

LA LEY 3/2023 DE EMPLEO: ALCANCE Y DIMENSIONES ESTRATÉGICAS A FAVOR DE LA EMPLEABILIDAD¹

EMPLOYMENT LAW 23/2023: SCOPE AND STRATEGIC DIMENSIONS IN FAVOR OF EMPLOYABILITY

Eva Garrido Pérez
Universidad de Cádiz
Orcid: 0000-0001-7910-4969
eva.garrido@uca.es

RESUMEN: La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, surge como nueva respuesta institucional ante una visión negativa y preocupante de la política de empleo en España, marcada por sus debilidades en las medidas y actuaciones estratégicas, el desajuste y deterioro evidente en el mercado de trabajo, la falta de herramientas de intermediación, la limitada dotación de recursos humanos y materiales, la escasa coordinación entre los servicios públicos de empleo, y la ausencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación de las políticas. La nueva ley se presenta con una mejor sistematización técnica, modernización de sus contenidos y reafirmación de derechos de los usuarios y demandantes, conforme a dos principios inspiradores básicos: la transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, y la eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas de empleo. Las aportaciones de la Ley 3/2023, planteadas fundamentalmente en una línea de mejora o avance y desde su ubicación sistemática en una serie de dimensiones diferenciadas que surgen de la propia norma, conforman el mejor diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de la norma para afrontar los retos de la ocupación y la empleabilidad.

1. Este artículo es resultado científico del Proyecto de Investigación denominado “Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral”, con referencia PID2022-139488ob-100 de la Convocatoria 2022 de Proyectos de Generación de Conocimiento en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

PALABRAS CLAVE: Ley, empleo, empleabilidad, ocupación, políticas activas, colectivos de atención prioritaria.

ABSTRACT: Employment Law 3/2023, February 28th, arises as a new institutional response to a negative and disturbing vision of employment policy in Spain, marked by its weaknesses in strategic measures and actions, the imbalance and evident deterioration in the labor market, the lack of intermediation tools, the limited provision of human and material resources, the lowly coordination between public employment services, and the absence of a system for monitoring, control and evaluation of policies. The new law is presented with a better technical system, modernization of its contents and reaffirmation of users and claimants' rights, in accordance with two basic inspiring principles: transparency in the functioning of the labor market, and efficiency in the design and execution of employment policies. The contributions of Law 3/2023, fundamentally proposed in a line of improvement or advancement and from its systematic location in a series of differentiated dimensions that arise from the law itself, make up the best diagnosis of the effectiveness and efficiency of this regulation to address the challenges of employment and employability.

KEYWORDS: Law, employment, employability, occupation, active policies, priority attention groups.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO Y PRETENSIONES DE NOVEDAD REFORMADORA SOBRE UNA BASE INERCIAL. 2. DIMENSIÓN TERRITORIAL E INSTITUCIONAL. 3. DIMENSIÓN ESTRUCTURAL Y ORGANIZATIVA. 4. DIMENSIÓN SUBJETIVA. 5. DIMENSIÓN OBJETIVA /FINALISTA. 6. DIMENSIÓN FUNCIONAL. 7. A MODO DE CONCLUSIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA LEY DE EMPLEO. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO Y PRETENSIONES DE NOVEDAD REFORMADORA SOBRE UNA BASE INERCIAL

Este año 2024 se ha iniciado con algunos datos de cierta ambigüedad en materia de empleo y desempleo registrado, por cuanto el anuncio de un descenso del paro y el aumento de la afiliación no oculta que España sigue siendo el país de la Unión Europea con mayor tasa de paro (11,9%) y que mantiene un más que preocupante nivel de desempleo juvenil (un 27,9%, el más alto en toda la zona euro que promedia un 14,5%). Y todo ello inserto en un análisis a nivel mundial nada halagüeño, vislumbrándose un panorama sombrío en las perspectivas del mercado de trabajo².

2. Como se indica en el reciente Informe de la OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2024*, se espera un deterioro del mercado de trabajo con un leve repunte de las tasas de desempleo a nivel mundial, debido sobre todo al déficit de puestos de trabajo en las economías avanzadas.

Como es sabido, en la caracterización y comportamiento del mercado de trabajo español inciden en buen número de factores de diversa morfología social, económica o política o incluso geopolítica (inflación, salarios, estructura productiva, niveles de crecimiento de la productividad, reestructuraciones, migraciones, cambios tecnológicos, digitalización, etc.), de donde difícilmente puede identificarse una única vía de actuación por la que orientar mecanismos, políticas o estrategias que mitiguen las debilidades del mercado de trabajo, refuercen sus fortalezas y generen nuevas oportunidades de mejora en su funcionamiento. No obstante, entre los factores normativos e institucionales que también caracterizan el mercado de trabajo y cuya revisión pudiera aportar una buena dosis de influencia, es sin duda una norma que sirva de marco impulsador y promotor de tales orientaciones, marcando fines concretos, acogiendo medidas adecuadas e innovadoras, y aglutinando instrumentos de distinta naturaleza para la consecución de objetivos comunes.

La experiencia de las normas de empleo que se han ido sucesivamente promulgando y modificándose en nuestro país da como resultado el aplaudido interés por mostrarse renovadoras y transformadoras en los medios, pero con la insatisfactoria conclusión de no haber alcanzado por, imposibilidad o incapacidad, los resultados pretendidos. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LEM'23), surge como un nuevo intento de construir, si no ya un nuevo paradigma de actuación en el mercado laboral español, sí al menos un modelo de funcionamiento más apropiado para intervenir eficazmente en el mismo.

Al respecto, y desde una posición de análisis jurídico, se coincide en la escasa capacidad de una ley de estas características para incidir en un mercado de trabajo cuyas reglas se someten al juego no siempre coordinado del derecho del trabajo constitucionalmente reconocido y de la libertad empresarial de contratación³. De ahí que deba recordarse un dato, que frecuentemente se olvida respecto de esta ley (y también de manera sistemática respecto de las anteriores), y es que su objetivo fundamental no es la reducción de los niveles de desempleo sino la creación de aquellas condiciones que favorezcan la empleabilidad en nuestro país. Es en este terreno donde una ley de empleo podría tener una influencia decisiva a través de unas medidas instrumentales que, aun cuando pudieran considerarse como de *soft law* desde planteamientos de una mayor incisión y actuación positiva en el mercado de trabajo, sin embargo, deberían conformar la base sólida y complementaria de aquellas otras políticas o iniciativas llamadas a tener una mayor capacidad de incisión operativa en los ajustes de demanda y oferta de empleo.

Particularmente el informe apunta a cómo el desempleo juvenil sigue impidiendo acelerar los ajustes estructurales y del mercado de trabajo, especialmente en países con altas tasas de *ninis*, por lo que es imprescindible impulsar iniciativas de desarrollo de competencias específicas para evitar una mayor erosión de la resiliencia del empleo.

3. Cruz Villalón 2023, 190.

Consiguientemente, la idea central de una ley de empleo, y lo es claramente en esta LEM'23, no es otra que actuar e intervenir en la articulación de aquellos mecanismos, servicios, estructuras y actuaciones que propicien la inserción laboral de determinados colectivos con especiales problemas de ocupación, y en general la mejora de la empleabilidad tanto de desempleados como de los ya ocupados.

El artículo 1 de la LEM'23 no deja lugar a dudas sobre su planteamiento finalista: *Tiene por objetivo 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 contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial.*

La reducción del desempleo estructural y del paro juvenil no se plantean como fines en sí mismos sino como objetivos generales a cuya consecución se destina una política de empleo planificada organizativa y estructuralmente, que actúe de forma complementaria con otras actuaciones o medidas que incidieran de forma más directa e incisiva en la creación y mantenimiento del empleo, en particular de jóvenes y otros colectivos de especial dificultad en el mercado de trabajo.

Cuestión distinta es que esta función instrumental sea cumplida eficazmente por la LEM'23 a través del conjunto de medidas que contempla y ordena. Interrogante que se inserta en una amalgama de dudas sobre la oportunidad, idoneidad e incluso necesidad de dicha ley y que surgieron desde el momento mismo de su promulgación, especialmente tras la lectura de su exposición de motivos, planteándose la realidad de una ley que se presenta con carácter innovador y reformista frente a dos factores que claramente se infiltran en la LEM'23, como son la inercia y la urgencia. En efecto, esta norma nace condicionada por la confluencia de ciertos elementos que a distinto nivel de imperiosidad y preponderancia imprimieron su particular sello en la conformación material y procedimental de la LEM'23.

De forma muy concisa, cabe destacar, en primer lugar, cómo la ley surge como respuesta a algunas llamadas de atención que de manera alta y clara apuntaban a los desfases del mercado de trabajo español y de las deficiencias en la estrategia política de empleo. Sirva al respecto aludir al Estudio de la AIREF de 2019 sobre *Evaluación del gasto público 2018. Programa de políticas activas de empleo*⁴ o fundamentalmente al documento gubernamental *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*⁵, que recoge como desafío la necesidad de resolver las

4. Este estudio, si bien se dedica fundamentalmente a analizar la calidad del gasto destinado a las políticas activas de empleo, presenta no obstante una visión global del funcionamiento de dichas políticas en España y una serie de propuestas basadas en la evidencia y en el análisis comparado. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-programa-politicas-activas-empleo/>

5. Este documento (<https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>) pone el acento en la problemática de las políticas activas de empleo (PAE) en España, subrayando (1) la falta de financiación

deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas, a la vez que incluye propuestas de futuro muy acertadas que ponen el acento en la ejecución de políticas y su evaluación, y que en mayor o menor medida se han visto reflejadas en la LEM'23, como la coordinación entre servicios públicos de empleo, agentes sociales y entidades educativas para vertebrar respuestas públicas-privadas; la apuesta por la orientación profesional, mediante la mejora de los servicios de orientación para personas desempleadas; y la creación de un eficaz sistema de evaluación y monitorización de las políticas activas. De similar tenor eran las carencias de la regulación legal en materia de políticas de empleo que se apuntaron por el Consejo Económico Social en su análisis sobre el texto del anteproyecto de ley de empleo⁶, destacando entre otras la falta de herramientas para poder realizar una intermediación efectiva, la carencia de un enfoque personalizado en muchas actuaciones, la escasa coordinación entre el servicio público de empleo estatal y los autonómicos y demás instituciones que operan en la materia, o la ausencia de un eficaz seguimiento, control y evaluación de todas esas actuaciones.

En segundo lugar, la LEM'23 también responde a ciertos compromisos adquiridos por el gobierno dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y concretamente del Componente 23 del Plan (*Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*) dirigido a impulsar una serie de reformas entre las que se encuentran las mencionadas en la Reforma 5 de dicho Componente, destinadas a la modernización de políticas activas de empleo, la evaluación de las políticas públicas, la mejor colaboración con el sector privado, la configuración de trayectorias individualizadas de orientación, y la mejora de las herramientas de los servicios públicos de empleo. Particularmente, una de las actuaciones que se contempla para la incorporación y ejecución de los contenidos de esta Reforma 5 es la modificación de la entonces ley de empleo (RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) para potenciar los instrumentos de actuación y coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrándose, entre otros aspectos, en la Reforma de las Políticas Activas de Empleo. La LEM'23 se justifica en muy buena medida en la necesidad de

de las PAE. Las elevadas tasas de paro han hecho que una gran parte de los recursos destinados a la lucha contra el desempleo se hayan destinado a políticas pasivas (en su mayoría, prestaciones gestionadas por el Estado), mientras que los recursos destinados a las políticas activas han sido considerablemente menores. (2) Las subvenciones y bonificaciones a la contratación, muchas de ellas de reducida eficacia, concentran el grueso del presupuesto, mientras que la dotación de dinero para formación (incluido su diseño, ejecución y evaluación) es mucho más reducida. (3) La baja eficacia de los Servicios Públicos de Empleo, debido a la infradotación de recursos, al poco uso de las nuevas tecnologías en los procesos de búsqueda y cobertura de vacantes, las dificultades de coordinación con las múltiples entidades colaboradoras, y la escasez de mecanismos de seguimiento, control y evaluación. (4) La insuficiente colaboración pública-privada, tanto en los procesos de intermediación como de formación.

6. Dictamen CES 6/2022 (sesión ordinaria del pleno de 25 de mayo de 2022).

dar cumplimiento a estas exigencias y con ello garantizar la percepción de los fondos europeos asociados al despliegamiento y ejecución del Plan.

Asimismo, y finalmente, en el origen e impulso de la LEM'23 hay otras motivaciones que, más que de compromiso, son en realidad de política de derecho, como el intento de modernizar una legislación en buena medida desfasada, con el fin de dotarla de una mejor sistematización⁷.

Pero a pesar de estos condicionamientos para la promulgación de una nueva ley de empleo, algunos de nuevo cuño como los surgidos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sus contenidos por lo general no se manifiestan con igual carácter de novedad reformadora. Si se analiza con detenimiento esta extensa norma⁸, contiene una importante dosis inercial (con una notoria reiteración técnica de corte generalista, ambigua e indeterminada en definiciones, medidas, objetivos, etc.) que coexiste con algunas novedades significativas, como el reconocimiento de derechos subjetivos, jurídicamente exigibles, a favor de los desempleados, la ampliación de los colectivos vulnerables, o la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas de empleo, actuando de forma complementaria con la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios de empleo.

Presentada la LEM'23 aún en estos términos limitados y generalistas, cabe descender al detalle de sus aportaciones en el diseño de ese marco de ordenación que permita la promoción y desarrollo de la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo, tal como se apuntaba como objetivo mismo de la ley. Tales aportaciones, planteadas fundamentalmente en una línea de mejora o avance y desde su ubicación sistemática en una serie de dimensiones diferenciadas que surgen de la propia norma, conforman el mejor diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de la norma para afrontar los retos de la ocupación y la empleabilidad.

2. DIMENSION TERRITORIAL E INSTITUCIONAL

La LEM'23 plantea la política de empleo desde un marco institucional, ajustado al que ofrece hoy por hoy la realidad española, buscando la coordinación entre los

7. Cf. Alfonso Mellado 2023, 2, incidiendo en la idoneidad de superar un texto refundido (el de la Ley de Empleo de 2015) que se basaba y procedía de la anterior Ley 56/2003, adoptada en un contexto notoriamente diferente al actual.

8. Como resume Alfonso Mellado 2023,1, la LEM'23 cuenta con amplio preámbulo, 70 artículos, 11 Disposiciones Adicionales, 5 Transitorias, una Derogatoria y 16 Finales. Su articulado se encuentra estructurado en 6 Títulos dedicados respectivamente a la política de empleo (I), a la Agencia Española de Empleo y Servicios de Empleo (II), a las políticas activas de empleo (III), a los servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios (IV), a la financiación (V) y a la evaluación de la política de empleo (VI), modificando en las disposiciones finales 1º a 10º diversas normas precedentes, entre ellas LISOS, ET, LRJS o TRLGSS.

distintos niveles territoriales de decisión y gestión, siguiendo la línea técnica-política iniciada en la ley de empleo de 2015 de procurar el adecuado equilibrio entre la necesaria coordinación del sistema y la también obligada territorialización de los planes anuales de empleo⁹. La norma apunta directrices y ordena actuaciones que van en este sentido, aun cuando posiblemente el esfuerzo resulte insuficiente y no satisfaga la ya mencionada crítica sobre la escasa e inadecuada coordinación entre los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos.

En este sentido debe reconocerse el claro refuerzo desde la LEM'23 de la dimensión autonómica, y hasta cierto punto de la local, en las políticas de empleo. Así, en primer lugar, la norma procede a dar mayor clarificación a las competencias de las Comunidades Autónomas, otorgándoles un papel central en el marco territorial de las políticas de empleo, y que se evidencia en dos claros reconocimientos: por un lado, al subrayar que los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas son «los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO la dimensión territorial de las políticas activas de empleo» (art.7.3 *in fine*); y por otro lado, al ampliar la posibilidad de las Comunidades Autónomas de desarrollar y diseñar programas de empleo propios adaptados a las características territoriales (art.7.2).

En segundo lugar, la LEM'23 enfatiza muy limitadamente la dimensión local pues aun cuando reconoce «la singularidad institucional de las corporaciones locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo» (*ex art.7.3*), sigue supeditando su papel a la debida cooperación y coordinación con otras administraciones, y tan solo pueden participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo mediante el espacio de participación institucional en el ámbito autonómico que las propias Comunidades Autónomas determinen en ejercicio de sus competencias.

Consiguientemente no es destacable un cambio significativo en el tratamiento institucional, y el marco territorial de las políticas de empleo sigue caracterizándose por la notoria centralidad de las Comunidades Autónomas, alrededor de las cuales pueden actuar como entidades colaboradoras, para prestar los servicios de empleo tanto comunes como complementarios, las corporaciones locales u otras entidades, ya sean públicas o privadas (art.23.2 LEM'23).

Siendo ésta la foto fija del marco de territorialización de las políticas de empleo que sigue marcando la LEM'23, resultaba obligado de manera complementaria el oportuno engranaje de colaboración institucional donde sustentar funcionalmente esa articulación territorial. Y a tal efecto la propia LEM'23 recurre en un buen número de ocasiones, de forma insistente, a la coordinación / cooperación entre agencia estatal, servicios autonómicos y demás administraciones públicas, elevando tal

9. Navarro Nieto 2023, 5-6.

principio a la categoría de rector de la política de empleo (art.5 c), con el fin declarado de garantizar a los demandantes y usuarios en general su participación en la ejecución de programas y el acceso a servicios tanto centrales (cartera común del Sistema Nacional de Empleo) como complementarios establecidos en los correspondientes niveles autonómicos y local.

Pero no por mucho que insista la LEM'23 en la herramienta de la coordinación, en sus líneas programáticas y en los sujetos participantes, aquella se clarifica en sus elementos esenciales, y en cómo o a través de qué mecanismos articular tal coordinación. Una cuestión que precisamente soporta una evidente falta de precisión en la LEM'23¹⁰ para, en su defecto, apoyarse en una implícita remisión al adecuado y sostenido funcionamiento de los instrumentos de gobernanza ya conocidos y operantes en la realidad práctica del sistema (Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y Consejo General del Sistema Nacional de Empleo)¹¹, sobre la base del recurso a los acuerdos de cooperación y al debido suministro informativo entre servicios públicos y entidades colaboradoras de los datos necesarios para la planificación y coordinación de la política de empleo (en conexión con la instauración del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo). Habrá que esperar pues a cómo el Sistema Nacional de Empleo ejecuta y despliega su función de garantizar la coordinación y cooperación de la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de las Comunidades Autónomas (art.8.4.b LEM'23), y a cómo también dicha Agencia vaya a desarrollar sistemas de coordinación y cooperación con esos servicios autonómicos para garantizar la relación coherente entre políticas activas y pasivas de empleo (art.22.j LEM'23).

3. DIMENSIÓN ESTRUCTURAL Y ORGANIZATIVA

Bajo este particular marco cabría esperar los mayores avances desde una ley de empleo a los fines tanto de una mayor eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas de empleo, como en la actuación eficaz de los servicios y agentes de intermediación. Y sin embargo los buenos pronósticos se han visto en alguna medida defraudados.

10. Como indica Alfonso Mellado 2023, 4, prueba de una de las tantas discordancias presentes en la norma entre objetivos y propuestas concretas, puesto que, a pesar de las reiteradas menciones a la coordinación entre administraciones públicas, la norma no desarrolla la forma de llevarla adelante de forma efectiva.

11. Ambos órganos de gobernanza mantienen en la LEM '23 su fisonomía general, con las únicas novedades de particular mención de que el órgano de cooperación (Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales) recibe ahora una regulación más completa, y que las funciones del órgano consultivo (Consejo General del Sistema Nacional de Empleo) hasta entonces recogidas en una norma de 2007, pasan ahora a ser detalladas en la LEM'23.

En efecto, aquello que se auspiciaba como importantes cambios en el modelo de gobernanza en materia de empleo, con un nuevo orden organizativo (modernizando su estructura) y funcional (digitalizando sus sistemas operativos), al objeto de ganar en rapidez, agilidad y flexibilidad, finalmente se ha visto limitado y reducido a meros cambios organizativos, a la creación/sustitución de la principal entidad responsable y a la puesta en escena de una coordinación pública-privada no suficientemente definida.

Así, por un lado, se da continuidad al Sistema Nacional de Empleo (en adelante, SNE) como eje estructural de las políticas de empleo¹², pero en la que se integran no solo como hasta ahora los servicios públicos de empleo, tanto estatal como autonómicos, sino que también se añaden las corporaciones locales y demás entidades públicas y privadas que participen en la implementación de las políticas de empleo, todas ellas ahora bajo su nueva consideración de entes colaboradores con el Sistema Nacional de Empleo. Una alterada organización que según la LEM'23 pretende reforzar la cohesión y mejorar la gobernanza del SNE, con una configuración más amplia eficiente e inclusiva. Cuestión distinta es que este propósito encuentre un margen de realidad a través de una actuación cohesionada y eficaz, y que solo el funcionamiento cotidiano del SNE podrá o no evidenciar.

Por otro lado, ha sido particularmente destacada y subrayada la novedad de la LEM'23 en la regulación de la nueva Agencia Española de Empleo (en adelante, AEE), sustituyendo al hasta entonces SEPE, como efecto derivado de los planteamientos reorganizativos del sector público laboral contenidos en el Plan Anual Normativo del Gobierno para 2023. Se efectúa pues un proceso de conversión (detallado en la DA 1ª de la LEM'23) de un organismo autónomo (SEPE) en una agencia (AEE) a la que se dota pues de una naturaleza de entidad de derecho público, teniendo el régimen jurídico propio de tales entidades con algunas excepciones¹³, así como personalidad jurídica propia y autonomía funcional y de gestión para el cumplimiento de programas y políticas que desarrolle en el ámbito de sus competencias, con arreglo a un plan de acción anual y un contrato plurianual de gestión (art.20 LEM'23).

12. En este sentido, Rodríguez-Piñero Royo 2023, 1, destacando precisamente, como muestra de este papel reforzado del SNE, la nueva ubicación sistemática de su regulación en la LEM'23, desapareciendo el Título que ocupaba en la anterior ley para integrarse dentro del Título Primero general sobre política de empleo, en un capítulo de gobernanza en el que recibe un tratamiento más extenso y detallado.

13. Cf. Rodríguez-Piñero Royo 2023, 2-3, mencionado particularmente lo que se refiere a su supervisión y control interno de la gestión económica-financiera (que corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado), y al nombramiento de quien ocupe su dirección (que deberá disponerse por medio de Real Decreto a propuesta del Ministerio de Trabajo, en lugar de efectuarse por el Consejo Rector como es regla común en las agencias).

Ahora bien, no parece que más allá de esta operación de cambio nominativo y de naturaleza jurídica, y aun a pesar de los artículos de la LEM '23 dedicados a su estructura organizativa y competencias, afloren conjuntamente en la norma una serie de cambios estructurales, organizativos y funcionales en la propia Agencia que permitan aportar mayores garantías de eficiencia y eficacia a su finalidad intermediadora en el mercado de trabajo.

Podría coincidirse en que el proceso de conversión llevará ineludiblemente aparejados cambios de distinta naturaleza y dimensión que requerirán su debido tiempo de gestión y desenvolvimiento. Pero el análisis sobre la eventual eficacia de una modificación jurídica de tal calibre debe partir ineludiblemente de su motivación, de cuál sea la razón o causa última que justifique esta transformación de un organismo autónomo en agencia. Los motivos se ocultan tras la ley, o mejor dicho entre las propias líneas de la norma, en su apuesta decidida por reforzar la gestión y mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo en su conjunto, pues al decir de la propia Exposición de Motivos de la LEM'23, el marco regulatorio de las agencias estatales «es el óptimo para abordar los desafíos a afrontar en materia organizativa, tecnológica y de gestión»¹⁴.

En este sentido, posiblemente la AEE se presenta como punta de lanza de un propósito técnico por una mayor eficiencia del sistema, concibiendo una actuación más flexible, diseñada conforme a proyectos y objetivos, acorde a contratos de gestión plurianual que le dote de estabilidad financiera, y sometida a control y evaluación¹⁵. Pero, aun así, si este es el planteamiento para un cambio de modelo de gobernanza, habría que coincidir en su carácter limitado pues tal modelo no solo depende de la acción de un órgano estatal, sino que abarca una plural gestión desde las Comunidades Autónomas que asumen el grueso de las políticas activas de empleo.

En todo caso, el despliegamiento de esta conversión del SEPE en AEE requerirá un proceso temporal indeterminado para que se lleve a cabo tanto su obligada y aún pendiente formalización jurídica (a través de la oportuna norma reglamentaria a la que se remite el art.18.2 LEM'23), como la correspondiente adaptación de recursos humanos a una nueva filosofía y dinámica de gestión, sin olvidar la necesaria dotación material, tecnológica, personal y financiera que se asocie a tal conversión. De ahí que aún se deba esperar un plazo más o menos dilatado para que la AEE vea la luz y comience su funcionamiento conforme a los parámetros delineados por la LEM'23 y los que surjan de su particular marco reglamentario, y a partir de ahí comprobar

14. Continúa señalando la Exposición de Motivos de la Ley que el cambio de régimen jurídico ofrece una serie de particularidades normativas, organizativas, así como relativas al modelo de cumplimiento de objetivos y de rendición de cuentas que permitirán aumentar el compromiso con la sociedad de la agencia, realizando los esfuerzos necesarios para prestar eficazmente el servicio público que esta ley le encomienda.

15. Alfonso Mellado 2023, 4-5.

si efectivamente responde a los fines justificativos y a las expectativas creadas con la nueva fisonomía y ordenación del ente central en el Sistema Nacional de Empleo.

Finalmente, en esta dimensión organizativa / estructural no debe dejar de mencionarse esa otra clara opción de política de derecho por una colaboración pública-privada en las funciones de gestión e intermediación del mercado de trabajo.

La incorporación de otras entidades públicas, pero también privadas, en el Sistema Nacional de Empleo, como colaboradoras para participar en la implementación de políticas de empleo, y ejerciendo sus actividades en coordinación y colaboración con los servicios públicos, ofrece un nuevo matiz al modelo de gobernanza del sistema mismo «con una configuración más amplia, eficiente e inclusiva» en palabras de la Exposición de Motivos de la LEM'23.

No es nueva la presencia de las agencias privadas de colocación como entes colaboradores en el ámbito de la intermediación en el mercado de trabajo, pero sí presenta mayor novedad el claro despliegue y favorecimiento desde la LEM'23 hacia una mayor participación privada en el marco estructural y funcional del Sistema Nacional de Empleo. En este sentido, la propia LEM'23 habla sin tapujos de una estructura pública y privada de empleo a la que sirve, como instrumento técnico de coordinación, el Sistema Público Integrado de Información de los servicios de empleo (art. 14) y en el que participan los entes públicos (Agencia Española de Empleo y los Servicios Públicos de empleo de las Comunidades Autónomas) junto a las agencias privadas de colocación y otras entidades colaboradoras de los servicios públicos, entre las que la LEM'23 incluye a entidades privadas que opten por intervenir en el campo de las políticas activas de empleo (art.26), tales como centros y entidades de formación, organizaciones sin ánimo de lucro e interlocutores sociales (art.3.i).

Las razones de esta vía abierta a esta participación privada en funciones de intermediación sin duda se mueven entre la inevitabilidad del mecanismo desde una particular opción de política del derecho, y la propia necesidad que tiene el sistema público de empleo de contar con otros mecanismos y recursos que pudieran dotar de mayor eficacia y eficiencia al diseño, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo.

Ahora bien, aun cuando este notorio apoyo a la colaboración público-privada en el ámbito del empleo ha provocado desde alguna posición sindical la crítica sobre ciertos riesgos de privatización de los servicios de intermediación laboral¹⁶, sin embargo es justo señalar que los contornos de dicha colaboración se definen en marcos delimitados y controlados por los organismos públicos tanto estatal como autonómicos, mediante los correspondientes instrumentos de coordinación (en particular con los acuerdos marcos de colaboración de vigencia cuatrienal definidos en el

16. Análisis USO sobre la Ley de Empleo en <https://www.uso.es/nueva-ley-de-empleo-todo-lo-que-debes-saber/>

art. 27 LEM'23 y con remisión a la Ley 9/2017 de contratos del sector público); unos mecanismos que someterán tales entes privados a obligaciones de actuación transparente y a una continua rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas. Más aún cabe subrayar que sobre este esquema organizativo sigue planeando como principio rector la naturaleza de servicio público que tiene la intermediación laboral con independencia de la entidad que lo realice (art.42.1 LEM'23), de donde por mucho que puedan expandirse las actividades de entidades privadas en el campo del empleo y la intermediación laboral, seguirá imponiéndose sobre ellas el diseño público de los objetivos y principios rectores de la política de empleo.

4. DIMENSION SUBJETIVA

Otra de las novedades más destacables de la LEM'23 ha sido sin duda la definición de la empleabilidad como elemento nuclear de la política de empleo¹⁷, y en torno al cual se efectúan desde la ley otros significativos cambios de orden funcional y organizativo que van a reforzar de manera muy especial la dimensión subjetiva del Sistema Nacional de Empleo.

Considerando la empleabilidad como conjunto de competencias y cualificaciones de una persona que le permiten situarse en mejores condiciones ante el mercado de trabajo, y partiendo de que su mantenimiento y mejora es un derecho y deber de las personas demandantes de los servicios públicos, la LEM'23 pone todo el Sistema Nacional de Empleo, y por tanto el conjunto de entidades y organismos tanto públicos como privados que lo integran, al servicio de ese derecho-deber, velando por el mismo y orientando todas sus actuaciones hacia la satisfacción de la empleabilidad así configurada.

Desde este planteamiento se justifica pues la amplia delimitación de los sujetos que por ser titulares de ese derecho-deber de empleabilidad van a ser los destinatarios de los servicios y actuaciones del Sistema Nacional de Empleo en su conjunto. Ofrece finalmente la LEM'23 la opción de salir del limitado espacio de atención al demandante de empleo para proyectarla a los demandantes de sus servicios, a los mismos efectos de optimizar y propiciar sus opciones de empleabilidad.

Nace así la nueva definición de persona usuaria de los servicios como aquella «desempleada u ocupada que solicita la mediación de los servicios públicos de

17. El art.3 de la LEM'23 define expresamente la empleabilidad como el «conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo»; definición que se reproduce en el art 24 LEM'23 añadiendo que «la empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandas por el mercado de trabajo».

empleo, con objeto de mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso a un empleo decente y de calidad» (art. 3 a), configurando pues como objetivo específico de la política de empleo la ampliación y mejora de la empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas (art.4.d).

En este plano se entiende la nueva y mejorada relación de los servicios de empleo con los sujetos usuarios de estos, que se sustenta sobre todo en un elenco de derechos, deberes y obligaciones tanto de las personas demandantes, como de los sistemas de empleo y de las agencias de colocación. Aun cuando el tratamiento de esta temática será abordado en el siguiente apartado relativo a la dimensión objetiva de la LEM'23, debe destacarse aquí que la atención y tutorización personalizada que forma parte de esa reforzada relación jurídica entre usuarios y servicios, va a encontrar una especial problemática técnica y operativa ante la figura de los colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo (en adelante, CAPPE) que se ha erigido como otra de las grandes novedades de la LEM'23 por su alcance un tanto desmesurado, presentando un listado de personas con algunas menciones indeterminadas e incluso en mayor o menor medida injustificadas.

En efecto, el art.50 LEM'23 asume la tradición de normas de empleo precedentes de identificar determinadas actuaciones o programas de empleo destinados a colectivos que presentan como rasgo común la dificultad de inserción en el mercado de trabajo, si bien ahora la vigente ley de empleo presenta una primera novedad de orden sistemático al acoger ya en sede de políticas de empleo la mención a los CAPPE¹⁸ y aglutinar bajo un único precepto la delimitación de quienes pueden ser catalogados como tales¹⁹.

Pero más allá de esta mejora de técnica legislativa, aquello que ha llamado poderosamente la atención no es tan solo el hecho del amplio catálogo de personas que se incluyen bajo este calificativo de CAPPE²⁰, sino fundamentalmente que no se haya aportado desde la norma ningún criterio que justifique la inclusión de las personas que menciona, ante un primer examen de que el recurso a sus dificultades de integración laboral no parece suficiente para explicar el mencionado calificativo.

18. Frente a la opción de la LEM'15 que refería a los colectivos de atención prioritaria dentro del capítulo dedicado al «acceso de las personas desempleadas a los servicios», para ofrecer un enfoque personalizado por el hecho de la pertenencia a esos colectivos, la LEM'23 parte de una configuración amplia e integradora de las políticas de empleo para acoger programas de orientación, empleo, mejora de la empleabilidad de las personas en general, aun poniendo cierto foco de atención en quienes puede tener más dificultades de acceso y mantenimiento del empleo.

19. En el mismo sentido, Cristóbal Roncero 2023, 1-2.

20. Con la advertencia destacada no obstante por Morales Ortega 2023: 5, de que la ampliación de colectivos ha ido también acompañada de una limitación en relación con otros colectivos, como es el supuesto de mujeres, «que, con la ley, solo –salvo que formen parte de otro grupo– se configuran como colectivo prioritario de concurrir en ellas la baja cualificación o ser víctimas de violencia de género».

Así, por lo que se refiere a la identificación de quienes van a ser considerados como CAPPE, en el art.50 LEM'23 aparecen nombrados hasta un total de 20 colectivos o categorías de personas²¹, sin que resulte en modo alguno una lista cerrada en cuanto que, por cláusula general, caben otros colectivos de especial vulnerabilidad que sean sujetos de atención prioritaria en las políticas de empleo o que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo. A esta vía abierta y absolutamente incondicionada a una ampliación de sujetos a través de instrumentos o mecanismos propios de apoyo activo al empleo, se une la remisión a lo que se dispusiera en las Comunidades Autónomas. Siendo así, junto a los colectivos listados del art.50, a los que se les agrega la etiqueta o calificativo de vulnerables y de común proyección a nivel nacional, es decir, de atención prioritaria desde las políticas públicas a nivel estatal o territorial inferior, las Comunidades Autónomas podrían identificar particularmente otros, que serían en consecuencia colectivos prioritarios propios, «con el fin de prestarles una atención diferenciada a la vista de las peculiaridades de los distintos territorios».

Como ya se ha podido destacar en otro lugar²², lo más llamativo de este proceso de identificación de los colectivos vulnerables de atención prioritaria, es que no se indica el criterio o criterios utilizados para tal identificación, ni se apunta para justificar la selección o identificación de los nominados expresamente en el art 50 LEM'23, ni tampoco se predetermina a los efectos de que las Comunidades Autónomas identificaran a sus propios colectivos de atención prioritaria.

Podrá coincidirse en que una norma que plantea como objetivo promover un mercado de trabajo inclusivo, irradie igual interés en mejorar la empleabilidad de quienes pueden tener precisamente situaciones de desigualdad social. Pero no necesariamente el adolecer de algún matiz de exclusión, que incluso puede ser de carácter puntual o circunstancial, conlleva problemas de empleabilidad y de inserción laboral. Y, de hecho, la LEM'23 ha construido una especie de presunción *iuris et de iure* de que ciertas personas o colectivos con problemas de inserción social o laboral, tienen de forma inmediata y automática dificultades de empleabilidad.

Ante este cuestión de fondo, no resuelta por la norma, de cual pudiera ser el criterio básico de selección y que fuera de general alineamiento con todos los colectivos mencionados en el art.50 LEM'23, pero también con otros que pudieran identificarse como tales en atención a sus cláusulas de remisión, cabría acudir al criterio de la vulnerabilidad, en su delimitación de cualidad que recae en una persona que es susceptible de sufrir un riesgo físico, moral o también social, como es el de ser excluido de la sociedad en la que quiere insertarse y vivir colectivamente, y más aún encontrar

21. Sobre si era necesaria la ampliación y concreción en un listado «nominativo» de colectivos a los que atender preferentemente desde las políticas de empleo, vid. Aguilar González 2023, 1-7.

22. Garrido Pérez 2023, 6.

barreras para incorporarse en el mercado laboral, conforme a la premisa indiscutible del trabajo como mecanismo básico de inserción social.

Cierto es que existe una íntima conexión entre vulnerabilidad social y vulnerabilidad laboral²³, pues quienes tienen dificultades de insertarse en el mercado de trabajo, se encontrarán también en riesgo de exclusión social. Y viceversa: las personas vulnerables sociales, aquellas que se topan con barreras para su integración social, encontrarán sin duda especiales dificultades para su inserción laboral, de donde la vulnerabilidad laboral deriva directamente de la social. Y aun cuando no siempre es manifiesta esa ecuación vulnerabilidad social y vulnerabilidad laboral²⁴, sin embargo, las personas o colectivos mencionados en el art.50 LEM pueden quedar agrupados bajo ambas categorías diferenciadas que evidencian una distinta caracterización y pretendida justificación.

En el primer grupo dominado por el criterio de la vulnerabilidad laboral, se insertarían aquellas personas cuyos problemas de empleabilidad son tradicionales y más que evidenciados, y sin que necesariamente se asocien a una subyacente vulnerabilidad social. Son quienes siempre aparecen entre las actuaciones de fomento del empleo como los de mayor preocupación por su empleabilidad: jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, parados de larga duración y personas con discapacidad (con las matizaciones efectuadas por la LEM'23). Junto estos colectivos tradicionales, debe incluirse dentro de esta categoría de personas con vulnerabilidad laboral, y sin una clara evidencia de dificultades de inserción social, a las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración. Asimismo, hay que acoger bajo el grupo de personas con problemas de vulnerabilidad laboral, a aquellas otras que menciona el art.50 LEM'23 y que también aparecen como novedad entre los CAPPE: las personas con capacidad intelectual límite y las personas con trastornos del espectro autista.

Bajo el segundo grupo identificado por la vulnerabilidad social, como expresiva de dificultades de inserción social, habría de acoger al resto de personas u colectivos mencionados por el art.50 LEM'23, para quienes determinados rasgos o circunstancias personales o familiares, les sitúa en una posición de dificultad de inserción social de la que carecen quienes no poseen tales rasgos o no se encuentran en tales circunstancias. Entran así personas de espectro tan heterogéneo como, entre otras, migrantes, de etnia gitana, del colectivo LGTBI (en particular *Trans*), víctimas de terrorismo, personas beneficiarias de protección internacional, o descendientes de primer grado de mujeres víctimas de violencia de género. A pesar de su heterogeneidad, es su vulnerabilidad social la cualidad distintiva de todas estas personas y de la que

23. Sobre la conexión entre vulnerabilidad social, vulnerabilidad laboral y precariedad laboral, en extenso, Merino Segovia 2023, 27-39.

24. No lo es tratándose de personas que suelen identificarse como de difícil inserción en el mercado de trabajo y sin embargo como categoría general no está señalada como de especial riesgo de exclusión social, como sería el caso de mujeres o jóvenes.

cabe derivar dificultades de acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo. Ciertamente es que no hay datos estadísticos que evidencien para todas ellas sus concretos problemas de empleabilidad, de donde la LEM'23 parece partir de la premisa de que el rechazo social que pudieran sufrir algunas de las personas mencionadas también se proyecta en reticencias y resistencias desde el mercado de trabajo. Conforme a esta ecuación, la inserción laboral aparece como la medida más adecuada para eludir los riesgos de exclusión social, y de ahí posiblemente la justificación para su incorporación entre los colectivos cuya empleabilidad debe ser asumida con carácter prioritario desde las políticas activas de empleo²⁵.

Por otro lado, y enlazando precisamente con esta última idea, de la pertenencia a uno de los colectivos mencionados como de atención prioritaria se deriva, como ineludible efecto, la obligación de los servicios públicos de empleo de diseñar y programar acciones y medidas específicas que mejoren la empleabilidad de tales personas de manera preferente a otras generales iniciativas y respecto de otras personas en desempleo²⁶.

Ahora bien, la ausencia de un criterio claro que identifique los problemas de empleabilidad de buena parte de las personas mencionadas bajo el calificativo de colectivos de atención prioritaria, va a poner a los servicios públicos de empleo en la difícil tesitura de diseñar esos programas o actuaciones que den contenido al objetivo de esta figura, delimitando previamente cuales habrían de ser las dificultades de empleabilidad que pudiera tener cada persona perteneciente a un colectivo o a más de uno, y teniendo en cuenta que de tal pertenencia no siempre se extraen unos rasgos generales o comunes de dificultad de integración que hubiera que afrontar a través de los programas e itinerarios de atención personalizada.

En última instancia debe recordarse que es al amparo del principio de igualdad y no discriminación que se admiten y justifican operaciones de desglose y segregación, incluso hasta términos extremos, de colectivos desfavorecidos y de necesaria atención particularizada, para asociarles específicas actuaciones y políticas destinadas a favorecer y promocionar su derecho de empleo en iguales condiciones. Pero también debe insistirse que tales normas promocionales y protectoras, de corrección de situaciones de desigualdad, han de responder a una adecuación de medios a

25. Ahora bien, tampoco es una ecuación que sirva para todos y cada uno de los colectivos mencionados en el art.50 y que aquí se insertan bajo el grupo de vulnerables sociales, ya que para algunos de ellos, más que una vulnerabilidad como expresión o constatación de problemas o dificultades reales de inserción social, se manifiesta una necesidad de especial protección y acogimiento social, como así sucede con las personas mencionadas como de especial riesgo personal o con especiales circunstancias familiares. Sobre las políticas sociolaborales a favor de las personas en situación de exclusión social (o en riesgo), vid. Rodríguez Copé 2023, 262 y ss.

26. Incluyendo lógicamente una atención personalizada e individualizada, y que «como planteamiento es intachable; su aplicación práctica, al menos si se toma como referente la dinámica existente hasta el momento, puede ser de ciencia ficción». Cf. Morales Ortega 2023, 6.

fin (alcanzar el objeto de eliminación de desigualdades) así como ostentar un carácter temporal mientras persistan las situaciones de desventaja. Y son estos parámetros de constitucionalidad los que ineludiblemente deben inspirar las medidas de política activa que pudieran adoptarse para los nuevos colectivos de atención prioritaria mencionados en la LEM'23 o que así pudieran identificarse por la acción normativa o reglamentaria.

5. DIMENSIÓN OBJETIVA /FINALISTA

El núcleo objetivo de la LEM'23 gira alrededor de un nuevo marco de definición de las políticas activas de empleo (en especial coordinación y vinculación con las políticas pasivas) y de sus específicos puntos finalistas, entre los que destacan elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios, así como corregir el ajuste de oferta y demanda a través de unos servicios de empleo eficaces y eficientes. Y es en torno a estos dos objetivos cardinales que giran los principales elementos de caracterización que expresa la LEM'23 en esta particular dimensión.

En primer lugar, y como ya se apuntó con anterioridad, la empleabilidad se reconoce como un derecho-deber a cuyo mantenimiento y mejora se destinan una serie de obligaciones, dispuestas por la LEM'23 básicamente en sus arts. 47 a 49²⁷, y que en definitiva conforman el nuevo marco de relación entre usuarios, servicios públicos de empleo y otros entes colaboradores. Conforme al mismo, a los solicitantes o ya perceptores de prestaciones o subsidios de protección ante el desempleo, se les exige que adquieran la condición de personas demandantes de servicios de empleo (conforme al procedimiento que se articule por los servicios públicos de empleo); condición de la que se deriva para los demandantes la obligación de cumplir con los compromisos asociados al acuerdo de actividad, y participando de las acciones o iniciativas señaladas en el itinerario o plan personalizado de empleabilidad. Pero en paralelo, esa misma condición les dota del derecho a acceder a los servicios tanto comunes como complementarios del Sistema Nacional de Empleo (art.47.2 LEM'23).

En segundo lugar, y como una derivada complementaria de las mencionadas obligaciones, a todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo (Agencia Nacional de Empleo, servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y otros entes colaboradores) se les impone la obligación de garantizar una cartera común de servicios de acceso en todo el territorio nacional en condiciones de igualdad (art.8.4.f), sin olvidar que ya la normativa reconoce el derecho de los usuarios a

27. Capítulo IV del Título II relativo a la «coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo», si bien existen otras esparcidas a lo largo de la norma.

acceder a tales servicios²⁸, de ahí que LEM'23 se ve casi forzada a reiterar en gran medida algunos de los parámetros de regulación reglamentaria precedente²⁹.

Del listado de servicios expresado en el art.56 LEM'23 se evidencia su ampliación respecto de los existentes o previstos bajo el marco regulatorio anterior, si bien su contenido y alcance se remite a una posterior regulación reglamentaria. Sin poder entrar lógicamente en el detalle de cada una de los servicios garantizados que se mencionan en dicho precepto, sí debe destacarse no obstante la centralidad que en tales servicios se concede a la atención personalizada del usuario demandante de los servicios de empleo, a través de la elaboración de un perfil individualizado para cada persona que le permitirá recibir una tutorización individual y continuada, así como diseñarle un particular y personalizado itinerario formativo o de búsqueda de empleo o de emprendimiento adecuado³⁰.

Sin duda la LEM'23 plantea un importante objetivo para los servicios públicos de empleo, cual es servir eficazmente a la empleabilidad, pero quizás resulta apresurada en disponer medios, tiempos y procedimientos que pueden dificultar la consecución de esa requerida eficacia. En este sentido es más que discutible que, considerando los recursos de personal disponibles en los servicios públicos de empleo, y de los que reiteradamente se critica su insuficiencia o falta de dotación adecuada, se pueda dar cumplimiento al mandato de la norma de elaborar, para cada demandante o usuario del servicio y según su perfil, un itinerario o plan personalizado en el plazo de un mes desde la elaboración de dicho perfil. Sin olvidar que en esa tutorización e itinerario individual debe jugar un papel importante la formación en el trabajo y cuya planificación va a depender en buena medida del cumplimiento de aquel otro servicio de identificación de las necesidades de las empresas con mención de puestos

28. Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

29. Navarro Nieto 2023, 7, resaltando cómo «en sus contenidos esenciales ligados a la empleabilidad se mantiene el esquema de la norma reglamentaria: un catálogo específico de servicios para personas desempleadas, un segundo para personas ocupadas y un tercero destinado específicamente a empresas».

30. Precisamente, en la ampliada cartera de servicios resulta sorprendente que dentro de esa atención personalizada por parte de los servicios públicos de empleo y/o de entes colaboradores se incluya «el asesoramiento para el empleo y el emprendimiento» (art.56.1. e) con el fin de que las iniciativas emprendedoras que pudieran plantearse por o para el demandante tuvieran condiciones y garantías de viabilidad. Al hilo de este nuevo servicio se suscita básicamente el alcance del mismo e incluso su propia efectividad, al asumir los servicios públicos de empleo una intermediación respecto a actividades de emprendimiento para lo que ya existen mecanismos tanto públicos como privados, y cuando precisamente las dificultades para el impulso y proyección del autoempleo y la emprendimiento como vía de empleabilidad especialmente para jóvenes y mujeres, no reside en una actuación de asesoramiento o intermediación, sino en una falta de recursos económicos y facilidades jurídicas administrativas y financieras para iniciar un proyecto emprendedor. Una carencia que no se solventa con otorgar a los servicios públicos de empleo de una línea de trabajo adicional que requiere cuanto menos contar con personal suficiente con formación y competencias de guía y asesoramiento muy marcado en el empleo autónomo y en el emprendimiento.

vacantes y perfiles profesionales requeridos; una actuación que a su vez queda condicionada a que las empresas comuniquen tales datos, si bien su alcance y concreción aún depende de su determinación vía reglamentaria, y cuyo retraso no va a propiciar sin duda el necesario alineamiento entre formación y empleabilidad para afrontar el reto, también planteado desde la LEM'23, de favorecer un mejor ajuste entre las competencias propias del usuario de los servicios públicos y aquellas que demanda el mercado de trabajo. De hecho, los logros en este objetivo finalista van a ser determinantes en la valoración de la eficacia de los servicios públicos, de ahí el especial énfasis de la norma por destacar la vinculación de las políticas activas de empleo con la formación en el trabajo (art.33 LEM'23) planteada desde varias particulares perspectivas: (1) temporal, fomentando la consolidación del derecho de la formación a lo largo de toda la vida; (2) evolutiva, buscando la formación adaptable a los procesos de digitalización y sostenibilidad; (3) material, con contenidos formativos que aporten valor profesional y curricular a la persona trabajadora, y siempre diseñados desde el criterio de la igualdad de género; y (4) subjetiva, velando especialmente por la formación de las personas vulnerables y con mayor dificultad de acceso y/o mantenimiento en el mercado de trabajo. Un planteamiento ambicioso que no oculta la enorme dificultad de dar cumplida satisfacción a estos fines formativos a través de la oportuna regulación específica a la que remite el propio art.33 LEM'23, precisamente como elemento de oportunidad en un escenario de actuación política-legislativa que muestra un claro interés por favorecer y promocionar la formación profesional y la adquisición de conocimientos y competencias a lo largo de toda la vida.

En todo caso, el refuerzo de la empleabilidad como eje central de la actividad de los servicios públicos de empleo se ordena claramente al objeto de la mejora y potenciación de la propia actuación de intermediación laboral a desarrollar por tales servicios. El permanente acompañante en el discurrir de todas las normas sobre empleo, y que todas ellas han intentado eludir, ha sido sin duda la crítica recurrente hacia la ineficacia del sistema de intermediación en España. Sería enormemente aventurado señalar que la LEM'23 vaya a solventar si no todas, sí al menos buena parte de todas las deficiencias y carencias que el propio sistema evidencia, pero en todo caso merece que se destaque su apuesta decidida por la función intermediadora de los servicios públicos de empleo, pues no cabe otra opción que seguir confiando en su funcionalidad como herramienta de consecución de la igualdad de oportunidades. Y es en atención a dicha funcionalidad que se comprenden algunas modificaciones de la LEM'23 al respecto. Por un lado, con un refuerzo conceptual de la intermediación laboral, disponiendo una concepción de la misma más transversal e integradora que trata de superar la visión reduccionista y desfasada de la mera puesta en contacto de oferta y demanda de trabajo por otra más amplia alienada con la colocación³¹; y por otro

31. En este sentido, Costa Reyes 2023, 3.

lado, con un refuerzo instrumental, al fortalecer los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo con el fin de facilitar la gestión de la intermediación, sin perjuicio de esa reiterada colaboración pública-privada en la intermediación.

Como expresiones de ese aporte transversal a la intermediación, cabe mencionar las señaladas actividades de prospección y captación de demandas o de puesta a disposición de los solicitantes (en especial si pertenecen a los colectivos de atención prioritaria) de apoyos necesarios para eludir obstáculos a la intermediación derivados de sus circunstancias personales o sociales; y desde ese perfil más integrador de la intermediación laboral, se destaca el llamamiento realizado por la LEM'23 a que en su despliegamiento se erradiquen las barreras territoriales y muy especialmente determinados sesgos, como los de género, edad y discapacidad³², recurriendo incluso a la aplicación de sistemas de inteligencia artificial precisamente para detectar y corregir discriminaciones en el acceso y consolidación del empleo.

Por su parte, no siendo extraña la intervención de entes privados en los servicios de intermediación, sí que resulta destacable la especial atención prestada por la LEM'23 a las agencias de colocación, sometiénolas a una regulación más detallada, así como a procesos de evaluación, en tanto que instrumentos claves en esa colaboración pública-privada que aviva la propia LEM'23 en aras a conseguir esa mayor eficacia del servicio de intermediación laboral. Sin embargo, no debe olvidarse que por mucho que se quiera reforzar dicha colaboración, permitiendo la iniciativa privada en dicho marco, esta solo debe actuar de manera complementaria a la intervención y responsabilidad de los servicios públicos de empleo cuya eficiencia y capacidad va a depender sin duda de la debida solidez y dimensionamiento de estos. Y aquí precisamente reside uno de los mayores retos a los que se enfrenta el propio Sistema Nacional de Empleo con el despliegamiento de las medidas y actuaciones previstas en la LEM'23: a ganar la confianza y la solvencia en la gestión de las demandas de empleo por parte de los servicios públicos de empleo, que se ha ido perdiendo en buena medida a lo largo de los últimos años por la propia pérdida de eficacia de su principal actividad intermediadora y por la paralela mayor confianza prestada hacia portales de internet y otros mecanismos informales de búsqueda y obtención de empleo.

De nuevo, en última instancia todo ello va a depender no solo o exclusivamente de los oportunos desarrollos reglamentarios de la LEM'23 aún pendientes, sino también de la propia solidez material y presupuestaria con la que se doten los servicios públicos de empleo. Una cuestión que se alinea ineludiblemente con la última de las dimensiones definidoras de la LEM'23: la funcional.

32. Aun cuando esta preocupación de la LEM'23 parece resolverse, tal como se ha apuntado por Fernández Prol 2023, 2, «en términos tal vez en exceso simplistas, esto es, en clave re-centralizadora, son el riesgo de obviar singularidades y prescindiendo, tal vez, de los beneficios de una atención de proximidad».

6. DIMENSION FUNCIONAL

Ciertamente, el objetivo de buscar la garantía de eficacia y eficiencia de las actividades de intermediación, y en general de las políticas activas de empleo bajo el marco del Sistema Nacional de Empleo, si no quiere quedar en una mera declaración intencional limitada a su expresión normativa, requiere sustentarse ineludiblemente sobre dos pilares básicos: un planificado sistema de seguimiento, evaluación y revisión de las actuaciones y medidas desplegadas, y un marco presupuestario sólido y adecuado.

En este sentido, y por lo que se refiere al primero de los pilares mencionados, la necesidad de establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo era una cuestión que venía siendo reclamada tanto desde instancias de análisis³³ como de ámbitos de ordenación propiciatorios e impulsores de una generalizada evaluación de las políticas públicas³⁴. Acogiendo tal exigencia, la LEM'23 expresa, a través de un novedoso Título VI (arts. 66 a 70), una clara apuesta por una evaluación externa e independiente que, mediante una metodología que valore el diseño, puesta en práctica y efectos de las políticas de empleo, permita valorar su eficacia y elevar en su caso recomendaciones, en paralelo o de forma complementaria a iniciativas de evaluación que se lleven a cabo tanto por administraciones públicas competentes como por el Sistema Nacional de Empleo con carácter interno.

Dentro de este escenario de evaluación y valoración resulta especialmente acertado la mención a que la metodología utilizada en la evaluación ponga el foco de atención de manera especial en la medición de la mejora de la empleabilidad (art.69.2), cuestión a la que la propia LEM'23 aporta unos elementos funcionales. En concreto, recurriendo a herramientas como el análisis de datos y las evidencias estadísticas (art.17) se podrán identificar patrones de mejora de la empleabilidad del conjunto de las personas demandantes de empleo, para cuya cuantificación la norma dispone de una serie de indicadores o tasas: la de empleabilidad, la de intermediación, y la de cobertura. Ciertamente es que la misma LEM'23 proporciona alguna pista sobre el sentido de cada una de estas tasas (art.36), apuntando a su configuración como indicadores de naturaleza más cualitativa que cuantitativa³⁵, pero habrá que esperar una vez más al oportuno desarrollo reglamentario, al que se remite la norma, para conocer el

33. Estudio AIREF 2019, 110.

34. Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

35. Se coincide con Costa Reyes 2023, 6, al señalar que la ley parece «querer dejar atrás el uso exclusivo de criterios cuantitativos simplistas (v.gr. número de personas atendidas o de inserciones conseguidas) [...] para valorar también y muy especialmente otros aspectos cualitativos (v.gr. perfil de las personas atendidas, ofertas de empleo captadas, reducción de las brechas de género)».

detalle de la definición de tales indicadores y su eventual influencia en la evaluación y valoración de la eficacia de las políticas activas de empleo.

Finalmente, respecto del segundo de los pilares mencionados, el de un marco financiero suficiente y estable, es esta una cuestión que, si bien cruza transversalmente el conjunto de medidas, actuaciones y objetivos que se acogen y ordenan en la LEM'23, por cuanto su despliegamiento va a depender sin duda de la existencia de dicho marco, sin embargo la propia norma ni garantiza ni puede concretar, más allá de dedicar un Título V a la Financiación (arts. 62 a 65) y en particular al régimen presupuestario de fondos de empleo, y algunas referencias aisladas como la contenida en el art.12.1 f) apuntando hacia la previsión de un modelo financiero que cubra el gasto necesario para la ejecución de políticas activas plurianuales. Siendo así, seguirá planeando sobre esta ley, tal y como inercialmente se reiteraba en las anteriores, la crítica relativa a la falta de contemplación de una adecuada financiación en recursos personales y estructurales (incluyendo adecuados sistemas informáticos), aun mitigada por el recurso técnico legislativo a que no era preciso que tal cuestión quedara incorporada o mencionada en la Ley por corresponder a otro nivel y tratamiento legislativo, y en definitiva para no someter a más condicionamientos políticos y parlamentarios la aprobación de una ley que se reclamaba de forma imperiosa y condicionada desde las instancias europeas decisoras de la concesión de fondos *Next Generation*.

La letra dirigida a las instancias europeas era la que se quería escribir, dando forma a una importante carga de medidas, actuaciones y objetivos de mejora de la empleabilidad en un país que sigue manteniendo los peores datos de desempleo de la Unión Europea, por lo que era fácil condicionar la concesión de un importante paquete de fondos a un compromiso de reforma. Y así se cumplió. Sin embargo, aún no se han cumplido todos los deberes para con Europa en esta materia, siendo más que preocupante que tras un año de vigencia de la ley ésta sigue siendo un marco general que no se ha desplegado en sus principales elementos de identificación, especialmente en aquellos que son más novedosos y destacables en la línea de reforma y mejora. Aún no se ha producido ninguna aportación reglamentaria que permita atisbar la idea de que el cambio de modelo en cuanto a la definición y gestión de las políticas activas de empleo se acompañe de un adecuado apoyo financiero para su modernización y eficiencia finalista.

7. A MODO DE CONCLUSIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA LEY DE EMPLEO

La LEM'23 se ha presentado como un nuevo intento de intervenir activamente en el mercado de trabajo, fruto de presiones y compromisos desde sede europea (para la dotación de los fondos comprometidos) por acoger avances y mejora en el despliegamiento de las políticas de empleo, pero en un formato de actuación legislativa que

inercial y tradicionalmente se ha mantenido en márgenes de *soft law*, de escasa incidencia legislativa y ejecutiva en el mercado laboral, al menos desde la vía de las políticas de empleo”. Ello también se evidencia en un recurso probablemente excesivo a definiciones genéricas de objetivos, principios, medidas de coordinación, actuaciones prioritarias de empleabilidad, seguimiento, etc., en toda una acumulación de contenidos propios de una ley con otros que son más característicos de una norma reglamentaria. De ahí también que la LEM'23 acuse una menor atención a la delimitación de medios concretos e instrumentos para su consecución y se encuentre plagada de remisiones al desarrollo reglamentario.

Del repaso por sus diversas dimensiones cabría deducir que es una ley integradora, pero no integral; detallada, pero con elementos de indeterminación y ambigüedad; modernizadora pero no moderna, conteniendo elementos de continuidad algunos de los cuales podrían ser incluso inevitables; y renovadora pero no transformadora. En definitiva la LEM'23 representa un sistema normativo mejorado pero en absoluto perfecto, pues a falta de ese desarrollo reglamentario de una buena parte de su contenido, adolece de los necesarios mecanismos e instrumentos para afrontar con cierta solidez el reto de actuar en un mercado de trabajo que sigue presentando importantes rasgos de segmentación y de dificultad extrema de absorber el desempleo juvenil, así como manifiesta una notoria desviación de desempleo hacia puestos de trabajo, actividades y servicios que hasta entonces no mostraban especiales problemas de empleabilidad. A lo que se añade la identificación de un mayor número de personas y colectivos con dificultades de acceso y mantenimiento en el mismo, y la escasa o muy limitada confianza entre los posibles usuarios o demandantes de los servicios públicos empleo por la eficacia y eficiencia de los mismos en la intermediación y búsqueda de ocupación, ante el mayor protagonismo e influencia de otros mecanismos, como los portales digitales, y de otros sujetos o entes privados, que desarrollan una gestión más rápida y eficaz.

Para ganar la batalla de las limitaciones de operatividad, de la falta de recursos, y de la escasa confianza de los usuarios en la efectividad de los servicios de intermediación, se requiere lógicamente medios personales y materiales, incluyendo sistemas y herramientas tecnológicas que permitan una mejor coordinación y funcionamiento de los servicios públicos de empleo. Pero más allá de eso, si la pretensión última es contar con una norma que efectivamente tenga una incidencia legislativa y ejecutiva en el mercado de trabajo, que favorezca y propicie la empleabilidad como pilar fundamental del sistema, se requiere una definición de objetivos y políticas acertadas en los planteamientos, adecuadas a la propia fisonomía y caracterización del mercado laboral mismo, evaluables en los resultados, y realistas en cuanto a los fines y metas a alcanzar. Solo resta por ahora confiar en que la actuación reglamentaria y en la operatividad práctica se acierte para producir esos efectos positivos deseados.

8. BIBLIOGRAFIA

- Aguilar González, M.^a Cristina (2023), “La ampliación y concreción de los colectivos de atención prioritaria a los efectos de las políticas de empleo: ¿eran necesarias?”. NET21 número 13. 1-7. <https://www.net21.org/la-ampliacion-y-concrecion-de-los-colectivos-de-atencion-prioritaria-a-los-efectos-de-las-politicas-de-empleo-eran-necesarias/>
- Alfonso Mellado, Carlos Luis (2023), “La nueva Ley de empleo: una ley necesaria y ¿eficaz?”, Briefs AEDTSS, número 21, Asociación Española de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, 1-6. <https://www.aedtss.com/la-nueva-ley-de-empleo-una-ley-necesaria-y-eficaz/>
- Costa Reyes, Antonio (2023), “La reforma de la intermediación laboral: importantes aciertos y algunas dudas”. NET21, número 13, 1-8. <https://www.net21.org/la-reforma-de-la-intermediacion-laboral-importantes-aciertos-y-algunas-dudas/>
- Cristóbal Roncero, Rosario (2023), “Colectivos de atención prioritaria para la política de empleo”, Briefs AEDTSS, número 18, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1-7. <https://www.aedtss.com/colectivos-de-atencion-prioritaria-de-la-politica-de-empleo/>
- Cruz Villalon, Jesús (2023), “El gobierno del empleo”, en AA.VV. *Empleo y Protección Social*. En AA.VV., XIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 187-216.
- Fernández Prol, Francisca (2023), “La intermediación laboral en la nueva Ley de Empleo”, Briefs AEDTSS, número 16, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1-2. <https://www.aedtss.com/la-intermediacion-en-la-nueva-ley-de-empleo/>
- Garrido Pérez, Eva (2023), “Promoción y protección del empleo de colectivos de atención prioritaria”. Ponencia presentada en las XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Granada, 8 a 10 de noviembre 2023, 1-34.
- Merino Segovia, Amparo (2023), “La vulnerabilidad social desde la perspectiva del empleo y la protección social”. En AA.VV., XIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 20-48.
- Morales Ortega, José Manuel (2023), “Colectivos de atención prioritaria en la Ley de Empleo: ¿el camino hacia un mercado de trabajo inclusivo?”. NET21, número 12. 1-10. <https://www.net21.org/colectivos-de-atencion-prioritaria-en-la-ley-de-empleo-el-camino-hacia-un-mercado-de-trabajo-inclusivo/>
- Rodríguez Copé, M.^a Luisa (2021), “Las políticas selectivas de empleo como herramientas básicas para la integración sociolaboral de colectivos vulnerables

(especial referencia a las personas con discapacidad y/o en riesgo de exclusión social”, en AA.VV. (Coord. F. Navarro Nieto y A. Costa Reyes) *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Bomarzo, Albacete. 249-287.

Rodríguez-Piñero Royo, Miguel (2023), “La arquitectura institucional de las políticas de ocupación en la nueva Ley de Empleo”, Briefs AEDTSS, número 12, Asociación Española de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, 1-3. <https://www.aedtss.com/la-arquitectura-institucional-de-las-politicas-de-ocupacion-en-la-nueva-ley-de-empleo/>