

Nueva Ley de Empleo

Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. También como texto refundido e igualmente con la potestad delegada recibida por el Gobierno mediante la Ley 20/2014, de 29 de octubre, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre (BOE de 24 de octubre), aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo como hiciera con la Ley del Estatuto de los Trabajadores en la misma fecha. Cuarenta y dos artículos, ocho disposiciones adicionales, cuatro transitorias y tres finales conforman un texto destinado a regularizar, aclarar y armonizar la compleja y prolija regulación sobre el empleo.

Un título preliminar sobre la política de empleo y tres títulos más configuran el contenido de la norma. El primero, destinado a perfilar el Sistema Nacional de Empleo con la regulación sobre el Servicio Público de Empleo Estatal, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y la financiación del sistema. El título II, con el desarrollo de los servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo. En él se abordan aspectos sobre los usuarios de los servicios y el acceso a éstos de las personas desempleadas. Por último, el título III recoge los instrumentos de política de empleo tales como la intermediación laboral, las políticas activas de empleo o la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

2. Se define como política de empleo el conjunto de las decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas para desarrollar

programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como de la calidad en el empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo y la reducción y la debida protección de las situaciones de desempleo. Entre sus objetivos destaca el de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo, el mantenimiento de un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo con políticas activas y prestaciones de desempleo, la adopción de un enfoque preventivo frente al desempleo —especialmente al de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados—, la garantía de políticas dirigidas a la integración de colectivos con mayor dificultad de inserción laboral —jóvenes, mujeres, discapacitados, mayores de cuarenta y cinco años, parados de larga duración—, la atención a los fenómenos migratorios internos y externos o el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

La coordinación de la política de empleo corresponde al Gobierno por medio del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pero son las comunidades autónomas las que pueden desarrollar la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de los programas y medidas transferidos. Por lo demás, en su diseño y modelo de gestión, la política de empleo deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en dicho ámbito.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

3. Se entiende por Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. Entre sus fines se encuentra el de ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadores y empresarios capaz de captar las ofertas de empleo del mercado de trabajo con una atención eficaz y de calidad. Para ello, deberá facilitar la información necesaria que permita a los demandantes de empleo encontrar un trabajo o mejorar sus posibilidades de ocupación y a los empleadores contratar los trabajadores adecuados apropiados a sus necesidades, asegurando el principio de igualdad en el acceso a los servicios tanto a trabajadores como a empresarios. Habrá de impulsar, asimismo, la cooperación entre el servicio público y las empresas en aquellas acciones de políticas activas y cualificación profesional que éstas desarrollen y que puedan resultar efectivas para la integración laboral, la formación o la recualificación de los desempleados.

Para desarrollar su labor, el servicio público dispone de la «Estrategia española de activación para el empleo» (análisis de situación, tendencias del mercado de trabajo, objetivos estratégicos, marco presupuestario, fuentes de financiación, gestión de fondos, etc.), los planes anuales de política de empleo (según las previsiones formuladas por las comunidades autónomas) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible y un portal único de empleo que posibilite la difusión de las ofertas, demandas y oportunidades de empleo y formación en todo el Espacio Económico Europeo).

4. El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. Como organismo autónomo, tiene personalidad jurídica propia e independiente, plena capacidad de obrar, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión. Se articula en torno a

una estructura central y a otra periférica para el cumplimiento de sus competencias. Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán, de forma tripartita y paritaria, en sus órganos correspondientes.

Una de sus principales funciones es la gestión del Observatorio de Ocupaciones como red nacional que analiza la situación y tendencias del mercado de trabajo y la situación de la formación para el empleo en colaboración con las comunidades autónomas. Se trata también del órgano encargado de gestionar y controlar las prestaciones por desempleo mediante sistemas de cooperación con los servicios públicos autonómicos.

El Estado, mediante este servicio público estatal, tiene la competencia en materia de fondos de empleo, fondos que deberán figurar en su presupuesto debidamente identificados y desagregados. En la distribución de éstos a las comunidades autónomas se concretará aquella parte destinada a políticas activas de empleo para colectivos específicos. Deberán ser objeto de devolución aquellos fondos que no hayan sido utilizados para el fin establecido salvo que, por circunstancias excepcionales, sobrevenidas y de urgente atención hayan debido emplearse en fines distintos. Cuando las políticas activas de empleo estén cofinanciadas por fondos de la Unión Europea, las comunidades autónomas que se hayan hecho cargo de su gestión asumirán, igualmente, la responsabilidad financiera derivada del cumplimiento de los requisitos de la legislación comunitaria. Se prevé la creación de un fondo de políticas de empleo en el servicio público con la finalidad de atender necesidades futuras de financiación.

5. Los servicios públicos de empleo prestarán servicios a las personas desempleadas, a las personas ocupadas y a las empresas, independientemente de su forma jurídica. La cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo recogerá los servicios cuya prestación deberá ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los servicios públicos de empleo. El acceso a determinados servicios requerirá la inscripción como demandante de empleo tanto de las personas desempleadas como de las ocupadas.

Se configura como un derecho para las personas desempleadas la articulación de un itinerario individual y personalizado en función del perfil profesional, competencias profesionales, necesidades y expectativas de la persona, junto con la situación del mercado de trabajo y con criterios vinculados con la percepción de prestaciones, la pertenencia a colectivos definidos como prioritarios y los que se determinen dentro del marco del Sistema Nacional de Empleo.

Como principal instrumento de la política de empleo, el legislador establece la intermediación laboral. Se trata de un conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades. También se considera intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resulten excedentes en procesos de reestructuración empresarial cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en planes sociales o programas de recolocación.

Como agentes de intermediación figuran tanto los servicios públicos como las agencias de colocación. Estas últimas, entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, podrán desarrollar su actividad de intermediación junto con actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como la orientación e información profesional y la selección de personal. Podrán ejercer como tales tanto las personas físicas como las jurídicas, incluidas las empresas de trabajo temporal siempre que presenten, con carácter previo, una declaración responsable.

Particular consideración merece en la ley la discriminación en el acceso al empleo. Los servicios públicos, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación deberán velar específicamente para evitar la discriminación tanto directa como indirecta en el acceso al empleo. Los gestores comunicarán a quienes formulen la oferta el carácter discriminatorio

de ésta cuando así lo aprecien. Se consideran, en particular, discriminatorias las ofertas referidas a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial y determinante de la actividad que se vaya a desarrollar. En todo caso, se califica como discriminatoria «la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico» (art. 35.2).

6. Constituyen políticas activas de empleo los servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo —por cuenta ajena o propia— de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Especial mención merece la regulación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral del artículo 40 de la norma. Se trata de un conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad el impulso y la extensión entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados de una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo para responder a las necesidades del mercado laboral y que esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y de la competitividad empresarial.

En coordinación con la protección por desempleo, la ley establece que los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo deberán inscribirse y mantener la inscripción como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo Estatal, lo que implicará la suscripción ante éste del compromiso de actividad. Aquellos que lo deseen podrán requerir los servicios de las agencias de colocación. En todo caso, la inscripción como demandante de empleo supone la plena disponibilidad para aceptar una oferta de colocación adecuada y para cumplir el resto de las exigencias derivadas del compromiso de actividad, el cual se entenderá suscrito desde la fecha de solicitud de prestación o subsidio.

En este contexto, se fija como objetivo la conexión de los procesos de gestión y de los

sistemas de información relacionados, la colaboración en la ejecución de actividades, la comunicación de la información necesaria para el ejercicio de las respectivas competencias, la prestación integrada de servicios a los demandantes de empleo solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo y la aplicación de intermediación, de medidas de inserción laboral y de planes de mejora de la ocupabilidad y disponibilidad del colectivo.

7. Según la última encuesta de población activa difundida este mismo mes de octubre, el número total de desocupados (que no de desempleados) descendió a 4 850 800 (por debajo de los cinco millones, algo que no ocurría desde el 2011). La tasa de paro se sitúa en el 21,18 %, según los datos oficiales del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social y teniendo en cuenta que el tercer trimestre desarrolla habitualmente una contratación estacional, en particular, en la

hostelería. La cifra más preocupante sigue siendo la del desempleo juvenil, con un 46,6 % de población en paro entre los menores de veinticinco años.

La antigua Ley 56/03, de 16 de diciembre (BOE de 17 de diciembre), de Empleo, requería una refundición por la prolífica actuación del legislador en esta materia en la última década. Entre sus principales objetivos declarados, esta ley pretende incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación, y aún persigue el objetivo del pleno empleo por medio de la movilización y optimización de todos los recursos disponibles. Pero la realidad es tozuda y sigue sin funcionar con eficacia la relación entre la oferta y la demanda, siguen sin vincularse con acierto las políticas activas y pasivas de empleo y siguen sin conectar el modelo educativo y el productivo.