará sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial, y constatará que la documentación presentada por esta se ajusta a la exigida en función de la causa concreta alegada para despedir

(Fuente: elaboración propia)

Con respecto a esta enmienda, presentada por Euskal Herria Bildu durante la tramitación del proyecto, cabe decir que las Instrucciones dictadas en las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad, Cataluña y el País Vasco, ya posibilitaban a mi parecer la intervención más activa de la ITSS en el control de las causas del despido colectivo. Por último, cabe indicar también que la Sala Social del Tribunal Supremo había admitido un papel de la ITSS más activo que el de mera revisora del cumplimiento de las formalidades legales, si bien, a mi parecer, no con la intensidad con que aparece en la reforma del art. 51.2 LET.

En el Pleno del Congreso el 22 de diciembre, se aprobaron nuevas enmiendas, relativas a la Estrategia española de activación para el empleo, los compromisos de las personas demandantes de servicios de empleo (habilitándose un canal para recibir las oportunas comunicaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad), y de especial interés a mi parecer la introducida en la disposición final novena, que regula los contratos vinculados a programas de activación para el empleo, ampliando hasta el 31 de diciembre de 2024 la posibilidad de realizar estos contratos con el personal técnico necesario para la ejecución de los programas citados en el apartado anterior.

Por fin, en el Pleno del 8 de febrero se aprobaron cinco enmiendas en la Cámara Alta. Mejor dicho, en realidad fueron cuatro, ya que una tiene una redacción idéntica al texto del Congreso. Baste decir ahora que dichas enmiendas en el Senado no alteran en modo alguno el núcleo duro de la futura Ley. Más bien, parece un deseo de marcar distancias por parte de algunos grupos con respecto al gobierno y a los partidos que lo sustentan. Parece también clara la influencia de las organizaciones sociales que están detrás de las enmiendas, que versan fundamentalmente sobre la economía social y las personas con discapacidad. Igualmente, hay que decir que la enmienda del grupo socialista sobre la modificación del art. 51.2 de la Ley del Estatuto de los trabajadores, fue finalmente retirada¹⁷.

8. LA COMPARACIÓN ENTRE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2015 Y LA LEY 3/2023

Si bien gran parte de la explicación realizada con anterioridad ha permitido destacar buena parte del texto finalmente aprobado, es conveniente, a la par que necesario, efectuar algunas reflexiones sobre el impacto del cambio normativo con respecto a la regulación anterior. A ello dedico los siguientes apartados.

- a. El capítulo I regula el objeto y finalidad de la ley, y la definición de la política de empleo. Hay un acercamiento y vinculación más amplio con la política de empleo de la UE. Incluye conceptos

¹⁷ Para un mayor detalle de las enmiendas aprobadas en el Senado, véase "Y el Proyecto de Ley de Empleo, contra pronóstico, vuelve al Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva el 16 de febrero. Notas a las enmiendas introducidas en Senado" <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2023/02/y-el-proyecto-de-ley-de-empleo-contra.html> (consulta: 10 de febrero)

básicos que anteriormente no estaban recogidos en la ley de 2015. Define con precisión, y con preferencia por la contratación indefinida, que debe entenderse por colocación adecuada.

No me parece correcto que sitúe en el mismo plano, como entidades colaboradoras, a las corporaciones locales y, por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro.

Desarrolla mucho más ampliamente cuales son los objetivos de la política de empleo, poniendo especial interés tanto en las medidas preventivas como reactivas cuando pueda haber problema de su pérdida.

Garantiza (art. 5) entre los principios rectores el de igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios de empleo, así como a otros programas relativos a la inserción, permanencia y progresión en el mercado de trabajo. La difusión, en aplicación del principio de transparencia, de las ofertas y demandas de empleo gestionadas a través del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo. Además, todos los principios generales deberán informar también todas las actuaciones de las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

En cuanto a la planificación de la política de empleo, se insiste en la estrecha vinculación con la política europea, y para que no haya dudas competenciales (con independencia de los deseos de algunos partidos políticos nacionalistas) se recuerda que la gestión de las prestaciones por desempleo corresponde al MITES, es decir a la autoridad estatal.

Hay que subrayar una vez más, aun con las modificaciones introducidas en la norma desde el tránsito del Anteproyecto al texto final, el refuerzo de la dimensión autonómica y, en especial de la local, en las políticas de empleo. Tanto, porque el texto amplía la posibilidad de la primera de desarrollar y diseñar programas propios adaptados a las características territoriales, como porque se enfatiza la dimensión local y “se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones”

- b. El capítulo II está dedicada a la gobernanza, siendo importante recordar que la prestación de servicios de empleo tiene naturaleza de servicio público, “con independencia de la entidad que la realice”, y de ahí que sean aplicables a todas ellas “los objetivos y principios rectores de la política de empleo”

En cuanto a las funciones del Sistema Nacional de Empleo, integrado por la Conferencia Sectorial de Empleo y Relaciones Laborales, y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, deberán destacarse la letras e) y f), y poner la primera en relación con las reformas operadas en materia de extranjería por la Reforma de su Reglamento, la Instrucción 1/2022 de la Secretaría de Estado de Migraciones, y la Orden para 2003 sobre la gestión de la contratación en origen y su apuesta por la contratación fija discontinua y también la estable, a la espera de aquello que puedan ocurrir en el ámbito de la política migratoria con la posible modificación del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

El capítulo III, está dedicado a los instrumentos de planificación de la política de empleo, con cambios introducidos en el proyecto original que han permitido dejar más claras las competencias de las Comunidades Autónomas, a partir de las enmiendas pactadas con el PNV y ERC. Hay algunas novedades formales más que de fondo a mi parecer, cual es por ejemplo que la estrategia española de activación para el empleo pasa a denominarse (ya lo era desde 2020) Estrategia Española de apoyo activo al empleo, entre cuyos contenidos debe destacarse especialmente a mi parece el de la letra c) (“El análisis de la labor de las oficinas de empleo de tutorización continuada, acompañamiento y asesoramiento de las personas y entidades usuarias de las oficinas y servicios de empleo y para garantizar un sistema de gestión que facilite la identificación de perfiles, las necesidades formativas, la erradicación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad, y la casación de ofertas y demandas laborales. En particular, se evaluará el procesamiento y pertinencia de los datos incluidos en el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo, en orden a la satisfacción de la demanda de empleo), y mucho más la letra f), ya que debe incluir la previsión de gasto para ejecutar políticas activas de empleo plurianuales.

Más novedoso, y en coherencia con documentos anteriores del gobierno, es la regulación del Plan anual para el fomento del empleo digno, terminología basada sin duda en los documentos de la OIT sobre el trabajo decente o digno (según las diversas traducciones del original inglés al español que se utilicen), si bien los ejes sobre los que se debe articular son los mismos sobre los que se articula la Estrategia, es decir los de orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, con especial atención a la igualdad entre mujeres y hombres, el emprendimiento, y, con carácter transversal a todos los anteriores, la mejora del marco institucional.

A continuación se regula el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (en la terminología de la norma de 2015 Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo), que entre sus finalidades tiene tienen la integración de toda la información relativa a las políticas de empleo, incluyendo las ofertas y demandas registradas en las agencia de colocación colaboradoras, y que deberá garantizar a la (de futura creación) Agencia Española de Empleo (que ocupará el lugar del SEPE) y a los Servicios Públicos de Empleo de las CC. AA “la posibilidad de acceso y tratamiento masivo de datos con el fin de realizar perfilado de las personas usuarias de los servicios públicos de empleo”.

Novedad coherente con la regulación de la normativa europea y española en la materia, son los art. 16 y 17 que versa sobre el tratamiento de datos personales, que deberá ajustarse a dichas normas. Repárese en que son datos de carácter personal todos los datos que puedan identificar a los usuarios de los servicios de empleo, y todos los relativos “a situación y actividad laboral, a su formación, los relativos a la protección social, así como a su situación socioeconómica, entre otros”. Se presta especial atención a evitar el sesgo discriminatorio en las medidas que se adopten a partir del conocimiento de tales datos, algo sin duda de extrema importancia para garantizar los derechos de todas las personas demandantes de los servicios de empleo (no solo, repárese bien, los demandantes de empleo)

Como ya he indicado con anterioridad, la nueva Ley autoriza la creación de la Agencia Española de Empleo, en la forma en que se determine por Real Decreto, según estipula la disposición adicional primera. Estaremos pues en presencia de una entidad de derecho público de la AGE, a la que será de aplicación la Ley 40/2015 de 1 de julio, a la que se atribuye la “ordenación, desarrollo y seguimiento de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo, en el marco de lo establecido en esta Ley”. Ciertamente, sus competencias serían muy semejantes a las actuales del SEPE, si bien se incluye una referencia expresa, en virtud de las competencias estatales y autonómicas en la materia, a que para garantizar la coordinación entre políticas “activas” y “pasivas” “se desarrollarán sistemas de coordinación y cooperación con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas”, y siempre, en todas sus funciones y competencias, con el punto de mira en la evaluación del desempeño según el modelo establecido por la Comisión Europea.

El capítulo II está dedicado a los servicios de empleo de las CC. AA, habiéndose incluido en fase de tramitación parlamentaria una importante enmienda, cuál es la posibilidad para estas de desarrollar su propia cartera complementaria de servicios de empleo, así como también “la implantación y desarrollo de sus propios programas de empleo y de fomento de la actividad económica en su ámbito territorial”. Se ajusta así de mejor manera, a mi parecer, la normativa con la jurisprudencia del TC sobre el reparto competencial entre el Estado y las CC. AA en materia de empleo, no obstante ello, por supuesto, a la necesaria coordinación de la política autonómica con la europea (Orientaciones específicas y Estrategia Europea de Empleo) y la estatal (Estrategia Española de Apoyo Activo Al Empleo y Plan anual de su desarrollo).

El capítulo III trata sobre las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, distinguiendo entre las de carácter privado y público, teniendo las primeras, dato relevante a destacar, la obligación, cuando sus actuaciones sean de colaboración y coordinación con organismos públicos, actuar con total transparencia e informar del desarrollo de su actividad a los organismos autonómicos de empleo”, que deberán ser muy concreta tanto en datos cuantitativos como cualitativos, y articulándose su relación a través de acuerdos marco de vigencia máxima plurianual, sometidos a la regulación de la Ley de Contratos del Sector Público.

El capítulo IV aborda la regulación del personal del Sistema Nacional de Empleo. Es muy positivo que se disponga que deberá disponer de “los recursos humanos necesarios para una prestación eficaz y eficiente de los servicios”, si bien inmediatamente se condiciona a lo dispuesto en las Leyes de Presupuestos generales del Estado para el personal de la AGE, no siendo difícil concluir que la misma regla se aplicará al personal autonómico por la estrecha relación existente entre las normas presupuestarias estatales y autonómicas.

Las mismas matizaciones aparecen cuando se afirma que contarán “con unas plantillas suficientes”, pero siempre “dentro de los límites permitidos” por las Leyes de PGE, y que además se reitera en la disposición final octava cuando dispone que la financiación necesaria para la ejecución de los servicios garantizados “...se realizará con base en las conclusiones del grupo de trabajo referido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la

Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, debiendo tenerse en cuenta otros factores como la evolución del déficit público o la evolución del mercado de trabajo y sus necesidades”.

Más prudente se muestra la norma con respecto a los conocimientos requeridos por el personal, ya que se dispone que “procuraran mantener” una plantilla con la especialización de tales conocimientos que se requiera “para dar respuesta a las nuevas realidades”, una de las cuales, y desde luego no poco importante, es el impacto de la tecnología.

- c. Por supuesto, el título más importante de la norma, aun cuando podría decirse que no se trata de este sino del de financiación por cuanto marca los límites de su actuación, es el dedicado a las políticas activas de empleo (título III), conceptuadas (capítulo I) como “el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”, siendo sus objetivos prioritarios, pero no excluyentes de otros que puedan alcanzar relevancia en cada momento, “Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes”, con una destacada, y obligada, mención a los requerimientos de los mercados de trabajo locales.

Los servicios y programas, es bien sabido y ahora se reitera en la nueva ley, pueden ser gestionados directamente por los servicios públicos de empleo, bien mediante la colaboración público-privada, bien mediante la colaboración entre dos entidades u organismos de derecho público, incluyéndose en estas a las entidades locales, universidades públicas y cámaras de comercio, industria, servicios y navegación.

Un aspecto capital de las políticas activas de empleo es la vinculación de la formación con el trabajo, al que se le dedica atención específica en la norma desde la perspectiva de consolidación del derecho a la formación a lo largo de toda de la vida y del disfrute de 20 horas anuales de permiso acumulables durante un período de cinco años (véanse los arts. 4.2 b) y 23 de la LET); formación que, entre otros objetivos, ha de velar especialmente por las personas más vulnerables en el ámbito del empleo, y adaptarse a los procesos de cambios digital y ecológico, siempre desde la perspectiva de igualdad de género.

A la empleabilidad se dedica el capítulo II, como derecho y deber de las personas demandantes de empleo, por lo que deberá dotarse de los medios necesarios a quienes gestionan las políticas activas de empleo para que ello sea posible, combinado con la obligación de suscribir el compromiso o acuerdo de actividad por aquellas, con una clara finalidad de mejora de su nivel de presencia, o de incorporación, al mercado de trabajo en empleos que sean estables y de calidad, ya que no de otra forma debe entenderse la afirmación del objetivo de mantenimiento y mejora de quienes demandan empleo, y que para quienes se encuentran en situación de

desempleo deben ser útiles para que estas no se vean abocadas “a la toma de decisiones” (¿pérdida de derechos, empleo informal, empleo irregular) “que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo”, debiendo el Sistema Nacional de Empleo dotarse para llevar a cabo, de forma directa o compartida, su actuación mediante un catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad útiles tanto para el acceso al empleo como para la mejora de la empleabilidad, y que deberá ser útil igualmente para adecuarse a las necesidades de cada persona, con atención especial a los colectivos prioritarios, y siempre evitando cualquier tipo de discriminación, queriendo cerrar la norma toda posibilidad de que ello pudiera producirse cuando dispone que “además, se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores, suficientemente jóvenes o referentes al sexo o a la discapacidad de estas”. Me queda la duda de qué entiende el legislador por “suficientemente”, si bien supongo que cabrá remitirse a las edades de “jóvenes” (30) y “mayores (50 años) utilizadas en otros preceptos del texto.

El capítulo III está dedicado a la intermediación, incorporando buena parte de la regulación contenida anteriormente en el Real Decreto 1796/2010 de 30 de diciembre, regulador de las agencias de colocación, definiéndose 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 más apropiadas a sus requerimientos y necesidades”, siendo los agentes de dicha intermediación tanto los servicios públicos de empleo como las agencias de colocación y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior”.

Sí hay un cambio importante respecto a las agencias de colocación con ánimo de lucro con respecto a la normativa anterior. Mientras que en su art. 17 f) se disponía que “En caso de tratarse de entidades con ánimo de lucro, deberán realizar al menos un cuarenta por ciento de su actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo; en caso de tratarse de entidades sin ánimo de lucro, deberán acreditar que realizan al menos un diez por ciento de actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo”, la nueva norma amplía a las primeras hasta el 60 por ciento la obligación de llevar a cabo su actividad con fondos propios.

Recuérdese, además, no hay cambios sobre la normativa anterior pero conviene resaltarlo, que las agencias de colocación deben suministrar a los servicios públicos de empleo toda la información de que dispongan “sobre las ofertas de empleo y los perfiles profesionales que correspondan con esas ofertas”, y por supuesto garantizar el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a sus servicios por parte de las personas que así los demanden. Queda incluida en este bloque de la intermediación la actividad de recolocación de las personas trabajadoras, incorporándose una precisión de no poco interés en aras a evitar la pérdida de empleo de personas mayores, ya que en los planes de recolocación que se acuerden con las empresas que hayan procedido a despidos colectivos, en el ámbito de aplicación del art. 51 de la LET, deberá procurarse el retorno al trabajo de quienes hayan visto extinguidos sus contratos “después de los cincuenta y dos años”, a fin de evitar toda discriminación por razón de edad.

En el análisis que vengo efectuando sobre las políticas de empleo he expuesto en muchas ocasiones la inconveniencia de separar las llamadas políticas “activas”, de las (mal llamadas) “pasivas”, ya que tanto en unas como en otras el objetivo del mantenimiento del empleo, tanto cuando aún están ocupado como después de haberlo perdido, es común a ambas, cada una obviamente con sus particularidades, y por ello es importante el capítulo IV, dedicado, y no es casualidad el título que suprime la referencia a la “pasividad”, a la coordinación de “política activa y de protección frente al desempleo”, siendo nuevamente relevante destacar, por las obligaciones asumidas tanto por los poderes públicos como por el sujeto demandante de los SPE, que los segundos suscribirán un acuerdo de actividad y los primeros garantizarán a quienes perciben prestaciones económicas (tanto como asalariados como autónomos) “la participación en los servicios garantizados y el ejercicio de los compromisos previstos en esta Ley, así como el acceso a los servicios incluidos en la cartera común del Sistema Nacional de Empleo y a los servicios complementarios establecidos en los correspondientes niveles autonómico y local en la forma que se acuerde”.

De tal manera, se articularán diversos y variados programas y medidas de apoyo activo al empleo, como la compatibilidad de las prestaciones con el trabajo por cuenta ajena, ayudas económicas para quienes acepten un empleo que implique cambio de residencia habitual, o la capitalización de la prestación por desempleo para formar parte de una empresa de economía social o para emplearse en una empresa o centro de trabajo que requiera el cambio de su domicilio habitual.

Toda norma de política de empleo incluye algún o algunos preceptos dedicados a concretar que colectivos deben merecer especial, o mejor dicho prioritaria, atención por su especial vulnerabilidad para acceder o mantenerse en el mundo laboral. Desde luego, no es una excepción la nueva Ley de Empleo, que incluye un muy extenso catálogo de tales colectivos, sin que ello sea obstáculo a mi parecer, ya que sería contradictorio con otros objetivos perseguidos por la Ley, para que puede establecerse una “segunda prioridad” entre todos ellos en función de las cambiantes condiciones del mercado de trabajo y también, no hay por qué negarlo, en razón de las disponibilidades existentes cuando la garantía de la prestación de servicios para todas las personas va acompañado de los límites económicos fijados por las Leyes de PGE.

Tal casi exhaustivo listado, engrosado en el trámite parlamentario de la norma, va acompañado de referencias más concretas al colectivo de personas con discapacidad, al refuerzo de programas y medidas cuando se produzcan “situaciones de interseccionalidad” (mujer migrante, con baja cualificación y víctima de violencia de género podría ser un ejemplo), y por supuesto siempre teniendo presente la perspectiva de género en toda la planificación de todos los objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos, de los programas y medidas de acción, en el bien entendido además, y aquí nuevamente la regulación es fruto de las enmiendas incorporadas en la tramitación, las Comunidades Autónomas podrán identificar en su respectivo ámbito territorial los colectivos prioritarios “propios”, si bien creo que la amplitud del art. 50.2 hace difícil una mayor concreción al respecto, siendo cuestión distinta los criterios de prioridad que se puedan establecer.

Sobre la perspectiva de género se refuerza considerablemente su regulación con respecto a la normativa anterior, debiendo destacarse a mi parecer la novedad de poderse llevar a cabo medidas de incentivación de incorporación de trabajadores varones “en aquellos ámbitos de mayor presencia femenina”, con la finalidad, que por otra parte es idéntica a las de las medidas de potenciación del empleo femenino en sectores y actividades en las que se encuentre infra-representada, de “reducir la segregación ocupacional”.

Por si no bastara el listado del art. 50, preceptos posteriores centran su atención en la protección de mayores de 45 años, que desde luego es una edad relevante en el mercado de trabajo español donde la media de la población trabajadora supera los 40 años, y con especial atención cuando tengan a cargo menores de 16 años o personas dependientes (con los actuales datos demográficos me inclino a pensar que será más habitual lo segundo que lo primero), y también en los jóvenes, incluyendo a los menores de 30 años y los beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, con especial atención para menores de 18 años que carezcan de las titulaciones que les permitan acceder a un contrato de formación en alternancia, si bien cuando se trate de jóvenes de 16 y 17 años las medidas han de ser preferentemente de “retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones iniciales”. Para los jóvenes, y también para las mujeres, se prevén en las disposiciones adicionales la posibilidad de establecer medidas de acción positiva mientras sus respectivas tasas de desempleo no estén equiparadas a las tasas de desempleo total.

- d. ¿Hay obligaciones de los poderes públicos hacia las personas demandantes de los servicios que ofrece el SNE? La respuesta ya sabemos que es positiva, y también sus posibles límites, pero de lo que cabe la menor duda a mi parecer es de la amplia mejora que el Título IV, dedicado a “servicios garantizados, compromiso y cartera de servicios” opera con respecto a la normativa anterior, y nuevamente aparece una vez el aspecto positivo, al obligar a todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo a “garantizar en todo el territorio nacional” los servicios listados en el art. 56, si bien su contenido y alcance se remite a la regulación reglamentaria, y que son, en apretada síntesis los de elaboración de un perfil individualizado del usuario, la tutorización individual y asesoramiento continuado y atención personalizada, la elaboración de un itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil (en el plazo máximo de un mes a contar desde la elaboración de su perfil de usuario), formación en el trabajo, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, intermediación laboral eficiente, canal presencial o digital alternativo de recepción de los servicios y recepción de orientación y atención presencial o no presencial.

Este listado no admite diferencias de trato que puedan implicar algún tipo de discriminación, siendo en todo caso aceptado que puedan establecerse condiciones previas de empadronamiento, residencia o vecindad civil “en el ámbito de los programas de apoyo al empleo local”, y también “preferencias de acceso a las acciones de fijación de población en ciertos entornos o de recolocación de personas que hayan perdido sus empleos”, medidas que ponen claramente de manifiesto la interrelación de las políticas de empleo con el desarrollo económico local.

Por otra parte, hay un amplio catálogo de servicios garantizados a las personas, empresas y demás entidades empleadoras, tales como “Gestión de las ofertas de empleo presentadas a los servicios públicos de empleo. Información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma. Identificación de las necesidades de las empresas, tanto en lo que se refiere a puestos vacantes como a perfiles profesionales requeridos que facilite una adecuada planificación formativa. Información y apoyo sobre los procesos de comunicación de las contrataciones y los trámites legales complementarios. Apoyo en los procesos de recolocación en los supuestos previstos legalmente. Información y asesoramiento sobre la difusión de ofertas en el ámbito de la Unión Europea a través de la Red EURES”

Las obligaciones de los poderes públicos van de la mano, como ya ha destacado con anterioridad, de las que adquieren las personas demandantes de empleo, por una parte, y las personas, empresas y demás entidades colaboradoras por otra. Baste ahora indicar con respecto a las primeras que se incluye la de colaborar activamente con los servicios públicos de empleo y mantener una actitud activa para mejorar su empleabilidad. Para las segundas, es relevantes señalar que deberán “comunicar los puestos vacantes con los que cuentan”, remitiendo la concreción de tal obligación al desarrollo parlamentario.

¿Cuál es la cartera de servicios? De forma muy detallada se regula en el capítulo II, agrupados estos en orientación para el empleo personalizada, integral y exclusiva; intermediación, colocación y asesoramiento a empresas, formación en el trabajo, y asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

- e. Toda norma que pretenda un cumplimiento adecuado de su contenido, de sus derechos y obligaciones por parte de todos los sujetos implicados, debe estar dotada de la financiación adecuada, y sobre esta concreción ya me he detenido con anterioridad.

A esta temática se destina el título V, arts. 62 a 65, siendo especialmente importante a mi parecer destacar dos normas que afectan especialmente a quienes llevan a cabo en su gran mayoría las políticas activas de empleo, es decir las CC. AA y que disponen de los fondos distribuidos anualmente en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

En primer lugar, la medida adoptada para posibilitar una gestión a medio plazo por estas, “ por Acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se podrán acordar los criterios de distribución de carácter plurianual y distribución de los fondos para ejercicios futuros, siempre que no superen los límites y las anualidades fijadas en el artículo 47.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, sin que resulte de aplicación lo previsto en el apartado tercero de este artículo”. En segundo término, “Como excepción a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el caso de que las Comunidades Autónomas cumplan los requisitos y objetivos previamente fijados, serán objeto de devolución al Estado los remanentes de créditos no comprometidos hasta el 31 de marzo del ejercicio siguiente al que fueron asignados”.

- f. Por último, el Título VI, una novedad importante con respecto a la normativa anterior, está dedicado a la evaluación de la política de empleo, previendo la planificación y el carácter público

de sus resultados, las prioridades que debe tener, los niveles de organización, y los aspectos metodológicos y calidad de los datos, siendo especialmente relevante que se preste especial atención a la mejora de la empleabilidad y al análisis de las transiciones del desempleo al empleo.

Cabe aquí señalar, dicho sea incidentalmente, que con carácter general se ha aprobado recientemente la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, que tiene por objeto “estructurar el sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado con el fin de institucionalizar la evaluación como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública”.

9. RECAPITULACIÓN FINAL

Toca volver, al finalizar este artículo, al inicio del mismo.

Las políticas de empleo deben responder a las necesidades de las personas trabajadoras, tanto de quienes están ocupadas como de las desempleadas y de las que, aunque inactivas, deseen incorporarse al mundo laboral, y por supuesto también de las empresas que cada vez más demandan políticas de formación que preparen, tanto a su personal como al que puede contratar, adecuadas a los cambios operados en sus actividades, con la necesidad de disponer de personal más y mejor formado.

La nueva Ley abre amplios caminos para que ello sea posible, y el desarrollo de la cartera de servicios, acompañado de un conveniente y necesario soporte económico, a la par que con una estrecha relación y cooperación de todas las Administraciones Públicas y entidades del sector privado que operan en este terreno, deberá contribuir a ello.

Sin olvidar, por supuesto, que una Ley de Empleo es útil si va acompañada de reformas en la normativa laboral que garantice una mayor estabilidad en el empleo y que este sea de calidad, camino por donde avanza la reforma laboral llevada a cabo por el RDL 32/2021 de 28 de diciembre.

¿Se hubiera podido avanzar más en una normativa que garantizara de forma total y absoluta los recursos presupuestarios para llevar a cabo de la manera más eficaz y eficiente posible las políticas de empleo adecuadas para responder a las nuevas necesidades derivadas de la reestructuración de la actividad productiva, y para conseguir que todas las personas trabajadoras tengan las habilidades, aptitudes, destrezas y conocimientos que demandan los puestos de trabajo que se van creando?
¿Se ha quedado corta la nueva ley en este terreno?

Es una buena pregunta que, si se presta atención a los debates parlamentarios, tiene respuestas muy diferentes, y quienes lean con atención los debates parlamentarios confirmarán sin duda mi opinión. Por otra parte, las lógicas controversias, existentes en cualquier gobierno, entre quienes

demandan más disponibilidad económica, y más flexibilidad en el uso de los recursos disponibles, y quienes tienen las responsabilidades directas de gestionar la política económica, y por consiguiente pactar la distribución de los recursos disponibles, afloran en cualquier norma, y desde luego la nueva Ley de Empleo no es una excepción, aun cuando ello, obviamente, no quede reflejado, al menos de forma directa, en el texto aprobado.

Ello, no obstante, y tal como creo que ha quedado reflejado a lo largo de todo el texto, no obsta, a que se haya conseguido una regulación que permite a las autoridades, estatales y autonómicas, responsables de las políticas de empleo de acuerdo a sus ámbitos competenciales respectivos, y en el marco de los acuerdos que se adopten en el marco de la Conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, disponer de un marco que permita, primero, planificar a medio plazo, y no sólo con carácter anual, los programas a desarrollar en el marco de sus respectivas carteras de servicios.

Sí es necesario llamar la atención, y alguna mención ya ha aparecido en el texto con anterioridad, a que se debe prestar especial atención al buen uso de las posibilidades que ofrece la modificación de la normativa anteriormente vigente para llevar a cabo contrataciones laborales relativas a los programas de políticas activas de empleo. No sería nada positivo, desde luego, y desmerecería los contenidos positivos de la norma que ya he expuesto, que volvieran a plantearse en vía judicial, nuevos conflictos relativos a la temporalidad en fraude de ley que se han dado en numerosas ocasiones con ocasión de la prestación de servicios durante muchos años en programas de políticas activas de empleo que tenían presupuestos anuales y que año tras año se mantenían, eso sí con nuevos presupuestos, y que el TS acabó considerando como contratos indefinidos por no ser la partida presupuestaria un presupuesto habilitante para la celebración de contratos para obra o servicio determinado. Además, la ya tan referenciada reforma laboral ha establecido cautelas protectoras en punto a garantizar la estabilidad laboral que cualquier política pública de desarrollo de programas de políticas activas de empleo ha de tener sin duda en consideración.

Deberemos estar atentos, pues, a como se aplica la norma y de qué manera consigue los resultados deseados, debiendo poner todas las partes interesadas su empeño en lograr el objetivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabeza Pereiro, J. y Ballester Pastor, M.A., *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, MTIN, Madrid, 2010.

Calvo Gallego, J. y Rodríguez-Piñero Royo, M. (Dirs.), *Colocación y Servicios de Empleo*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011.

Camas Roda, F., *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007.

Camps Ruiz, L.M., Ramírez Martínez, J.M., y Sala Franco, T. (Dirs.), *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo: estudios ofrecidos en memoria del profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2010.

Coalición progresista., *Un nuevo acuerdo para España* (acuerdo PSOE.UP 30 de diciembre de 2019).

García Quiñones, J.C., *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010–2015)*, Ed. Reus, Madrid 2015.

García Quiñones, J.C., *Políticas activas de empleo*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.

OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023*.

López Insua, B.M., Fernández Bernat, J.A. y Monereo Pérez, J.L., *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2016.

Molina Hermosilla, O., *La dimensión jurídica de la política de empleo*, Ed. ARL-Mergablum, Sevilla 2005.

Rojo Torrecilla, E., *Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral*, 9 de diciembre de 2009. Web: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2009/12/servicios-publicos-de-empleo-politicas_09.html.

Valdés Dal-Re, F. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Empleo*, Ed. La Ley, Madrid, 2012.

LEGISLACIÓN

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (BOE, 17).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE, 27).

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE, 24).

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE, 24).

Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE, 30).

Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOUE, L304, 24).

Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (BOE, 21).

Ley 3/2023 de 28 de febrero (BOE, 1 de marzo).