

LA LEY 3/2023, DE EMPLEO: MARCO GENERAL DE BUEN GOBIERNO

THE ACT 3/2003, ON EMPLOYMENT: GENERAL FRAMEWORK OF GOOD GOVERNANCE

Jaime Cabeza Pereiro

**Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Vigo**

correo electrónico: jcabeza@uvigo.es

Palabras clave: empleo, gobernanza, financiación, empleabilidad, colocación, coordinación

Keywords: employment, governance, funding, employability, placement, coordination.

Resumen: La nueva Ley de Empleo ha producido una modificación de las reglas de gobierno del sistema de empleo. Hay algunos aspectos en los que se aprecia un cierto continuismo con la normativa anterior, en particular en cuanto a los órganos principales del Sistema Nacional de Empleo. En otros, por el contrario, se constatan importantes cambios y avances, como sucede, por ejemplo, en el manejo de los datos masivos y en la adopción automatizada de decisiones. Se echa de menos una mejor integración del ámbito local de política de empleo. En contraste, se aborda de forma adecuada la colaboración público-privada en la empleabilidad y la intermediación laboral. La financiación continúa planteando serios problemas de futuro, que no se resuelven suficientemente. Pero, sí que se regula la necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pese a que permanecen algunos interrogantes abiertos. En torno a estas materias, en las páginas que siguen se formula un comentario crítico a la gobernanza en la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

Abstract: The new Employment Law has produced a huge reform of the rules of governance of the employment system. There are some aspects in which a certain continuity with the previous system can be seen, particularly with regard to the main bodies of the National Employment System. In others, on the contrary, important changes and advances are observed, as happens, for example, in the handling of massive data and in the automated adoption of decisions. A better integration of the local field of employment policy is missing. In contrast, public-private collaboration in employability and labour intermediation is adequately addressed. Funding continues to pose serious problems for the future, which are not sufficiently resolved. However, it solves the proper coordination between the State and the Autonomous Communities, despite the fact that some open questions remain. Regarding these matters, the following pages formulate a critical comment on the governance in Law 3/2023, of February 28.

I. PILARES DE LA GOBERNANZA

De una forma explícita, la Ley 3/2023, de empleo (LE, en adelante) preserva la diferencia entre políticas activas y pasivas de empleo, aunque el art. 2 evita referirse a estas últimas bajo esa denominación y las califica como «de protección frente al desempleo». Mantiene su importancia, como va a verse, no solo a efectos competenciales, sino sobre todo para subrayar que el desempleo conforma una de las prestaciones fundamentales del sistema de Seguridad Social, si bien dotada de unas características muy singulares. Por otra parte, y al mismo tiempo, las diferencias entre unas y otras —políticas activas y pasivas— se difuminan a la vista de las nuevas concepciones sobre la función de la protección pública y la flexibilidad que necesita para erigirse precisamente en una palanca, y no menor, de las políticas activas de empleo.

El art. 5 c) de la LE enuncia como principio rector de la política de empleo el de colaboración institucional y coordinación entre la Agencia Española de Empleo, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y las demás Administraciones públicas con competencias en la materia. El precepto apela a la cohesión y al equilibrio territorial y a la igualdad de acceso a las políticas activas de empleo para cualquier persona en todo el Estado. Pero, más allá de tales objetivos, la colaboración entre las entidades públicas se erige en una exigencia fundamental en una materia de gobierno multinivel y con una pluralidad de Administraciones territoriales e institucionales implicadas.

Ahora bien, los objetivos de cohesión y equilibrio territorial e igualdad de acceso de todas las personas constituyen orientaciones básicas de actuación y retos básicos en un modelo de empleo en el que las tasas de ocupación han sido muy disímiles entre unas partes y otras del territorio y en el que la autonomía organizativa ha producido modelos de atención diferenciada, dependiendo de la Comunidad Autónoma o incluso de la Corporación Local de la que se trate. En este sentido, como tratará de justificarse más adelante, el modelo tiene que tender a una equiparación organizativa que aúne diversidad, en el respeto a la potestad de auto-organización de cada Comunidad Autónoma, con equiparación en la calidad de los servicios y en la atención personalizada que se presta a las personas usuarias. Es decir, la Ley persigue un modelo que no propenda al ahorro de costes y a la garantía de unos servicios muy elementales, sino a una competitividad de mejora de la que se beneficien todas las personas demandantes de los servicios de empleo. También a esta idea habrá que prestarle atención más adelante.

En realidad, el modelo que pone en marcha la LE no es intrínsecamente novedoso, sino que hunde sus raíces en la Estrategia Europea para el Empleo. La formulación de orientaciones, directrices o *guidelines* ha sido un componente fundamental del Método Abierto de Coordinación al servicio de esa Estrategia¹, como lo ha sido, más en general, la planificación estratégica, a la que apela el art. 5 c) como marco, tanto a nivel interno como de la UE.

1 Sobre este asunto, CABEZA PEREIRO, J., «Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo», en VV.AA., *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo*. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTIN, Madrid, 2008, pp. 25 ss.

II. LA DIMENSIÓN LOCAL: UN ASPECTO INSATISFACTORIO DE LA LE

La referencia a la Estrategia Europea conduce a una idea muy asentada en el gobierno del empleo, como es la importancia de los agentes de proximidad, tanto a nivel público o privado, que se traduce, en cuanto al primero de ellos, en la importancia central de las autoridades regionales y locales. Sin que ahora sea necesario volver a teorizar al respecto², sí que conviene subrayar la específica posición de responsabilidad que les incumbe a los entes de mayor proximidad y, muy en particular, a los ayuntamientos y demás corporaciones locales, por más que el empleo siga siendo, por razones no del todo explicables, ajeno a sus competencias propias³.

Sobre este particular, es indudable que la aprobación de la LE ha supuesto un pequeño paso adelante en la dotación de funciones y responsabilidades sustantivas a las entidades locales. El art. 7 se refiere, al alimón, a la dimensión autonómica y local de la política de empleo «para ajustarla a las necesidades del territorio y de las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo». Además, de una forma algo retórica, reconoce de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo, e incluso apela a la singularidad institucional de las corporaciones locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo. Sin embargo, la función que les reserva a estas es accesoria, ancilar o apendicular de la de las CCAA, como se infiere claramente del propio art. 7: «en el marco de sus competencias –sin que, como ya se ha dicho, el empleo sea, propiamente, una de ellas– la colaboración y cooperación con las demás administraciones». Es decir, no se les reconoce un campo de actividad propio. Y, sobre todo, se las ubica bajo la égida de los servicios autonómicos de empleo cuando se habilita a estos últimos para que establezcan mecanismos de cooperación oportunos con las entidades locales.

Desde una perspectiva más orgánica, el párrafo cuarto del art. 7.3 prevé que las entidades locales puedan participar en el proceso de concertación territorial mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico que cada Comunidad Autónoma decida en ejercicio de sus competencias. Lo cual prácticamente es tanto como no decir nada, pues se trata de un precepto puramente retórico, que no puede interpretarse siquiera como una orientación a las CC.AA. De hecho, cualquier entendimiento de este tipo constituiría una intromisión en las competencias auto-organizativas de las mismas. Como mucho, podría entenderse como una orientación que se les formula a los órganos normativos de las CCAA, con escasísimo valor persuasivo si se considera el muy poco relevante papel sustantivo que la Ley 3/2023 le garantiza al ámbito local.

Como cierre del modelo, la LE confiere a las CCAA la labor de trasladar al Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas y la de determinar la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico. De nuevo, esta última referencia debe considerarse como totalmente estéril a los efectos de

2 *Ibid.*, con explicación suficientemente detallada.

3 Véanse, en este sentido, art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases del régimen local.

definir los modelos de participación institucional que diseñe cada Comunidad Autónoma. Pero, claramente, la primera desvela una innegable intención legislativa de evitar la actuación directa o el protagonismo de las entidades locales, que quedan, incluso en lo que se refiere a la puesta de manifiesto de la perspectiva más territorial de las políticas públicas, bajo la representación de los órganos de empleo autonómicos.

Esta preeminencia política de las CCAA frente a las Corporaciones Locales —cosa distinta habrá que expresar sobre la posición recíproca del Estado frente a las primeras—, que ha sido, con razón, objeto de crítica por parte de la doctrina académica⁴, tiene que ver con las tensiones competenciales en una materia en la que el Estado ha invadido en muchas ocasiones ámbitos que son propios de las Administraciones autonómicas. A la LE no le correspondía, desde luego, proyectar alguna indicación sobre cómo ha de orquestarse la participación del nivel local en los ámbitos de gobierno de las CC.AA. Pero sí le competía hacerlo más protagonista en la gobernanza estatal, cosa que apenas ha hecho.

A modo de ejemplo, las Corporaciones locales «colaboran», en el Sistema Nacional de Empleo, pero no lo integran, como sí lo hacen los servicios de empleo autonómicos, de tal forma que sus recursos propios no tienen la condición de servicios públicos de empleo. Ciertamente, tiene naturaleza de servicio público la prestación de servicios de empleo prestada por la Administración Local, pero del mismo modo que la tiene la que ofrecen las agencias privadas de colocación, sin que estas tampoco sean formalmente «servicios públicos de empleo» —art. 8 LE—. De modo que la Agencia Española de Empleo solo en favor de los servicios públicos autonómicos articulará su participación en la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo —art. 8.6—. Es más, los Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo a los que alude el art. 8.5 de la LE, de acuerdo con el Protocolo para la creación de los mismos⁵, configuran una red de 20 centros, 17 de ellos de titularidad de cada una de las CCAA., 2 por cada una de las Ciudades Autónomas y uno último de titularidad estatal, sin ninguna participación de las Corporaciones Locales.

Esta apuesta sólo impostada por el ámbito local se manifiesta también en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la que, de nuevo, se excluye a las Corporaciones Locales de cualquier tipo de representación genuina como miembros natos. Tan solo se contempla que «se podrá convocar también, con voz, pero sin voto, a responsables de otras Administraciones públicas, así como a la asociación más representativa de las entidades locales» —art. 9.1, párrafo segundo—. Por lo demás, ese rastro de participación se pierde totalmente en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. De modo tal que, en términos de presencia en los órganos fundamentales, el papel de la Administración local es inexistente o de convidada de piedra.

4 Pérez DE PRADO, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (segunda parte)», *Trabajo y Derecho*, n.º 103, 2023.

5 Aprobado por la LXXIX Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y en reunión extraordinaria del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, celebrada en Madrid el día 28 de abril de 2021.

III. UN TERRITORIO DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Realmente, el debate sobre el papel de las Corporaciones Locales y su traducción normativa no es fácil de articular, cuando el título competencial esgrimido permite una asunción amplia de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, como ha puesto de manifiesto una nutrida jurisprudencia del TC. En efecto, frente a las competencias estatales de legislación laboral y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, se erigen en relación dialéctica las autonómicas de ejecución de la legislación laboral y promoción económica de la Comunidad Autónoma⁶. Es como si entre unas y otras no cupiera ningún resquicio para otra Administración distinta y más de proximidad. Pero ello no es cierto: ambas Administraciones, la estatal y la autonómica deben hacer partícipe a la local en la gobernanza del empleo. Y, por supuesto, el Estado, en la intersección entre la legislación laboral y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, está habilitado para integrar a la Administración local en el entramado institucional del empleo al nivel que considere pertinente. Del mismo modo que pueden las CCAA, ya sea igualmente apelando a sus títulos competenciales en materia de empleo, ya con base en el título de sus capacidades de auto-organización de sus instituciones de autogobierno. Ahora bien, la clara opción de la Ley 3/2023 de subordinar el nivel de gobierno local al autonómico merece un rechazo muy explícito.

Aunque, a estas alturas, debe advertirse una idea importante sobre la que la doctrina del TC no es del todo precisa y que debe orientar toda la actividad normativa en esta materia. Si se analiza la jurisprudencia que se ha articulado en torno a las competencias en materia de empleo, lo cierto es que existe una intersección borrosa con la materia laboral. En efecto, en cuanto a esta, la pulsión ha sido la de interpretarla estrictamente como referida «sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir,... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican»⁷. Por lo que respecta a la de empleo, el TC ha predicado que «la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 in fine CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»⁸.

6 Véase, vg., STC 22/2014, de 13 de febrero, con cita de doctrina anterior. Por ahora baste el siguiente párrafo del F. J. 2.º de la sentencia: «la capacidad de aprobar proyectos de normas con rango de ley y de elaborar y aprobar disposiciones reglamentarias en relación con el fomento del empleo que el precepto impugnado reconoce al Gobierno, se remite, pues, al ámbito propio de la competencia estatal antes definida, sin poner en cuestión la competencia autonómica de elaborar y adoptar medidas sobre fomento del empleo en su propio ámbito territorial en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales».

7 STC 35/1982, de 14 de junio.

8 STC 22/2014, de 13 de febrero, con cita de STC 95/2002, de 25 de abril.

Sucede que, como es obvio, la política de empleo excede con mucho, en su sustantividad propia, de la movilización de recursos económicos. Más bien, en su dimensión actual, se orienta hacia la garantía de servicios y la proclamación de derechos subjetivos de las personas demandantes de empleo. En esos contenidos, el título competencial del art. 149.1.13 se aleja, así como su correlato del art. 148.1.13. No parecen, desde luego, las apelaciones a la actividad y económica y a su desarrollo las más adecuadas, como tampoco lo es siempre, desde luego, la alusión a la materia laboral del 149.1.7. Aunque sí que puede expresarse de forma aproximativa que, cuando se garanticen derechos subjetivos a las personas usuarias de los servicios de empleo, ya sean públicos o colaboradores, su contenido tiene una naturaleza claramente laboral, más allá del angosto concepto manejado por la doctrina clásica del TC restringido a la regulación de la relación laboral, el cual dejaría teóricamente fuera las fases precontractuales características de la normativa de empleo. No es casual que la Ley 36/2011, desde una perspectiva procesal, haya dado un significativo paso en esa línea, al asumir expresamente –art. 2 p– los conflictos en materia de intermediación laboral.

Ahora bien, ese espacio que trasciende la movilización de recursos económicos tampoco está vedado a la acción normativa de las CC.AA. Como parece obvio, el establecimiento de unas estructuras sólidas para el desarrollo de políticas activas de empleo en las que desarrollar sus competencias amplias en la materia implica necesariamente cierta capacidad de desarrollo normativo. Simplificando el discurso acaso en exceso, no se pueden negar competencias de esta índole a las CCAA en toda la materia regulada en el Tít. III de la LE, a fin de mejorar los derechos que establezca la norma estatal, la cual, amparándose en los títulos atributivos al Estado, debe garantizar un mínimo de derechos que siempre pueden ser mejorados por aquéllas, en una competencia entre ellas de incremento de derechos y suplemento de servicios garantizados.

Es esta una virtud no desdeñable de la Ley 3/2023, que debe realizarse: reconoce, con mayor nitidez que sus predecesoras, un haz de derechos subjetivos, sin que ese reconocimiento pueda entenderse como una asunción de competencias exclusivas, del mismo modo que establece unos servicios y unas funciones que desde luego pueden ser mejoradas mediante normas autonómicas. La nueva Ley tiene que ser entendida como una llamada a las CCAA para que generen esa dinámica de complemento e interacción recíproca con el Estado en la mejora de las políticas activas de empleo.

IV. LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA

Así pues, el Sistema Nacional de Empleo se conforma por, una parte, la Agencia Española de Empleo y, por otra, los servicios públicos de empleo de las CCAA. Ya se ha puesto de manifiesto que las demás entidades, públicas y privadas, que actúan en el campo de las políticas activas de empleo lo hacen como colaboradoras. En cuanto a sus principales órganos de gobierno, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, puede expresarse, como idea fundamental, que la nueva ley es a este respecto marcadamente continuista. Si acaso, quizá su mayor novedad consista en llevar a la ley criterios, prácticas y normas que no se habían incluido en su predecesora.

La Conferencia Sectorial se configura como órgano fundamental del sistema. Además de las funciones de coordinación y cooperación, la LE le confiere expresamente las de tipo

decisorio y consultivo, que desde luego ya venía ejerciendo. En cuanto a sus funciones, la LE intenta plasmar un equilibrio entre las de distribución de créditos presupuestarios y asignación de recursos financieros y las de planificación general de la política de empleo, prospección de necesidades del mercado de trabajo e identificación de los colectivos prioritarios y de sus necesidades específicas. A ellas habría que añadir las de seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia del sistema, que se realizan en la LE, como exigencias fundamentales de funcionamiento del modelo.

Dada la especial confluencia de competencias estatales y autonómicas en materia de empleo, la Conferencia se constituye, en el amplio campo de las políticas de trabajo, como el más importante foro de co-decisión en asuntos laborales. No es casual, en este sentido, la denominación del órgano, heredada de la Ley de Empleo de 2003. Lo cual permite un debate de más amplio alcance en su seno, que no se limite a los temas específicamente de empleo y trascienda, en general, a los que son propios del Ministerio de Trabajo en su más amplia dimensión. Es cierto que esta identidad sustantivamente ampliada de la Conferencia no se traslada a sus competencias expresas, pero sin duda tiene una funcionalidad de foro de diálogo entre el Estado y las CCAA, a falta de otro específico que permita una consulta regular entre ambas Administraciones en la dialéctica entre legislación y ejecución en asuntos laborales.

Ahora bien, esa inclinación más generalista no impide que el empleo sea la razón de ser y núcleo principal de la Conferencia. Puede decirse, en términos de tendencia, que pugna por que el empleo encuentre un espacio central en las políticas laborales de este país, al mismo nivel de importancia que las de trabajo. Además, evidencia que unas y otras son muy interdependientes, porque una buena estrategia de empleo tiene que basarse necesariamente en un mercado de trabajo en el que primen los criterios cualitativos por encima de los cuantitativos. En otro escenario, tan solo puede concebirse una gestión del empleo sumamente frágil.

En cuanto al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, se insiste en sus dos características tradicionales: su condición de órgano de participación institucional y su tripartismo. Además, en cuanto a sus funciones, la ley persevera en reconocerle las consultivas e informativas y de análisis propias de este tipo de órganos. Todo lo cual merece un doble comentario valorativo: por una parte, convendría una reflexión sobre la función de las partes sociales en la política de empleo, que se restringe a la clásica de participación. Si, en verdad, las organizaciones sindicales y empresariales son entidades fundamentales de las políticas de empleo, como así se expresa en la propia LE, tal vez habría que trascender su papel clásico para conferirles auténticas competencias co-decisorias, probablemente replanteando el papel del propio Consejo o quizá reconsiderando la composición de la Conferencia, o a través de otras medidas alternativas.

Por otra parte, no se ha hecho suficientemente explícita la reflexión sobre la conveniencia o inconveniencia de integrar a otras representaciones de intereses en el Consejo. El caso más evidente es el del trabajo autónomo, cuya representación se queda habitualmente a medio camino entre las organizaciones sindicales y empresariales, y plantea la duda evidente de si no deberían tener espacio en el Consejo las asociaciones de sus intereses profesionales. Algo semejante podría sugerirse en cuanto al tercer sector y, muy en particular, a la economía social. Incluso sería razonable pensar en la presencia, quizá no como representaciones permanentes, de entidades de defensa de derechos de ciertos colectivos de acción prioritaria, como puede ser el caso de las personas con discapacidad.

Sin duda, la idea de un gobierno tripartito del empleo es atractiva y plantea abiertamente un papel mucho más protagonista de las partes sociales en las políticas activas que el más discreto y secundario que tradicionalmente han tenido. A este respecto, y a otros apuntados, ha de concluirse que la LE adolece de cierto conservadurismo que, en la práctica, proyecta una gobernanza muy similar a la anteriormente vigente, con una concepción tradicional y poco proactiva de la participación de organizaciones sindicales y empresariales.

V. LA AGENCIA ESPAÑOLA DE EMPLEO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS AUTONÓMICOS. LAS ENTIDADES COLABORADORAS

Debe destacarse, como una de las novedades de la LE más evidentes, la desaparición del Servicio Público de Empleo Estatal –SEPE– y su sustitución por la Agencia Española de Empleo, de la que se autoriza su creación y se remite a Real Decreto la transformación de aquél en esta –art. 18–, en los términos que desarrolla la disposición adicional primera. La sustitución de un organismo público por una agencia estatal encuentra su explicación en la mayor versatilidad y autonomía de funcionamiento de la que gozan las agencias frente a los organismos autónomos, en particular a partir de la regulación contenida en los arts. 108 bis y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de régimen jurídico del sector público, en redacción procedente de la disposición final 34 de la Ley 11/2020, de 30 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021. En efecto, al margen de poder ejercer potestades administrativas, su marco de actuación se define en el contrato plurianual de gestión, que luego ha de desarrollarse en el plan de acción anual. La LE prevé, como no podría ser de otro modo, la participación institucional de organizaciones sindicales y empresariales, sin perjuicio de la consulta, cuando proceda, a los sectores de la economía social y del trabajo autónomo.

Merece una crítica singular, en cuanto a las competencias de la Agencia –art. 22– el excesivo centralismo que se detecta en la letra h). La gestión de servicios y programas se basa en una reserva de crédito cuya constitucionalidad debe ser muy puesta en entredicho en cuanto a los ordinales 3.º, 4.º y 5.º, que se formulan con una gran generalidad y sin una justificación suficiente de por qué los créditos no se «territorializan» por CCAA. Si no claramente la letra, en esa excesiva asunción competencial por parte del Estado se está claramente vulnerando el espíritu de la jurisprudencia constitucional⁹. Sin duda, se genera un campo abonado a los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA.

En cuanto a los servicios públicos de empleo de las CCAA, es evidente que poco podría regular la LE sin vulnerar las competencias autonómicas. Puede destacarse, como idea central del art. 23.2, la habilitación –innecesaria, más allá de su carácter declarativo, de por sí suficientemente importante– para que esos servicios públicos desarrollen sus respectivas carteras complementarias que mejoren los servicios garantizados, los compromisos y la cartera de servicios regulados en los arts. 55 a 57 de la LE, ya sea en beneficio de las personas demandantes de dichos servicios, ya de las empresas. De nuevo se vislumbra a este respecto el sesgo de la norma de buscar una competitividad de mejora entre las diversas CCAA.

9 Véase el F.J. 7.º de la STC 22/2014, de 13 de febrero, que reproduce jurisprudencia anterior.

Pero quizá resulte más trascendente en su contenido el art. 24, que remite a las CCAA, de acuerdo con sus potestades organizativas, la dotación de recursos humanos necesarios para una prestación eficiente de los servicios para garantizar la prestación eficaz de los servicios de empleo y el cumplimiento de sus funciones. Si se interpreta correctamente este precepto, constituye una de las claves de bóveda de la LE: las CCAA pueden organizarse como tengan por conveniente, pero en todo caso deberán contar con unos servicios suficientemente robustos que garanticen un correcto desarrollo de las políticas activas de empleo. Se trata de un asunto de importancia central, muy vinculado al de la financiación y que ha constituido uno de los lastres más importantes de las políticas activas de empleo en el Reino de España: tradicionalmente, las CCAA han optado de forma mayoritaria por estructuras organizativas livianas, que no comprometieran en exceso una financiación estable más o menos costosa. Como reacción, era necesario y pertinente que la Ley estatal formulase un llamamiento claro a las Administraciones autonómicas en pro de unas estructuras administrativas suficientemente desarrolladas, que puedan dar soporte a unos servicios eficientes y eficaces.

Como exigencia de una suficiente dimensión de los servicios públicos de empleo, la dotación de personal constituye uno de los retos fundamentales para que, en verdad, la Ley pueda tener ciertos visos de éxito en sus intenciones declaradas. En este sentido, incluso la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal insiste en la importancia de evaluar la suficiencia de la dotación de plantillas¹⁰. En términos generales, un mercado de trabajo como el interno, cuya tasa de desempleo está considerablemente por encima de la media de la UE, no puede aspirar solo a que su dotación de personal esté alrededor del promedio de los demás Estados Miembros, sino que debe desarrollar un particular esfuerzo en políticas activas, también en este concreto capítulo. Ha sido difícil desarrollar una evaluación fiable de esa dotación, más allá del personal al servicio del SEPE. Sí que resulta fácil afirmar que los números en las CCAA han sido claramente deficitarios, a causa de un modelo de financiación que, como se va a comentar enseguida, no ha promovido las políticas a largo plazo ni la estabilidad de las partidas presupuestarias. Tampoco es fácil conocer la realidad de las entidades locales, que han desarrollado un encomiable esfuerzo en políticas de empleo, pero sin contar con competencias propias al respecto ni, por consiguiente, con un personal suficientemente estabilizado.

La LE, consciente de estos problemas y consecuente con la necesidad de afrontarlos, dedica el art. 29 a la «dotación de las plantillas de los servicios públicos de empleo», en unos términos que, formalmente, orillan el debate en cuanto afecta a las corporaciones locales. Apelan a una disposición de recursos humanos necesarios para una prestación eficaz y eficiente de los servicios, aunque siempre en el marco de lo que establezcan las sucesivas leyes presupuestarias, en el contexto de la consecución y mantenimiento de una atención personalizada para todas las personas usuarias, demandantes de servicios de empleo y empresas, así como de satisfacción de todos los servicios garantizados. En particular, el personal disponible deberá asegurar un correcto funcionamiento del SISPE.

10 En su Estudio *Programa Políticas Activas de Empleo*, Evaluación de Gasto Público 2018, emite la siguiente propuesta —p. 106—: «Revisar el dimensionamiento y perfiles de los recursos humanos de las Oficinas de Empleo. Cada Comunidad Autónoma debería proponer cuál es su modelo objetivo en cuanto a número de servicios, personal de las oficinas y funcionamiento de acuerdo con la realidad de su mercado laboral y este modelo debería ser aprobado por parte del SEPE». Semejante propuesta, formulada antes de que se pusiera en marcha la reforma de la legislación de empleo, pone de relieve claramente el desajuste de plantilla, además puesto de manifiesto por una entidad poco concernida con el desarrollo de las políticas activas de empleo.

En cuanto a los criterios cualitativos, los parámetros que caracterizan las políticas activas de empleo en la LE, en particular la exigencia de una atención verdaderamente personalizada, requieren perfiles más multi-profesionales, no centrados solo —aunque también, y seguramente en proporciones elevadas— en formación y orientación laboral. Por ese motivo, el art. 30 insiste, en la dotación de los servicios públicos estatal y autonómicos, en la profesionalización y en la provisión de perfiles profesionales específicos, en particular en el ámbito del personal técnico y de gestión. Más en concreto, y resaltando el interés sobresaliente que les presta toda la Ley, el precepto hace una referencia singular a las personas con discapacidad y a la atención particularizada que requieren.

Con esta finalidad, la LE apela a los planes de formación y a las acciones necesarias para la adquisición de competencias, en particular en accesibilidad cognitiva para personas con discapacidad intelectual o autismo. Al margen de esta nueva referencia al contexto de la discapacidad, es interesante contrastar que el art. 30.2 alude a los procedimientos de colaboración con entidades públicas y privadas, en cuya conclusión y evaluación se tendrá en cuenta la adecuación de sus plantillas a las actividades integrantes de las políticas activas de empleo. En realidad, con este mandato se expresa una dialéctica necesaria entre la disposición de personal suficiente para desarrollar actuaciones heterogéneas, pero necesarias para la empleabilidad de las personas y la concertación de programas, planes o actividades con entidades especializadas en ámbitos y funciones concretas. Es evidente, a modo de ejemplo, que, a partir del perfilado que se realice, serán necesarias, para la atención individualizada, personas expertas en trabajo social, educación social, salud o psicopedagogía, por formular solo ejemplos muy elementales. En consecuencia, debe haber un equilibrio necesario entre dotación de perfiles profesionales para los servicios públicos de empleo y concertación de medios externamente con entidades públicas o privadas. Por supuesto, ese equilibrio no puede resolverse con carácter general, sino solo atendiendo a las circunstancias particulares.

En cuanto a las entidades colaboradoras, puede tratarse de corporaciones locales u otros organismos públicos, o también de sujetos privados. Por lo que respecta a estos últimos, el art. 26 les impone el deber de colaborar y coordinarse con los organismos públicos en los niveles territoriales y competenciales que sean pertinentes. Deben actuar con transparencia e informar de su actividad a los servicios públicos de empleo. Como va a verse, esta exigencia se traduce también en su incorporación al SISPE y pretende salir al paso de situaciones anteriores en las que ciertas entidades desarrollaban su actividad en el entorno del empleo sin ningún tipo de control ni de información, como era el caso más evidente de las empresas de selección, que ahora han sido integradas en el Sistema Nacional de Empleo, como agentes de intermediación.

Por lo demás, el art. 27 prevé que la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de las CCAA puedan concluir acuerdos marco de vigencia máxima cuatrianual con entidades privadas, que pueden actuar individual o mancomunadamente. Es una manifestación de una técnica de colaboración público-privada ampliamente desarrollada en varios ámbitos y también en el campo del empleo, donde los modelos de *New Public Management* han calado en no pocos sistemas europeos. Sin duda, esa colaboración es legítima y deseable, pero siempre que no produzca un debilitamiento de los servicios públicos de empleo ni una competencia no colaborativa entre el sector público y el privado¹¹.

11 Una reflexión algo más amplia al respecto en APARICIO TOVAR, J., BAYLOS GRAU, A. y CABEZA PEREIRO, J., «Estado Social, Derecho del Trabajo y Política de Empleo», *Revista de Derecho Social*, n.º 100, 2022, pp. 15 ss., en particular pp. 28 ss.

VI. LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

También se detecta un marcado continuismo de la LE en relación con su predecesora en los instrumentos de planificación plurianual y anual. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno son sucesores, con no excesivas variantes y respectivamente, de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de la Política de Empleo. Como novedades dignas de destacarse pueden identificarse tres: la primera, en cuanto a la «Estrategia», la identificación de su carácter plurianual en una cadencia cuatrianual, de forma que se supera el carácter algo azaroso que tenía la planificación en la Ley derogada. Evidentemente, el plazo de cuatro años se relaciona directamente con la duración teórica de cada mandato gubernamental, salvo anticipos electorales, de tal modo que cada Gobierno debería aprobar —y debería hacerlo, en teoría, al comienzo de su ejercicio— su propia Estrategia. La idea, así descrita, es razonable, y solo cabe lamentar que no se haya extendido a otros asuntos, como es el caso más evidente de las normas de incentivo, dispersas en unas normas con vocación de permanencia, gran desorden y rango normativo excesivo¹². Debe criticarse que se persista en el error de no vincular los incentivos a la contratación laboral —y, más en general, al empleo— a la planificación estratégica. Se conseguirían, con esa vinculación, unas reglas más coherentes, más adaptadas a las necesidades en constante evolución y, seguramente, mejor coordinadas con las autonómicas, a poco que la Conferencia fuera el foro de propuesta, debate y discusión de las medidas de incentivo.

La segunda novedad, también de carácter relativo, se refiere a una mayor y mejor precisión de los contenidos de la Estrategia, tanto en sus aspectos sustantivos, como financieros y de procedimiento. La LE desarrolla un esfuerzo reconocible por adaptar la lógica de este instrumento a la de política europea de empleo, tal y como ha sido concebida a partir del año 1997. El diagnóstico de la situación, la definición de objetivos, el análisis de la labor de los servicios de empleo, el seguimiento y evaluación de resultados a través de indicadores, la identificación, intercambio y difusión de buenas prácticas y la previsión de un modelo financiero de cobertura se configuran como contenidos mínimos de un documento de buena gobernanza que, con la experiencia habida a partir del año 2003, debería ajustarse más a las demandas y necesidades del mercado del empleo en cada circunstancia en la que deba aprobarse. El continuismo en cuanto a los ejes —al margen de la referencia específica a las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad— es notable, pero pone de manifiesto carencias de las políticas de empleo internas que se han vuelto crónicas, siempre a la espera de que se aborden con decisión. Entretanto, acaso haya sido un exceso reiterarlos, pues con toda probabilidad hubiera sido conveniente remitir la identificación y desarrollo de los ejes, que deberían ser más contingentes, a cada Estrategia singularizada. El exceso se hace mayor a la vista de que se reiteran en el Plan Anual, salvo, por razones difíciles de entender, el de oportunidades de empleo para personas con discapacidad. Con esta reiteración, se encorsetan demasiado estos Planes, y se hacen excesivamente deudores en su estructura de la Estrategia Española.

12 Ahora —parcialmente— unificadas en el RD-Ley 1/2023, de 10 enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. Ha sido algo grotesco que esta norma con rango de ley se haya aprobado escasas fechas antes que la LE, cuando claramente esta debería haber sido guía, orientación y base normativa de aquélla.

Como tercera innovación relativa, debe aludirse a que el Plan Anual se adjetiva como de fomento del empleo «digno». Aunque eso no parece que tenga un interés más que simbólico, pone al menos claramente de relieve una inclinación más firme por los criterios cualitativos en cuanto al empleo que se ha de obtener. Es una idea que recorre la espina dorsal de la Ley, y que se manifiesta en aspectos tales como la mayor importancia del concepto de la empleabilidad, el redimensionamiento de la intermediación laboral o la preocupación por la auditoría de las iniciativas de auto-empleo. Quizá el calificativo «digno» no haya sido el más adecuado, pero sin duda sitúa la planificación de la estrategia de empleo lejos de las lógicas del *workfare* y acompañando la preocupación que expresa la UE, en su labor colaborativa con otras entidades internacionales y en particular con la OIT, por eliminar las formas más abusivas de trabajo.

Sin perjuicio de estas ligeras novedades, sí que debe destacarse que la LE residencia en la Agencia Española de Empleo la elaboración del proyecto tanto de la Estrategia como del Plan Anual, así como de las Recomendaciones Específicas para el fomento del empleo digno, en colaboración con las CCAA y con participación de los interlocutores sociales —art. 22 de la LE—. En tal sentido y también a este respecto, se percibe claramente en la Ley cierta réplica y reproducción de la Estrategia Europea de Empleo a nivel interno.

VII. EL SISTEMA PÚBLICO INTEGRADO DE INFORMACIÓN

Donde sí que se ha producido un indudable salto adelante es en cuanto al manejo de los datos, como respuesta necesaria a la revolución de la inteligencia artificial y su derivada eclosión de la gestión algorítmica mediante decisiones automatizadas. La gestión adecuada de un caudal de información inmanejable mediante sistemas tradicionales ha puesto a la LE en la tesitura de modificar de forma profunda el sistema, ahora denominado Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (SISPE).

Como rasgo más característico del nuevo SISPE, aúna la información relativa a las políticas activas de empleo y a la prestación de desempleo que realicen la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos autonómicos, pero también las entidades colaboradoras en todo el territorio del Estado, ya sean públicas o privadas. Se configura, así pues, como una red común de información para todo el sistema, que integra a las agencias privadas de colocación y a las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, y que ha de ser, al mismo tiempo, eficaz, integrada y compatible. Además, todo el sistema se integra en la Red Europea de los Servicios de Empleo.

El SISPE, como funcionalidad principal, debe garantizarles a los servicios públicos la posibilidad de acceso y tratamiento masivo de datos con el fin de elaborar el perfilado de las personas usuarias de los servicios públicos de empleo, así como para realizar el seguimiento, evaluar el resultado de las políticas activas de empleo y gestionar los servicios garantizados. Se trata, como expresa el art. 15 de la LE, de que se asegure que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones relacionadas con las políticas de empleo. La gestión del sistema deberá dirigirse hacia la mejora de la situación personal ante el mercado de trabajo y al óptimo desarrollo de la profesionalidad y orientarse a una mejora continua en la calidad, eficacia y eficiencia de los datos.

Como es evidente, la gestión del SISPE se somete en toda su extensión a la normativa sobre protección de datos, como expresa el art. 16 de la Ley. Sus apartados 2 y 3 entroncan con el art. 6, letras c) y e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 en cuanto a la justificación de la licitud del tratamiento¹³. El apartado 2 identifica como datos que serán objeto de tratamiento, siempre en congruencia con el principio de minimización y a modo de lista abierta, los identificativos de las personas usuarias de los servicios de empleo —ya los presten entidades públicas o privadas—, los referentes a situación y actividad laboral, a su formación, los relativos a su protección social, así como a su situación socioeconómica, entre otros¹⁴. Por su parte, el apartado 3 enuncia las finalidades legítimas a las que sirve dicho tratamiento¹⁵.

Y, como lógico corolario de la normativa de protección de datos, el art. 17 centra su atención en la toma de decisiones a partir del análisis de los mismos, las evidencias estadísticas y el análisis del mercado de trabajo, a través de herramientas de apoyo que deben desarrollarse en el seno del Sistema Nacional de Empleo. Como principios de su aplicación práctica, la LE expresa que «se actuará siempre en defensa de los derechos al empleo y al acceso a los servicios públicos de empleo de la persona interesada y se evitará la discriminación directa o indirecta». Por lo tanto, establece una evaluación periódica de sus efectos «para producir las modificaciones que sean necesarias para un tratamiento igualitario y no discriminatorio de cada individuo demandante de los servicios de empleo». En ese sentido, y relacionándose directamente con el art. 22 del Reglamento (UE) 2016/679, el propio art. 17 añade que «las decisiones y recomendaciones basadas en el análisis de datos, desagregados por sexo, 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». Ello, por supuesto, sin perjuicio del derecho de la persona usuaria, sea demandante de empleo o empresa, de acceso al contenido íntegro de dichas decisiones o recomendaciones.

Más adelante, al regular algunas de las herramientas de la empleabilidad, la LE se ve en la tesitura de apelar, expresa o tácitamente, a decisiones automatizadas, que han de atenerse, evidentemente, a los principios del art. 17. En todo este haz de cuestiones, en realidad la Ley solo aporta unas pautas orientadoras de una necesaria acción de desarrollo reglamentario. De hecho, a él apela el apartado 4 del propio precepto. Seguramente, uno de los retos fundamentales que ha planteado la Ley es el de su desarrollo normativo en cuanto a este aspecto fundamental de la adopción y revisión de las decisiones automatizadas.

Indudablemente, el tratamiento de la información a partir de esta reconfiguración profunda del SISPE conforma una de las mayores novedades de la Ley, que a este respecto puede

13 Así se reconoce expresamente en el art. 16.6 LE.

14 Es muy importante comprobar cómo el art. 16.6, párrafo segundo se ve en la necesidad de justificar, con base en el art. 9.2 b) del Reglamento, el tratamiento de categorías especiales de datos personales. Ahora bien, los datos del art. 9.1 del mismo, de acuerdo con el art. 17.5 de la LE, no podrán ser utilizados por las herramientas automáticas de apoyo reguladas en el propio art. 17.

15 La ocupación y la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, la adecuada protección y activación de las mismas cuando se encuentran en situación de necesidad y de falta de empleo, la prestación de servicios garantizados a las personas, empresas y demás entidades empleadoras y el tratamiento de los datos recabados con fines estadísticos o para la realización de estudios de investigación científica.

decirse que ha estado a la altura de los tiempos. Claro que habrá que esperar a las futuras normas que apruebe el Gobierno para calibrar si, en realidad, se produce el adecuado cambio en la gestión de la información que permita el adecuado y eficiente manejo del *big data*. Conviene señalar la integración de las entidades colaboradoras del Sistema Nacional de Empleo como otra novedad fundamental, para superar los compartimentos estancos y el insuficiente flujo de la información, que tradicionalmente han lastrado el funcionamiento de las políticas activas de empleo.

VIII. FINANCIACIÓN

Sin duda, la financiación ha sido uno de los aspectos más criticables de la anterior legislación de empleo. El Fondo de Políticas de Empleo del art. 24 del texto refundido de 2015 se relevó como ficticio —más bien, se sabía ficticio desde su origen— porque las condiciones para su dotación eran claramente de cumplimiento imposible. De tal forma que, en la práctica, la dotación de recursos en favor de las CCAA se limitaba a unos parámetros estrictamente anualizados, de modo que las cantidades transferidas debían ser objeto de devolución si no eran puntualísimamente ejecutadas. En la práctica, a las Administraciones autonómicas les restaba un angosto período, aproximadamente entre marzo y octubre, para desarrollar y ejecutar sus políticas activas.

Por otro lado, la transferencia de las políticas activas y de sus medios, desarrollada a partir de la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado, se había revelado como fallida. Un repaso a los Reales Decretos de transferencia pone de relieve la escasa entidad económica que por aquel entonces se les atribuía a esos servicios, como trasunto del muy relativo valor que se les reconocía a las políticas de empleo, todavía bajo la égida de la Ley 51/1980, de 8 octubre, Básica de Empleo¹⁶.

En esos parámetros, es evidente que las políticas activas de empleo precisaban y precisan de una profunda transformación de sus pilares financieros. Si de verdad se persigue el establecimiento de un verdadero servicio público en el que la ciudadanía sea titular de derechos subjetivos, con una atención personalizada a las personas demandantes de dicho servicio, el cambio legal debería ser fundamental. Sin duda es importante apelar a la corresponsabi-

16 Sin que sea necesario referirse a todos ellos, baste poner el ejemplo del RD 1375/1997, de 29 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (BOE de 1 octubre 1997). Aparece una exhaustiva relación de inmuebles transferidos en titularidad dominical, cesión de uso y arrendamiento (nueve en propiedad), así como de vehículos (cuatro, todos ellos de la marca Peugeot 309). Se adjunta asimismo relación nominal de personal transferido —503 personas, muchas de ellas con contratos temporales que produciría, junto con sus pares de otras CCAA la conocida trama del personal indefinido no-fijo procedente del INEM—. Y —lo que es más revelador—, el coste efectivo total general, que ascendía a algo más de dos mil quinientos once millones de pesetas en costes directos, de los cuales dos mil cuarenta y tres millones pertenecían al capítulo uno. En constes indirectos se alcanzaban ochenta millones de pesetas más. Dicho en otras palabras: las aproximadamente quinientas personas suponían un coste de algo más de dos mil millones de pesetas y en el desarrollo de políticas activas se invertían aproximadamente quinientos cincuenta millones de pesetas. Ese era el valor de las políticas activas de empleo en Galicia.

lidad de las Comunidades Autónomas, pero al mismo tiempo es justo reconocer que ciertas actitudes especialmente conservadoras de estas y muy cicateras a la hora de establecer estructuras y dotación personal de las mismas se justifican por la ausencia una financiación suficiente. Sin embargo, debe reconocerse que la nueva Ley frustra la mayoría de las expectativas.

Primero, porque parte, al igual que su predecesora, de una convalidación del proceso de transferencia de competencias a las CCAA. Segundo, porque su art. 62 mantiene la atribución al Estado de competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, de tal modo que su distribución, producida de acuerdo con los criterios que se fijen en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, parte de criterios similares a los previstos en la normativa derogada. Y tercero, porque no introduce ninguna modificación en la legislación presupuestaria ni en la de financiación de las CCAA que permita una mayor autonomía de estas en la titularidad y gestión de los recursos que pueden destinar a políticas activas de empleo.

En definitiva, la financiación de las CCAA depende al mismo nivel que anteriormente de las decisiones que se adopten en la Conferencia Sectorial. Hay, eso sí, una innovación de innegable interés, que es el abandono del estricto criterio anual en la ejecución de los fondos. El art. 62.2 permite que el Consejo de Ministros, por Acuerdo, y previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, acuerde criterios de distribución plurianual y de fondos para ejercicios futuros. Esta posibilidad, que debe permitir la realización de una gestión a medio plazo por parte de las Comunidades Autónomas, se aplicará solo en aquellas que cumplan los objetivos previamente fijados, teniendo en cuenta las evaluaciones internas o externas efectuadas a los respectivos servicios públicos de empleo, en términos de eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas activas. Sin duda, es una novedad interesante, en todo caso sometida al albur de la decisión que adopte el Consejo de Ministros. Es decir, no se establece una regla preceptiva de pluri-anualidad en la gestión de los fondos de empleo por parte de las CCAA.

En estas condiciones, no parece muy previsible que las Administraciones autonómicas opten de forma muy decidida por el reforzamiento de sus respectivas políticas de empleo, a menos que en la Conferencia Sectorial se produzcan acuerdos que les concedan garantías suficientes de financiación en el medio y en el largo plazo. Pero no parece que el marco legal permita que se produzcan dichos acuerdos en términos razonablemente garantistas. Más bien, da la impresión de que se mantendrán las mismas inercias, que sin duda dificultarán la consecución de los objetivos más ambiciosos de la Ley.

IX. REFUERZO DE LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

Como último apunte en materia de buen gobierno, debe aludirse a la colaboración que la Ley plantea entre diversas instituciones públicas en torno a la coordinación entre políticas activas de empleo y protección por desempleo. Al margen de las más evidente entre la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las CCAA, el art. 48 hace referencia a las que se deben producir entre los órganos responsables de la política de empleo y el Instituto Social de la Marina, como órgano gestor de la protección por desempleo

en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar y, asimismo, entre aquéllos y las Mutuas Colaboradoras, como gestoras de la prestación por cese de actividad en el ámbito del trabajo autónomo. Sin duda, esas referencias son muy oportunas, pues reflejan la necesidad de que todas las entidades responsables de subsidios que se relacionan con las políticas de empleo tengan una intervención importante, al menos en todo lo que tenga que ver con la activación de sus respectivas prestaciones.

También es importante la referencia del art. 48 al INSS por motivos parecidos, en cuanto a prestaciones que tienen que ver con el empleo o la empleabilidad de las personas. Lo cual sucede, en particular, aunque no exclusivamente, con la incapacidad permanente, sobre todo en cuanto a la empleabilidad de las personas con discapacidad, y con el ingreso mínimo vital, en relación con el tránsito desde la exclusión social a la participación en la sociedad —art. 3 d) de la Ley 19/2021, de 20 diciembre—. En torno a este último, a las CCAA a las que ha sido transferida su gestión —País Vasco y Navarra— la referencia a otras entidades gestoras de prestaciones, subsidios u otras rentas es importante, aunque lo es también a las demás CCAA en cuanto a las rentas de asistencia social. Y, por supuesto, tiene toda su pertinencia la referencia a la TGSS, por sus competencias en torno a las relaciones de todos los ciudadanos y ciudadanas con la Seguridad Social y el control de las situaciones de alta, en particular en cuanto a los programas de empleo y a las acciones de formación y empleo de los trabajadores o trabajadoras reguladas de empleo perceptores de prestaciones por desempleo o del mecanismo RED¹⁷.

La colaboración que prevé el art. 48 es bidireccional: por una parte, de los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras del Sistema Nacional de Empleo hacia las demás entidades, en términos de información acerca del perfil individualizado de usuario, itinerario o plan personalizado diseñado y su vinculación con los resultados del análisis de datos, las evidencias estadísticas de mejora de la empleabilidad y el análisis del mercado de trabajo, relación de acciones, programas o actividades desarrollados en cumplimiento del mismo, así como ofertas de empleo remitidas. En dirección inversa, y al objeto de garantizar un óptimo desarrollo de las políticas activas de empleo, la información versará sobre la protección de las contingencias de desempleo y cese de actividad, y a los períodos de actividad laboral de las personas usuarias de los servicios de empleo —art. 48, apartados 2 y 3—. Y, habría que añadir, sobre otras prestaciones relevantes para las políticas activas de empleo.

Como no podía ser de otro modo, el precepto, en particular en su apartado 5, insiste en la cooperación entre las entidades gestoras de la protección de desempleo y las responsables de intermediación e inserción laboral, como es propio de un precepto ubicado sistemáticamente en el capítulo dedicado a la coordinación entre las políticas activas de empleo y la protección frente al desempleo. En todo caso, pone en relación a diferentes agentes y entidades que, de alguna forma, pueden y deben participar de la idea de que las respectivas prestaciones que gestionen permitan la empleabilidad y el tránsito de la vida activa a las personas receptoras de las mismas. Desde luego, esta necesaria colaboración se plasma en la LE en unos términos hasta ahora inéditos, de los que cabe esperar su plasmación en la realidad práctica.

17 No en vano el propio art. 47 bis ET o el art. 23 del RD 608/2023, de 11 julio, por el que se desarrolla el mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, apelan al acceso de datos conjuntamente por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal.

X. IDEAS FINALES

Formulados los comentarios anteriores, cabe concluir este análisis con las siguientes ideas de cierre:

- En términos generales, en las estructuras de gobierno y de gestión de las políticas de empleo se ha optado en la LE por cierto continuismo en relación con la normativa precedente, sin que se produzcan grandes cambios. Si acaso, debe reconocerse una mejora clara en las reglas sobre la relación institucional entre las entidades públicas y privadas de gestión de las políticas activas de empleo y de la protección de desempleo. También, entre ambas y otras entidades de Seguridad Social o de gestión de prestaciones, subsidios y ayudas relacionados directa o indirectamente con las políticas de empleo. La transformación del organismo autónomo SEPE en la Agencia Española de Empleo parece una opción razonable a la vista de las nuevas tendencias de la legislación sobre organización pública, y probablemente le confiera más ductilidad y agilidad en su funcionamiento.

- La dimensión local del empleo permanece como la gran asignatura pendiente del modelo normativo. La LE realiza alguna pequeña referencia hacia ella, al igual que su predecesora, y produce algún tímido avance. Pero las corporaciones locales no pasan a formar parte del Sistema Nacional de Empleo y continúan siendo estructuras dependientes de las CCAA, sin una voz propia y diferenciada en los organismos de gobernanza al margen de una pequeña y poco relevante presencia en la Conferencia Sectorial. El empleo se mantiene fuera de las competencias propias de ayuntamientos y diputaciones provinciales y su presencia en el SISPE se produce al mismo nivel que otras entidades colaboradoras de carácter privado.

- Sí que se aprecia una clara intención de mejorar las estructuras de los servicios públicos y la dotación de medios personales y humanos y, en particular, de avanzar en los servicios de información y en las herramientas automáticas de toma de decisiones. En cuanto a la relación entre la Agencia Española, en el establecimiento de servicios garantizados, y los servicios públicos de las CCAA, se articula una relación de mejora a través de servicios complementarios, que debería producir una competencia entre las Administraciones autonómicas hacia un perfeccionamiento de las políticas activas de empleo.

- Ahora bien, la financiación del sistema no augura grandes transformaciones. La LE ha sido a este respecto excesivamente cauta y conservadora. Sí que permite la distribución plurianual de fondos de empleo en favor de las CCAA, de tal forma que se rompe con el rígido esquema de ejecución anual por parte de las Administraciones autonómicas. Ahora bien, no ha abordado de una forma decidida el problema de la financiación estructural del modelo, que es crucial para la atención personalizada y para la garantía de servicios que establece. No es previsible, a la vista de las nuevas reglas de la LE, una apuesta decidida de la Administración estatal y de las Administraciones autonómicas por un reforzamiento notable de sus estructuras dedicadas a las políticas de empleo.

- Sin perjuicio de lo cual, es necesario apelar a la co-responsabilidad de las CCAA. Por más que la transferencia de competencias no fuera acompañada en su momento de medios suficientes y que la financiación estatal merezca evidentes críticas, en el desarrollo de sus competencias está ínsita la necesidad de que provean medios suficientes de acuerdo con la responsabilidad que les corresponde y de sus propios mecanismos de financiación. La gene-

ración de estructuras suficientes y de políticas de empleo de calidad y competitivas exige dotación de medios económicos, pero también el ejercicio de sus competencias normativas. Las del Estado y las CCAA son, en materia de empleo, totalmente compartidas. Ha habido una cierta paradoja histórica entre el celo de ciertas Administraciones autonómicas de mantener sus competencias a través de no pocos recursos de inconstitucionalidad y, a la vez, un evidente retraimiento a la hora de aprobar normas sobre políticas de empleo más allá de medidas de incentivo. Sobre empleabilidad podían legislar antes de la aprobación de la LE y, desde luego, pueden seguir haciéndolo después de ella.

- En cuanto a la iniciativa privada, se establece una relación del sistema público con las entidades privadas mejor estructurada y más transparente, con una integración de uno y otras que permite una colaboración eficaz y adecuada. La inclusión en el ámbito de la intermediación laboral de entidades hasta ahora excluidas de la misma, el mayor flujo de información y la integración de todo el entramado público-privado en el SISPE producirá una mayor coherencia del modelo. Solo desde una estructura pública sólida de empleo puede edificarse un sector privado que la suple eficientemente y que pueda ser un actor adecuado en los nuevos modelos de gestión de las políticas de empleo. A esta orientación la LE dirige sus nuevas reglas, a la espera de que el sistema funcione equilibradamente.

- El modelo, así planteado, ha de ser objeto de evaluación permanente, de acuerdo con los criterios actuales de gobernanza. En ese sentido, sin que sea una estricta novedad de la Ley, su Tít. VI hace particular hincapié en la evaluación de la política de empleo. Probablemente, una de las mayores críticas que haya que formular, en general, al sistema de intermediación pública, de formación y búsqueda de la empleabilidad, de incentivos al empleo y a la contratación y, en general, a dicha política, haya sido la ausencia o insuficiencia del análisis de resultados. Que la LE dedique su título VI a esta materia constituye un claro mensaje a los poderes públicos para que, de una vez por todas, la evaluación se consolide como un elemento fundamental integrante de la buena gobernanza.

- Finalmente, debe destacarse la importancia que tiene el desarrollo reglamentario de la Ley. A él hay que fiar la mayoría de los avances que puedan producirse. Tal y como ha sido aprobada, su eficacia directa es limitada y casi toda su capacidad transformadora pende de la actuación del Gobierno en la aprobación de no pocos Reales Decretos que deben suponer un gran salto adelante en un modelo fundamentalmente orientado hacia la empleabilidad de las personas y la mejora de sus carreras profesionales.