

Laboral

# Ley de Empleo: más allá de las políticas públicas

En el horizonte de una «España 2050» existen retos, desafíos y propuestas; una de ellas, la mejora de un mercado de trabajo que debe ser modernizado y adaptado a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas. El cambio tecnológico obligará a intensificar las políticas activas de empleo para posibilitar la empleabilidad y la recualificación de los trabajadores del siglo XXI. La nueva Ley de Empleo intenta abordar estos retos, con intervención pública, pero con algunas referencias al protagonismo que empresa y trabajadores adquieren en el proceso.

## 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. Aun cuando la Ley de Empleo (Ley 3/2023, de 28 de febrero; BOE de 1 de marzo) se aprueba para establecer la política de empleo, regular los servicios de empleo y diseñar las políticas activas de empleo, contiene algunas precisiones de interés para la empresa y para los trabajadores más allá del ámbito de la intervención pública, siendo ésta, con todo, la referencia principal.

Como señala el artículo 1 de dicha ley, se trata de ordenar las políticas públicas de empleo y de regular el conjunto de las estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. Tiene como objetivos prioritarios, entre otros, el de promover y desarrollar la planificación, coordinación

y ejecución de la política de empleo y el de garantizar el ejercicio de los servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo no sólo a fin de contribuir a la creación de empleo y a la reducción del desempleo, sino también para mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial.

A efectos de esta norma, se entenderá (art. 3), entre otros conceptos, por *persona o entidad demandante o usuaria de los servicios públicos de empleo* la persona, empresa u otra entidad empleadora, cualquiera que sea su forma jurídica, que demande la prestación de servicios de empleo. Asimismo, se considera

*empleabilidad* 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. En la intermediación o colocación laboral, las acciones no deberán llevarse a cabo exclusivamente por medios automatizados. Por lo demás, se califican de *colectivos de atención prioritaria* los colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad. *Persona joven* será aquella que sea demandante de los servicios de empleo menor de treinta años o beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se califica de *colocación adecuada* la colocación en la profesión demandada por la persona trabajadora de acuerdo con su formación, características profesionales, experiencia previa o intereses laborales y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. La oferta deberá implicar un salario equivalente al establecido en el sector en el que se ofrezca el puesto de trabajo. La colocación que se ofrezca deberá ser indefinida y con un salario, en ningún caso, inferior al salario mínimo interprofesional. Excepcionalmente y dentro del itinerario de inserción, cabe considerar como colocación adecuada la de duración determinada o a tiempo parcial. Y se denominan *entidades colaboradoras* las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas que colaboran con los servicios públicos de empleo en la prestación de los servicios, tales como entidades locales, interlocutores sociales, organizaciones sin ánimo de lucro, agencias de colocación, centros y entidades de formación y demás organizaciones que asuman este papel.

2. Siendo el eje principal de la norma todas las cuestiones sobre política de empleo, conviene destacar que el artículo 12.4 configura la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo —y, en modo muy similar, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno del artículo 13— en función de una serie de ejes. Entre estos últimos se encuentran los siguientes:
  - la orientación, basada en actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias;
  - la formación, en la que se incluyen «las actuaciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral»;
  - las oportunidades de empleo, en las que se consideran todas las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, prestando especial consideración a las personas en situación de exclusión social, a las personas con responsabilidades familiares, a las víctimas del terrorismo y a las mujeres víctimas de violencia de género;
  - las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, con la finalidad de incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo y las acciones

de orientación y acompañamiento individualizado en los puestos de trabajo de dichas personas;

- y, en fin y entre otros, el emprendimiento, que comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, la actividad empresarial y la dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Dentro del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (arts. 14 y ss.), además de una regulación exhaustiva sobre el tratamiento de los datos obtenidos, se desarrolla el régimen jurídico sobre la toma de decisiones fundamentada en el análisis de datos, las evidencias estadísticas y el análisis del mercado de trabajo. Se precisa, a estos efectos, que las decisiones y recomendaciones basadas en el análisis de datos desagregados por sexos y en las evidencias estadísticas siempre podrán ser revisadas o modificadas por el personal responsable de la tutorización y seguimiento individualizado de cada persona demandante de servicios. La persona usuaria interesada o persona, empresa o entidad empleadora usuaria tendrá acceso al contenido íntegro de dichas decisiones y recomendaciones. Y, en este sentido, se detalla como el conjunto de instrucciones que compondrán el algoritmo subyacente a las decisiones y recomendaciones basadas en el análisis de datos y en las evidencias estadísticas exigen desarrollo reglamentario.

Particular atención merece, en este punto, la Agencia Española de Empleo al autorizar el artículo 18 la regulación mediante real decreto de las condiciones de la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal, Organismo Autónomo, en la Agencia Española de Empleo y al destinar un núcleo importante

de esta ley a su regulación (arts. 18 a 22), así como también a los servicios de empleo de las comunidades autónomas y a las entidades colaboradoras de los servicios de empleo (arts. 19 a 27).

3. Con todo, es el título III de la norma (arts. 31 y ss.) el que recoge los elementos necesarios para un correcto desarrollo de las políticas activas de empleo. Entre ellos, procede destacar todo el sistema de formación en el trabajo (art. 33). Esta formación irá destinada a, entre otras, estas finalidades: a) a favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas (tanto del sector público como del privado); b) a consolidar el derecho a la formación —exigible por cualquier persona trabajadora en cualquier momento de su vida laboral— y el derecho a la promoción profesional de los artículos 4.2b y 23 del Estatuto de los Trabajadores, así como el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un periodo de hasta cinco años, y cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse; c) a mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad, que inciden en su desarrollo profesional y personal; d) a contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas; e) a garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género; f) a mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; g) a promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación

en el trabajo que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora y que se haya pactado en el seno de la negociación colectiva; h) a facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral; i) a acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y a favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género, y j) a impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a las empresas y los trabajadores.

Por lo que se refiere a la *empleabilidad* (art. 4), se considerará como tal el conjunto de las competencias y cualificaciones transferibles que refuercen 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. La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo. De acuerdo con el artículo 35 de la ley, constituye un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo, como desarrollo del artículo 35 de la Constitución española, el mantenimiento y mejora de su empleabilidad. En este sentido, destaca lo dispuesto en el artículo 38, en el que se recoge como finalidad prioritaria de las acciones de empleabilidad la mejora de las competencias básicas de las personas demandantes de empleo en comunicación oral y escrita y en aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas, asegurando la plena accesibilidad y la no discriminación en el uso de dichas herramientas. El desarrollo de dichas competencias básicas

y habilidades aplicadas al desarrollo de las carreras profesionales debe constituir una competencia transversal en la programación de todas las actividades de empleabilidad. Sin perjuicio de la atención que debe observarse para combatir cualquier causa de discriminación, en la planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones por edad, sexo o discapacidad, o por otras razones como la orientación sexual, la identidad de género, las características sexuales, la nacionalidad, el origen racial o étnico, la religión o creencias, o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social, así como la toma de cualquier decisión que pueda implicar un sesgo o estereotipo negativo de las personas por estos motivos. Además, se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores o suficientemente jóvenes o que hagan referencia al sexo o a la discapacidad de aquéllas.

En el desarrollo de la intermediación laboral, y entre otros aspectos significativos, procede destacar la regulación que el artículo 44 de esta ley efectúa sobre la actividad de recolocación de las personas trabajadoras. En este sentido, la actividad de colocación especializada destinada a la reinserción profesional o a la recolocación de las personas trabajadoras que resultaran afectadas en procesos de reestructuración empresarial podrá ser desarrollada directamente por el personal de los servicios públicos de empleo o por agencias de colocación en los términos señalados en el artículo 43. En el desarrollo del plan de recolocación externa deberá procurarse, en particular, el retorno al mercado de trabajo de las personas trabajadoras, hombres y mujeres, cuyos contratos se hayan extinguido por despido colectivo después de los cincuenta y dos años, evitando toda discriminación por razón de edad.

4. El título III de la norma recoge un capítulo (capítulo V) destinado específicamente a los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo (arts. 50 y ss.). A efectos de esta norma, se considerarán *colectivos vulnerables de atención prioritaria* las personas jóvenes, especialmente, con baja cualificación; las desempleadas de larga duración; las personas con discapacidad, con capacidad intelectual límite y con trastornos del espectro autista; las personas LGTBI, en particular trans; las personas mayores de cuarenta y cinco años; las migrantes; las beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable; las víctimas de trata de seres humanos; las mujeres con baja cualificación; las mujeres víctimas de violencia de género; las personas en situación de exclusión social, las de etnia gitana o las pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos; las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración; las afectadas por drogodependencias y otras adicciones; las víctimas del terrorismo; aquellas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones Públicas; los descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género, y los adultos con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo. Asimismo, los programas específicos y las medidas de acción positiva se reforzarán en los supuestos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad.

Respecto al colectivo de las *personas con discapacidad*, se reconocerán como personas con discapacidad que presentan mayores

dificultades de acceso al mercado de trabajo aquéllas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo que tengan un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %.

Con el fin de garantizar una atención integral a estos colectivos, se fortalecerá la coordinación con los servicios sociales poniendo en marcha los mecanismos e instrumentos jurídicos para ello. Además de la perspectiva de género en las políticas de empleo, deberán precisarse medidas especiales para los mayores de cuarenta y cinco años (art. 52), jóvenes (art. 53) y personas con discapacidad (art. 54). En este sentido, la cartera de servicios dispuesta en los artículos 60 y siguientes alcanza un interés especial.

Son órganos de seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional (art. 64) la Agencia Española de Empleo; los órganos de las comunidades autónomas, respecto de la gestión transferida; la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la Intervención General de la Administración del Estado; el Tribunal de Cuentas, y, en la medida en que los fondos estén cofinanciados por la Unión Europea, los órganos correspondientes de ésta, así como, en el ámbito estatal, los organismos designados como autoridades de gestión y autoridades pagadoras de los fondos estructurales. Se regula, a estos efectos, el destino de los posibles remanentes generados con la cuota de formación profesional (art. 65). Por lo demás, la evaluación de la política de empleo tendrá como prioridades la medición del retorno social y económico de las inversiones en materia de política de empleo y la valoración de la eficacia de las medidas de protección a las personas y a las

empresas, así como su impacto en el mantenimiento del empleo, ex artículo 67 de la ley.

5. Finalmente, cabe precisar el particular interés que alcanzan en esta norma todas las disposiciones adicionales incluidas en ella. Se extraen únicamente algunas de especial relevancia para la empresa y los trabajadores: así, la disposición adicional sexta, sobre el acceso y consolidación del empleo de personas trabajadoras jóvenes, y la disposición adicional séptima, sobre el acceso y consolidación del empleo de las mujeres. En ambos casos, se entenderá que no constituye discriminación por motivos de edad o de sexo 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 estas personas. Por su parte, la disposición adicional novena regula los contratos vinculados a programas de activación para el empleo que podrán realizar las Administraciones Públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro. Y, en fin y entre otras, la disposición adicional décima recoge la financiación para la formación en el empleo, que incluirá, entre otros fondos, los

provenientes de la cuota de formación profesional.

Se modifican numerosas normas para adaptarlas a lo previsto en esta nueva regulación, entre ellas, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de la Seguridad Social, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, la Ley General de las Personas con Discapacidad, la Ley de Contratos del Sector Público, etc. Pero la disposición final primera incluye la modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social con la revisión del catálogo de infracciones en materia de empleo (arts. 16 y 17, respectivamente); de las infracciones de trabajadores, asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones (art. 25), y, asimismo, de algunas sanciones (arts. 46 y 47, respectivamente), entre otras modificaciones de interés.

La referencia a la modernización del Portal Único de Empleo y a la mejora de la coordinación y cooperación con plataformas de empleo y formación cierra la regulación de una materia que, como el empleo, exige información, formación y colaboración, y todo ello con la debida relevancia de la digitalización en todos los procesos, tanto sustantivos como instrumentales, del empleo.