EMPLEABILIDAD E INTERMEDIACIÓN LABORAL: NOVEDADES Y ALCANCE EN LA LEY 3/2023

EMPLOYABILITY AND LABOUR INTERMEDIATION: MAIN CHANGES AND DEVELOPMENTS IN LAW 3/2023

Marta Fernández Prieto

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidade de Vigo
mfprieto@uvigo.es

Palabras clave: políticas activas de empleo, empleabilidad, capacitación, intermediación, servicios públicos de empleo, agencias de colocación

Keywords: active employment policies, employability, training, labour intermediation, public employment services, employment agencies

Resumen: La Ley de Empleo pretende modernizar las políticas activas de empleo y corregir deficiencias estructurales señaladas reiteradamente desde instancias europeas e internas. Sin perjuicio de la crítica que puede merecer la tímida articulación de la dimensión local del empleo, la Ley pone cimientos sólidos para la construcción de políticas eficaces y eficientes. El mantenimiento, mejora y medición de la empleabilidad y la configuración integral de la intermediación constituyen dos grandes apuestas de la Ley. Sin duda, son elementos claves para crear verdaderos servicios integrados de empleo capaces de facilitar una adecuada integración de las personas en el mercado de trabajo.

Abstract: The Employment Law aims to modernise active employment policies by correcting deficiencies pointed out by European and Spanish institutions. Beyond the criticism of an insufficient articulation of the local dimension of employment, the Law builds effective and efficient active employment policies on solid foundations. Employability –its maintenance, improvement and measurement– and the integral configuration of intermediation constitute two of the Law’s major commitments. These are key elements to facilitate the proper integration of the job seekers into the labour market and to create genuine integrated employment services.

I. HACIA UNA MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

1. La necesidad de la Ley 3/2023

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, se enmarca en los compromisos contraídos por el Reino de España dentro del paquete de medidas vinculadas a los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación *Next Generation*. Se incluye en el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sobre «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»¹, junto con otras reformas dirigidas a corregir desequilibrios estructurales del mercado laboral español y a facilitar el cambio de modelo productivo, las transiciones ecológica y digital y las transformaciones necesarias para afrontar futuros desafíos.

Los déficits de nuestro sistema de relaciones laborales son recurrentes y bien conocidos. Así, la elevada tasa de desempleo estructural y, en particular, el de larga duración y el paro juvenil, aun con oscilaciones marcadas por la coyuntura, la dualidad en la contratación, caracterizada por la excesiva temporalidad y rotación corregida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, la carencia o exceso de capacitación respecto del capital humano y su falta de adaptación a las transformaciones que requieren los nuevos ecosistemas productivos, la ineficacia e ineficiencia de las políticas activas de empleo o la falta de modernización de la negociación colectiva.

Para combatir algunos de los problemas más acuciantes, el Gobierno compromete una serie de medidas. En concreto, la Reforma 5 del Plan propone modernizar las políticas activas de empleo a través de una modificación del marco normativo² —el entonces vigente RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo—. Y lo considera una «pieza clave del paquete de reformas que serán elevadas al Diálogo Social».

Esa modernización es necesaria para conseguir un óptimo funcionamiento del mercado de trabajo tendente al pleno empleo, en los términos previstos en el art. 40 CE y, en particular, al empleo de calidad. Ello exige corregir algunas de las disfunciones reiteradamente señaladas por instituciones europeas e internas, que evidencian carencias en múltiples ámbitos que, también en este sector más concreto del empleo, cuentan con una perspectiva ya amplia, de más de cuatro décadas, desde la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo³. Entre los déficits estructurales de nuestro modelo de políticas activas, se deben mencionar las insuficiencias en dotación presupuestaria, en recursos humanos y materiales, en orientación personalizada, en atención a las necesidades del tejido productivo, en vinculación con las políticas de protección del desempleo, en conexión con el sistema educativo y formativo, en

1 Accesible en https://planderecuperacion.gob.es/politicas_y_componentes/componente-23-nuevas-politicas-publicas-para-un-mercado-de-trabajo-dinamico-resiliente-e-inclusivo.

2 Otros motivos del carácter necesario de la Ley 3/2023 en ALFONSO MELLADO, C.L., «La nueva Ley de Empleo: una Ley necesaria y ¿eficaz?», en *Brief AEDTSS*, núm. 21, 2023.

3 Véase una evolución a través de los distintos textos normativos en CABERO MORÁN, E., «La prometedora Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021», *Trabajo y Derecho*, núm. 100, 2023, Wolters Kluwer (ejemplar electrónico), pp. 1 ss.

coordinación de los servicios de empleo entre sí y con los servicios sociales y las entidades colaboradoras, en colaboración público-privada en intermediación y en formación o seguimiento o en control y evaluación de las políticas activas. Pero también la escasa eficacia para la creación de empleo de las subvenciones y bonificaciones a la contratación⁴. La modernización requiere asimismo afrontar retos futuros sobre el empleo derivados de las tendencias y transformaciones demográfica, tecnológica, digital o medioambiental y los procesos de reconversión de sectores productivos⁵.

Las políticas activas no deben consistir en bonificaciones o subvenciones, ni pueden limitarse a la mera mediación en la colocación. Resulta necesario facilitar el contacto entre las futuras partes de la relación laboral, pero también conocer las necesidades de un mercado laboral cambiante para adelantarse a las transformaciones y transiciones, promover la máxima coincidencia posible entre la cualificación de las personas demandantes de empleo y las necesidades empresariales de las personas y entidades oferentes de empleo, corregir los problemas de sobre o sub cualificación de los trabajadores, mediante sistemas de perfeccionamiento profesional y ajustes en la capacitación de la personas para dotarlas de las competencias básicas y de las exigidas en cada momento por el mercado laboral y favorecer la empleabilidad de las personas para el acceso a un empleo de calidad o a un mejor empleo.

Se destaca, así, la necesidad de integrar a las personas trabajadoras en un sistema de formación en ciclo vital y con empresas implicadas en la empleabilidad, de eliminar obstáculos a la incorporación o mantenimiento voluntario de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo y de facilitar el retorno al empleo de las personas desempleadas. Debe existir una adecuada coordinación entre empresas y entidades educativas, para cubrir necesidades reales del mercado de trabajo con personas cualificadas. Pero debe también impulsarse la capacitación mediante la formación para el empleo, en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía, para facilitar la recualificación, reciclaje y adaptación necesaria y que las transiciones sean lo menos traumáticas y más rápidas posibles. En un mercado de trabajo cambiante y con una transformación tecnológica continua, no solo debe dispensarse formación a las personas desempleadas demandantes de empleo, en el marco de los itinerarios personalizados, sino también a las empleadas en sectores en reestructuración o crisis y a las que precisen actualización, incluso durante toda la vida laboral activa.

4 Véase, en este sentido, la Reforma 7 del Componente 23 del Plan, sobre revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral, que indica, además, que tales incentivos deben orientarse a mejorar la empleabilidad de colectivos muy específicos de baja empleabilidad, especialmente en periodos recesivos. Observación a tener en cuenta, como señala NAVARRO NIETO, F., «Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo», en *Diario La Ley*, núm. 10302, 2023, p. 3, dada la multiplicación exponencial de los colectivos de atención prioritaria en la nueva Ley. Los incentivos a la contratación laboral se regulan actualmente en el RD-Ley 1/2023, de 10 de enero, que se remite al texto refundido de 2015, ya no vigente, sin que la Ley 3/2023 se refiera a esa norma, lo que puede plantear problemas de identificación de los colectivos.

5 Más ampliamente, entre otros, CES, «Sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo», en *Dictamen CES* núm. 6, 2022, pp. 2 s.; AIREF, *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 3 (PAE). Programa políticas activas de empleo*, accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf; Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2021, accesible en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Resulta también esencial garantizar una adecuada coordinación territorial entre los servicios de empleo, no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino también con otros Estados miembros de la Unión Europea y con el ámbito local. En este sentido, la proximidad al territorio resulta determinante por lo que parece esencial reforzar la dimensión local de la política de empleo. La Ley 3/2023, no obstante, deja a la iniciativa de las competencias autonómicas en materia de políticas activas de empleo ese reforzamiento y la coordinación.

Es igualmente importante mejorar la coordinación con las agencias de colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos, también en el sector privado, así como con los servicios sociales, especialmente en el ámbito de los itinerarios de inclusión sociolaboral, de forma decisiva respecto de colectivos vulnerables o de atención prioritaria o en relación con las prestaciones de cualquier naturaleza que las personas demandantes de empleo puedan disfrutar.

Debe, asimismo, realizarse una evaluación o seguimiento continuo de las políticas y el gasto público para analizar el grado de consecución de los objetivos comprometidos y el impacto mismo de las políticas del mercado de trabajo.

Aunque el Plan señala que la reforma 5 no requiere financiación, es evidente que, al menos indirectamente, otras inversiones asociadas al Componente 23 buscan reducir las brechas sociales, territoriales y de género y mejorar el empleo de calidad joven, la transversalidad de género en las políticas de activación del empleo, la economía social, el crecimiento inclusivo, la adquisición de las competencias requeridas para facilitar las transformaciones digital, verde y productiva, nuevos proyectos territoriales o la gobernanza e impulso de las políticas de activación y, en este sentido, al menos indirectamente, todas estas actuaciones contribuyen a la pretendida modernización de las políticas activas.

Pero, además, en esa misma línea de actualizar e innovar las políticas de empleo, resulta determinante la Reforma 11, que prevé acometer la digitalización del Servicio Público de Empleo Estatal. Para esta intervención, vinculada estrechamente incluso en relación con su financiación al Componente 11, sí se prevé una importante dotación⁶, necesaria para modernizar las políticas de empleo. Una óptima automatización de la gestión de los servicios públicos de empleo y sus procesos —elaboración y actualización de perfilado, tendencias en el mercado de trabajo, tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura, ofertas y demandas de empleo, seguimiento y ocupación de vacantes...— facilita, sin duda, la accesibilidad, además de la cooperación y coordinación entre los distintos niveles administrativos y permite implantar políticas de empleo modernas, más eficaces y eficientes, con tendencias, experiencias y buenas prácticas contrastadas y analizadas a través de datos previamente recopilados y adecuadamente tratados.

La Ley 3/2023 prevé la sustitución del Servicio Público de Empleo Estatal por la Agencia Española de Empleo, que implica su transformación de organismo autónomo en agencia estatal. El cambio de estructura organizativa⁷ pretende abordar desafíos organizativos y faci-

6 Precisamente, la inversión para acometer tal digitalización se incluye en el Componente 11 sobre «Modernización de las Administraciones públicas», que recoge entre sus objetivos estratégicos la digitalización de la Administración y procesos. Puede consultarse en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>

7 Ese cambio habrá de realizarse en las condiciones que se regularán por real decreto, conforme a la disposición adicional primera LE.

litar la innovación tecnológica. Su mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión se contrarresta con la fijación de objetivos y la asignación de recursos en los contratos de gestión suscritos con la Administración matriz, así como con mecanismos de evaluación y control de eficacia y eficiencia a través de indicadores y resultados.

La exposición de motivos de la Ley 3/2023 destaca como medidas que deben sustentar la reforma de las políticas activas de empleo la modernización del Portal único de Empleo a través de la inteligencia artificial, la mejora de los servicios de orientación, que ha de ser personalizada y de calidad, la coordinación entre los servicios de empleo estatal y autonómicos y con agentes sociales y entidades educativas, el incremento de la financiación de las políticas activas, aumentando la *ratio* orientador/persona desempleada para acercarnos a la muy superior *ratio* de otros Estados miembros de la UE o la creación de un sistema de evaluación de las políticas activas que tenga en cuenta indicadores clave como el éxito de la inserción o la calidad del empleo conseguido⁸.

Con todo, no son tareas sencillas. Actualizar la oferta formativa, más allá de competencias básicas⁹, para adaptarla a un mercado laboral cambiante e incluso tratar de anticiparse a las necesidades que demandará el sistema productivo en cada momento puede resultar complejo. También la colocación de colectivos con dificultades de empleabilidad o incluso combatir una situación de desempleo de magnitud. No obstante, no se puede negar la importancia de unas políticas activas integradas para dar formación y ocupación no solo a las personas desempleadas sino para garantizar igualmente el aprendizaje a lo largo de la vida de la población activa a fin de dotar también a las personas ocupadas de las competencias que requiera el mercado laboral, mejorar su empleabilidad e incluso anticiparse y prevenir desempleo futuro. Pero también para establecer una mejor relación con las empresas y los mercados locales. Además, esas políticas deben ir acompañadas de la creación de oportunidades de empleo. Para ello es necesario el compromiso y alto grado de consenso entre representantes políticos y agentes sociales sobre las medidas a adoptar para fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo y garantizar la continuidad necesaria en su implantación. Parece importante conocer y, en su caso, tener en cuenta la experiencia y buenas prácticas de otros Estados de nuestro entorno, incluso de las comunidades autónomas que presentan mejores datos de empleo.

2. Las orientaciones de la UE desde la década de los noventa

Todos estos propósitos políticos, que intentan plasmarse en la nueva ley, son, sin duda, loables, pero, al menos en el plano conceptual y si se tienen en cuenta las orientaciones de la UE desde los años noventa, no resultan del todo novedosos, salvo los avances continuados de la inteligencia artificial.

En efecto, ya en 1993, en un contexto de recesión económica y tendencia al alza del desempleo, tanto estructural, como sobre todo coyuntural y tecnológico, la Comisión Europea, en el Libro

8 En sintonía con la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado

9 La aptitud para aprender, comunicar, trabajar en grupo, actuar autónomamente, formular diagnósticos o hacer propuestas de mejora son competencias básicas que deben adquirirse en el sistema educativo y mejorarse y adaptarse al perfil profesional con carácter transversal en las distintas acciones de empleabilidad para garantizar una formación adecuada a lo largo de la vida.

Blanco encargado en el Consejo Europeo de Copenhague sobre la estrategia a medio plazo para el crecimiento, la competitividad y el empleo¹⁰, reconocía la inexistencia de una «cura milagrosa»¹¹, pero recogía unas prioridades de acción al servicio del empleo, entre las que figuraban la educación y formación a lo largo de toda la vida y una completa renovación de la política de empleo.

La Comisión considera que, para prevenir el paro de larga duración, hay que invertir la estructura del gasto público en políticas de empleo. Su presupuesto se destinaba mayormente en los Estados miembros a políticas pasivas de tipo asistencial —alrededor de dos tercios—, en tanto que solo un tercio se aplicaba a «medidas activas»¹². En concreto, la Comisión propone un reforzamiento de los servicios públicos de empleo, idea en la que se ha seguido insistiendo en la UE en la Estrategia Europea de Empleo y las orientaciones y directrices integradas. Tal fortalecimiento enlaza con la idea de garantizar un seguimiento personal del desempleado por un mismo consejero con las funciones de información, colocación y acompañamiento. En concreto, entiende que se debería proponer a los parados, especialmente cuando se prolonga su situación de desempleo, una formación adecuada que los cualifique y, en un segundo momento, la posibilidad de un empleo, incluso público, durante algunos meses. El mayor gasto en recursos humanos y políticas activas se compensaría así con la reducción del desempleo.

Siguiendo con la UE, en 1997, tras el Tratado de Ámsterdam, se articula la Estrategia Europea del Empleo en la Cumbre de Luxemburgo, en la que los Estados miembros establecen objetivos comunes de la política de empleo en torno a cuatro pilares —empleabilidad, estímulo al autoempleo o emprendimiento, adaptabilidad o capacitación e igualdad de oportunidades y no discriminación ni exclusión en el empleo—. Poco después, en el Consejo de Lisboa de marzo de 2000, es modificada y redefinida en la Estrategia de Lisboa con el objetivo de hacer de Europa una economía altamente competitiva basada en el conocimiento y capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social¹³.

10 Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6/93, Luxemburgo, accesible en <https://evalua.catedu.es/documentos/aragon/NormativaVarios/LB1993CrecimientoCompetitividadYEmpleol.pdf>

11 *Ibid.* p. 9. Ni el proteccionismo frente a terceros Estados, ni la creación de base monetaria mediante emisión de dinero o el endeudamiento en el presupuesto de los Estados, ni la reducción generalizada del tiempo de trabajo, ni el reparto nacional del trabajo, ni la drástica disminución de salarios o protección social al nivel de economías de terceros Estados competidores se consideran soluciones política y socialmente aceptables.

12 *Ibid.* p. 20.

13 La nueva Estrategia fijaba una previsión temporal hasta el 2010 para cumplir los objetivos fijados. En 2002, la primera revisión, replantea para 2003-2005 algunas directrices y objetivos concretos. En 2004, se encarga la elaboración de un informe a un grupo de expertos para realizar una evaluación y proceder a la revisión de la Estrategia. El informe «Enfrentando el desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo», más conocido como informe Kok, en alusión al presidente del grupo de alto nivel y antiguo Primer Ministro de los Países Bajos, Wim Kok, evalúa el progreso europeo frente a las reformas. Sin perjuicio de reconocer avances significativos en materia de crecimiento del empleo, entre otros, si bien parciales y concentrados principalmente en algunos países, critica la falta de voluntad política y la falta de acción suficiente por parte de los gobiernos de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la Estrategia. Insta a estos a realizar mejoras y a elaborar y cumplir el programa de reformas, con participación y compromiso de los actores sociales y la ciudadanía y bajo la revisión de la Comisión Europea, que debería incluir recomen-

En 2010, la Estrategia de Lisboa es sustituida por la Estrategia Europa 2020 en el Consejo Europeo de junio. Sus objetivos en cuanto a lo que deben ser los parámetros fundamentales de la UE en 2020 en materia de empleo, educación y exclusión social pueden reconducirse a los cuatro siguientes: trabajo para el 75 % de las personas entre 20 y 64 años, un porcentaje de abandono escolar inferior al 10 %, un mínimo del 40 % de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados y al menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza o exclusión social. La Estrategia Europa 2020 se ha venido articulando en torno a las directrices integradas para las políticas económicas y para las políticas de empleo. En 2021, en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁴, se definieron nuevos objetivos prioritarios en materia sociolaboral para el horizonte del año 2030, centrados de nuevo en objetivos de empleo, capacitación e inclusión: alcanzar una tasa de empleo del 78 % para la población de 20 a 64 años, elevar al 60 % la población adulta que participa en actividades formativas anualmente y reducir en quince millones las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, de los que, al menos, cinco millones sean niños .

3. El contexto en España en el marco de la UE

La pandemia de la COVID-19 agudizó problemas estructurales del mercado laboral. Para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales, la UE aprobó el Fondo *Next Generation* y el Reino de España presentó su Plan de Recuperación. Dos años después, los datos de Eurostat siguen reflejando un contexto adverso en nuestro país, al menos comparativamente en el marco de la UE. Es cierto que el desempleo ha descendido de forma significativa, pero lo ha hecho en similar proporción a otros Estados miembros y a la media de la UE. En efecto, esos datos sitúan a España¹⁵ como el país con más paro de la UE, con una tasa de desempleo del 12,9 %, que dobla el 6,2 % de la media de la UE. Tras España figura Grecia (12,5 %) y, ya con un porcentaje más próximo a la media, Italia (8,1 %), Suecia (7,5 %) y Francia (7,3 %) como los países de la UE con mayor porcentaje de desempleo. Otros Estados miembros de nuestro entorno han conseguido reducir la tasa de desempleo por debajo de la media, como Portugal, con una elevada tasa de desempleo tras la grave recesión de 2008 (alcanzando el 17,2 % en 2013, sensiblemente superior a la medida de la UE de 11,6 %, pero muy alejado del

daciones específicas. Sobre la base de este informe, en la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, en el Consejo de Primavera de 2005, se incluyen como instrumentos básicos las directrices integradas trianuales y los programas nacionales de reformas. Puede consultarse información detallada en las Conclusiones de los Consejos Europeos y documentos del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea relacionados con la Estrategia de Lisboa publicados durante su vigencia. Sobre algunos de los informes, véanse, en concreto, TORAL ARTO, A.; DE ESPÍNOLA SALAZAR, J. R., «El Informe Sapir de julio de 2003», en ICADE. *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 61, 2004, pp. 369 ss.; YBÁÑEZ RUBIO, I., «Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo», en *Información Comercial Española*, ICE: *Revista de Economía*, núm. 829, 2006, pp. 165 ss. (ejemplar dedicado a Productividad y Competitividad de la Economía Española).

- 14 Elaborado a partir del pilar europeo de derechos sociales, presentado por la Comisión en 2017, que define veinte principios y derechos esenciales estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección social e integración social.
- 15 Datos actualizados a junio de 2023 y correspondientes a 2022, accesibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00203/default/table?lang=en> (15/07/2023).

29 % de España), que la ha reducido hasta el 6 %. España presenta también la mayor tasa de desempleo juvenil en la UE en 2023 (29 %¹⁶, frente a la media de la UE del 13,9 %).

El dato de desempleo de los países de nuestro entorno está muy por debajo del que registra España. En contraste, los países con una menor tasa de paro fueron Chequia (2,2 %), Malta y Polonia (2,9 %), Alemania (3,1 %), Países Bajos (3,5 %), Eslovenia (4 %), Bulgaria (4,3 %), Dinamarca e Irlanda (4,5 %).

En España, y ya treinta años más tarde del Libro Blanco de 1993, la situación de desempleo sigue, pues, siendo preocupante, como también lo es la estructura del gasto público en políticas de empleo. Y ello a pesar, por una parte, del incremento paulatino y significativo de la creación de empleo y de la inversión en políticas activas en un porcentaje del PIB ligeramente por encima de la media de la UE. Y, por otra parte, del descenso de la tasa de desempleo y de haberse dejado de computar ya, en las políticas de protección económica frente al desempleo, los recursos extraordinarios que desde marzo de 2020 permitieron, a modo de escudo social y para mantener el empleo, ofrecer protección económica a los expedientes de regulación temporal de empleo y cese de actividad de los trabajadores autónomos derivados de la pandemia provocada por la COVID-19¹⁷.

En efecto, pese a ello, los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal de 2023 reflejan una desalentadora *ratio* que no alcanza una cuarta parte del presupuesto destinado a políticas activas frente a más de tres cuartas partes destinadas a la protección económica de las situaciones de desempleo¹⁸. La existencia de una tasa elevada de desempleo, en relación con otros Estados de nuestro entorno, implica también una disminución del gasto medio por desempleado en políticas activas¹⁹, aunque es cierto que, comparativamente, la evolución

16 Actualización de junio de datos correspondientes al primer trimestre del 2023, computando jóvenes hasta 30 años. Le siguen Grecia, con el 25,3 %, Suecia, con el 21,6 %, Italia, con el 21,4 % y Portugal, con el 19,1 %. Consultado en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_Q__custom_6981691/default/table?lang=en (15/07/2023).

17 El 70 % de las cantidades que registraban las bases de cotización de las personas trabajadoras por la parte proporcional de la jornada que tenían suspendida.

18 Del total de 28.277.567.790 euros, se destinan 21.278.019.880 euros a la protección de las personas desempleadas y 6.136.490 al cese de actividad, frente a los 6.993.411.420 euros destinados a políticas activas (incluido el presupuesto de formación profesional para el empleo), según datos consultados en la página web oficial del SEPE https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/quienes_somos/pdf/2023/Gastos-2023.pdf (15/07/2023). Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Economía Social informa en <https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/4206> de la aprobación del Consejo de Ministros de destinar 2.803.847.030 euros a la gestión territorial dependiente de las comunidades autónomas en materia de Políticas Activas de Empleo (2.571.961.030 detraídos a cargo del presupuesto del SEPE —y destinados a empleo y formación, formación profesional para el empleo, formación en alternancia en el empleo y modernización de los servicios públicos de empleo— y 231.886.000 correspondientes a la aportación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). La distribución de fondos, que compete a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se supedita a la consecución de objetivos específicos.

19 Véase DEL POZO SEN, A; SUÁREZ CORUJO, B., «La estrategia Europa 2020 en España: el fracaso del empleo», en *Revista de Información Laboral*, núm. 2, 2017, base de datos Westlaw BIB 2017\633, p. 11.

en España ha mejorado al incrementarse el gasto en políticas activas y disminuir la tasa de desempleo. Evidentemente, la colocación de demandantes de empleo revierte en beneficio de las arcas públicas tanto por la reducción de gastos en prestaciones de desempleo como por el incremento de cotizaciones a la Seguridad Social y de la recaudación obtenida a través de los impuestos que gravan renta y consumo, que se incrementará si los trabajadores están ocupados. Son, precisamente, esos beneficios previsibles los que respaldan un aumento del gasto en políticas activas por demandante de empleo desocupado.

En definitiva, se debe realizar una política orientada a lograr un elevado nivel de empleo de calidad y adaptar o ajustar la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores a las necesidades reales, actuales y futuras del mercado de trabajo y del entorno geográfico inmediato, a las demandas de empleo locales y a los nuevos yacimientos de empleo. Aunque la Ley pone cimientos sólidos para la construcción de políticas activas de empleo efectivas, para su valoración habrá de esperarse al desarrollo reglamentario de la nueva ley en múltiples aspectos²⁰, siendo entretanto necesaria la coordinación con importantes normas reglamentarias vigentes²¹. También habrá que esperar a su efectiva implantación mediante la dotación a los servicios de empleo de recursos humanos, materiales y presupuestarios suficientes, incluida la digitalización del sistema y mediante la adecuada coordinación del sistema nacional de empleo, con protagonismo de los servicios autonómicos e implicación de las entidades locales en el marco de las competencias autonómicas, colaboración público-privado y coordinación con los servicios sociales y entidades gestoras y colaboradoras.

II. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA LEY 3/2023. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

A partir del contexto analizado, la Ley 3/2023 introduce un concepto moderno de la política de empleo, con una configuración amplia e integradora de las políticas activas de empleo, complementada y coordinada con la correspondiente protección económica frente a las situaciones de desempleo²². El instrumento esencial para garantizar la adecuada coordinación del Sistema Nacional de Empleo es, junto a la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, de vigencia cuatrienal, y el Plan Anual, el Sistema Público Integrado de Información

20 Así, en materia de tratamiento de datos, condiciones de la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal en la Agencia Española de Empleo, indicadores de empleabilidad, intermediación y cobertura, servicios públicos de empleo para trabajadores en el exterior, sistema electrónico común para los servicios públicos y privados de colocación, colectivos vulnerables, cartera de servicios garantizados...

21 NAVARRO NIETO, F., «Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo», cit. pp. 3 s., que realiza, además, una crítica de técnica legislativa.

22 Sobre la vinculación de las hasta ahora denominadas políticas pasivas a las políticas activas de empleo y a la reincorporación del desempleado al mercado de trabajo, la distinción entre *unemployment benefit* y *jobseekers allowance* y la concepción de las políticas de protección frente al desempleo como cauce para la tutela económica de una situación de tránsito, véase RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Alternativas a la financiación de las políticas activas y pasivas de empleo. Especial referencia a las últimas reformas», en *Alternativas de financiación en época de crisis*, obra colectiva, Lex Nova, 2014, base de datos Westlaw BIB2014\5043, pp. 17 ss.

de los Servicios de Empleo. Este sistema se configura como una red de información sobre la gestión de las políticas activas, la protección de desempleo y las ofertas y demandas de empleo registradas, común a todo el entramado público y privado de empleo e integrada y coordinada con la red europea de los servicios de empleo.

El Título III de la Ley 3/2023 constituye el marco regulador de las políticas activas de empleo, conformado por servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. Resulta de suma relevancia para alcanzar los objetivos y principios rectores de la política de empleo, al proporcionar al sistema herramientas de activación. Trata de impulsar la creación de empleo y mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, con la finalidad de elevar sus posibilidades de acceso y mantenimiento de un empleo digno y de reducir brechas en relación con colectivos de atención prioritaria. En este sentido, se consideran objetivos prioritarios de las políticas activas de empleo elevar la empleabilidad —en particular, de los colectivos prioritarios—, reducir brechas de género y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo²³. Y, para lograr su consecución, las políticas activas de empleo se concentran en torno a la mejora de la empleabilidad, la intermediación, la coordinación con políticas de protección frente al desempleo o la atención especializada de colectivos de atención prioritaria.

Este escenario regulador se complementa con el Título IV, que incorpora el catálogo de servicios garantizados y las carteras de servicio derivados de las políticas activas, así como los compromisos que adquieren las personas usuarias de los servicios. A estos efectos, la Ley incluye, en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, sin perjuicio de otros servicios complementarios y actividades que puedan incluir las carteras propias de los servicios públicos de empleo, en el ámbito de sus competencias, que se podrán prestar bien directamente, a través de sus propios medios, bien a través de entidades colaboradoras o servicios complementarios.

Se pretende, además, facilitar, mediante un catálogo de servicios garantizados a las personas usuarias de los servicios una atención singularizada durante situaciones de tránsito, desempleo o cese de actividad para mejorar su empleabilidad —atendiendo en especial a los colectivos de atención prioritaria—, ajustar oferta y demanda y garantizar un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de ocupación. Pero también proporcionar a las entidades empleadoras usuarias información, gestión y acompañamiento durante los procesos de identificación de las necesidades de las empresas, publicitación de ofertas de empleo y búsqueda, captación y contratación de personas candidatas, así como el apoyo preciso en los procesos de recolocación en los supuestos requeridos.

La Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las comunidades autónomas han de garantizar, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los recursos humanos necesarios, la gestión y desarrollo de las políticas activas, la prestación eficaz de los servicios incluidos en las carteras común y propia correspondientes y el cumplimiento de los servicios

23 TRILLO PÁRRAGA, F., «Institucionalización del mercado de trabajo y Derecho del Trabajo garantista en la Ley 3/2023, de Empleo», en *Revista de Derecho Social*, núm. 102, 2023, p. 99 destaca el papel de la formación como «herramienta más útil» para lograr los dos objetivos prioritarios de la mejora de la empleabilidad y la mejora de la calidad del empleo.

garantizados a las personas y entidades empleadoras usuarias de los servicios. Participan también conjuntamente en la elaboración de la estrategia y demás instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo en el ámbito del Estado. En el marco de tal estrategia y de sus mecanismos de desarrollo, los servicios autonómicos diseñan, planifican y gestionan sus propios programas de empleo y de fomento de la actividad económica en su respectivo ámbito territorial, pudiendo recurrir a corporaciones locales u otras entidades, públicas o privadas, que colaboren con los mismos. Si bien las entidades locales no asumen el protagonismo que deberían tener en la Ley 3/2023 sino que actúan a través de los correspondientes instrumentos de colaboración con los servicios públicos de empleo autonómicos. Tampoco se incluye su representación en los órganos de participación institucional²⁴.

La Ley 3/2023 importa como estrategia para la planificación y coordinación de la política de empleo la aplicación del método abierto de coordinación de la UE, que se aplica precisamente a ámbitos como el empleo, que son competencia de los Estados miembros, para lograr la convergencia necesaria entre las distintas administraciones y la consecución de objetivos comunes. Utiliza como instrumentos de planificación y coordinación la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, que, con vigencia cuatrienal, identificará objetivos y líneas de actuación comunes, el Plan Anual, que concretará las directrices a alcanzar con indicadores que permitan cuantificar su consecución y realizar una evaluación comparativa de los resultados y el Sistema Integrado de Información de los Servicios de Empleo, como un instrumento transversal, fundamental para compartir datos e información adecuados y actualizados.

Para garantizar la transparencia de las políticas de empleo, compartir buenas prácticas y mejorar la eficacia y eficiencia del gasto en relación con los objetivos fijados, la Agencia Española de Empleo y los servicios autonómicos deben elevar a la Conferencia Sectorial una memoria o balance anual sobre el gasto y los resultados de las políticas activas en el conjunto del Estado. El seguimiento y evaluación de los resultados se recogerán en un Informe Conjunto sobre el empleo que será clave en la definición de la política de empleo a corto y largo plazo y permitirá plantear orientaciones, recomendaciones y, en definitiva, las mejoras necesarias, respetando, en todo caso, la distribución de competencias que resulta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Este entorno de coordinación parte, pues, de la definición común de los objetivos que deben cumplirse y de la identificación de los indicadores y directrices que permitirán evaluar su cumplimiento. Su concreción se materializa en la estrategia plurianual y en los planes anuales, con participación de la Agencia Española de Empleo y de los servicios de empleo autonómicos. *A posteriori* se realiza una comparación de los resultados obtenidos, para proponer mejoras y orientaciones e intercambiar las mejores prácticas que resulten de la evaluación comparativa que se efectúa. Obviamente, su uso fructífero dependerá del compromiso de la Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo autonómicos, en sus respectivos ámbitos, de la firme orientación de la Conferencia Sectorial y de unos métodos de trabajo eficaces y coordinados también con las corporaciones locales y otras entidades, públicas o privadas.

24 En este sentido, NAVARRO NIETO, F., «Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo», cit. p. 7, que señala que su papel «es modesto en términos institucionales». Véase también PÉREZ DEL PRADO, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (segunda parte)», en *Trabajo y Derecho*, núm. 103, 2023, Wolters Kluwer (ejemplar electrónico), p. 4 ss.

III. LA EMPLEABILIDAD

La empleabilidad se regula en el Capítulo II del Título III y constituye un elemento medular y transversal de la política de empleo en la Ley 3/2023. Trata de garantizar la participación de las personas adultas en edad laboral en el mercado laboral y en actividades de formación para garantizar, a partir de su capacitación y cualificación, el acceso, mantenimiento, reciclaje y mejora del empleo. Parte de un nuevo modelo de carrera profesional alternativo al más tradicional de seguridad en el empleo. Exige inversión en educación y formación continua, para la adquisición y mantenimiento de competencias profesionales, el perfeccionamiento y reciclaje de capacidades profesionales y los ajustes precisos para lograr trabajadores cualificados, con las capacidades necesarias para garantizar las transiciones digital y ecológica en los nuevos ecosistemas productivos²⁵.

1. Empleabilidad y capacitación. El caso de la mayor edad

Queda al margen de la Ley 3/2023 un concepto de empleabilidad más abstracto y controvertido, con capacidad de segregar a las personas en función de su aptitud y atribuir a su responsabilidad individual la falta de empleo²⁶. Concepción con connotaciones negativas extendida también, en general, a las políticas de empleo desde la década de los ochenta.

25 Sobre la magnitud del desequilibrio entre la demanda y la oferta de mano de obra en Europa, por la dificultad de encontrar personal cualificado y con las capacidades necesarias en algunas ocupaciones y la situación de excedentes de mano de obra en otras muchas, véase el informe de la Autoridad Laboral Europea sobre la escasez y el excedente de mano de obra —European Labour Authority, *Report on labour shortages and surpluses*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023 accesible en <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/eures-labour-shortages-report-2022.pdf> (12/07/2023)—. Entre las ocupaciones que reflejan mayor déficit de mano de obra están las relacionadas con el *software*, la fabricación de equipos informáticos y electrónicos, la construcción o la ingeniería, pero también con la asistencia sanitaria, la hostelería y oficios como carniceros, pescaderos, panaderos... Y, del lado de las profesiones con excedentes de personal, se pueden mencionar las relacionadas con humanidades y artes y trabajos de oficina y administrativos. El análisis en perspectiva de género muestra que las mujeres representan solo el 34 % de las personas que trabajan en profesiones deficitarias (pese a la inclusión de las profesiones sanitarias), en tanto que constituyen el 62 % de las que trabajan en ocupaciones con excedentes de personal.

26 Esta vertiente de la empleabilidad como factor de integración social, económica y política contrasta con un concepto más agresivo de empleabilidad, con connotaciones negativas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo por su capacidad de segregar a las personas para considerarlas más o menos aptas para el empleo e incluso a colectivos o grupos sociales más vulnerables, especialmente a quienes no han podido acceder a distintos niveles de formación y que puede incluso redirigir la responsabilidad de la falta de empleo al ámbito de la responsabilidad individual, de la persona afectada. Véase RAMOS QUINTANA, M.I., «Empleabilidad: una crítica al concepto desde el Derecho del Trabajo», en *Trabajo y Derecho*, núm. 97, 2023, Wolters Kluwer (ejemplar electrónico), pp. 1 ss. En el mismo sentido, PÉREZ DEL PRADO, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)», en *Trabajo y Derecho*, núm. 102, 2023, Wolters Kluwer (ejemplar electrónico), pp. 2 ss.

Conforme a los arts. 3 c) y 34 LE²⁷, la empleabilidad se concibe como un factor que pretende facilitar la integración de las personas en el mercado de trabajo y excluir su segregación. Representa el conjunto de capacidades, aptitudes, cualificaciones y competencias, generales y específicas, que facilitan, incluso determinan, el acceso, permanencia y progresión de las personas en el mercado de trabajo y, en definitiva, la consecución y mantenimiento de un empleo de calidad. Se sirve, precisamente, de las herramientas de la educación y la formación para mejorar la capacitación de las personas con la finalidad de facilitar el acceso y mantenimiento de un empleo digno y la promoción y reciclaje a lo largo de la vida profesional²⁸. Debe producir un «ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo», tal y como exige el art. 34 LE.

La empleabilidad se vincula, por tanto, de forma inexorable con la capacitación, la educación y la formación. El art. 14.1 CDFUE reconoce, con carácter general, el derecho de toda persona a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Las personas necesitan dotarse de diversas capacidades. No solo capacidades profesionales o técnicas sino también capacidades empresariales transversales, como las lenguas extranjeras, el desarrollo personal o el aprendizaje e incluso capacidades básicas, como la lectura, la escritura, el cálculo y también, cada vez más, las competencias digitales. Unas y otras se adquieren mediante la educación y la formación profesional y en el empleo, sea esta inicial, para favorecer su incorporación al mercado laboral, o continua, para la adquisición de nuevas capacidades y el reciclaje²⁹. De hecho, las competencias básicas se consideran prioritarias ex art. 38 LE en la planificación y desarrollo de las acciones de empleabilidad, esenciales para la participación en el mercado de trabajo y también transversales³⁰.

-
- 27 Que la definen en idénticos términos como «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».
- 28 Sobre la importancia de la formación, CAMAS RODA, F., «Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo», en *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, obra colectiva, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2023, pp. 45 ss.
- 29 Veáanse Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, 2020/C 417/01, DOUE, C 417, de 2 de diciembre de 2020; *Declaración de Osnabrück sobre la educación y formación profesionales como facilitadoras de la recuperación y de transiciones justas hacia economías digitales y ecológicas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, accesible en <https://opag.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f731da19-6d0b-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-es>; y Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030), 2021/C 66/01, DOUE, C 66, de 26 de febrero de 2021.
- 30 En este sentido, el art. 38 LE considera que la mejora de las competencias básicas en comunicación oral y escrita y en manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas, con plena accesibilidad y sin discriminación, constituyen una competencia transversal y prioritaria en la planificación y desarrollo de las acciones de empleabilidad.

Por tanto, la empleabilidad no concibe la inserción laboral como el único objetivo que deben perseguir las políticas de empleo, sino que debe lograrse la mejor capacitación de las personas que demandan servicios de empleo para garantizar un empleo de calidad adaptable al ecosistema productivo del momento. En este sentido, concibe el empleo y el desempleo no solo como responsabilidad del individuo sino como un fenómeno en el que inciden factores externos, como la evolución de las tecnologías y del propio mercado de trabajo o la propia oferta y demanda. Confronta, ciertamente, con los sistemas de *workfare* o *welfare to work*, característicos de los modelos anglosajones³¹, que requieren el retorno al mercado laboral y priorizan la inserción laboral en detrimento de medidas como la educación, la formación, la atención personalizada o la protección económica, lo que puede redundar en una devaluación de las garantías de un empleo de calidad³². En tales sistemas de articulación de las políticas de empleo, las prestaciones sociales se reservan a las personas que no puedan trabajar o que están dispuestas a realizar trabajo remunerado, sancionándolas si rechazan los empleos que se le oferten con una disminución o la extinción de la prestación³³. Frente al *workfare*, la activación y las políticas activas de empleo buscan la inserción laboral a través de orientación, asesoramiento, formación, educación u otra serie de actuaciones dirigidas a aumentar las capacidades de la fuerza laboral, para adaptarlas a los cambios estructurales, lograr una mejora de la empleabilidad y prevenir el desempleo.

Las capacidades y cualificaciones deben, pues, adaptarse a los retos, necesidades y oportunidades cambiantes del mercado laboral³⁴, sin perjuicio de la necesidad de dotar de competencias y capacidades básicas a quienes carecen de ellas. Debe, así, atenderse a los cambios requeridos por los nuevos sectores emergentes y la doble transición digital y ecológica, pero también a carencias y limitaciones, como las puestas de manifiesto durante la pandemia de la COVID-19 con el teletrabajo y el aprendizaje a distancia y a los déficits y excesos de cualificación en relación con las necesidades de mano de obra de las empresas o para emprender o crear una empresa propia.

31 MORENO MÁRQUEZ, G., «La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas», en *Zerbitzuan Revista de Servicios Sociales*, núm. 43, 2008, pp. 143 ss.

32 Expresión también utilizada como crítica a las reformas laborales de 2010 y de 2012 en materia de despido en CABEZA PEREIRO, J., «La devaluación de las garantías del empleo: el reducido control de la decisión unilateral del empresario», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 40 (1), 2022, pp. 57-76, accesible en <https://doi.org/10.5209/crla.77639>

33 Sobre la condizionalità y la activación de las personas desempleadas como condición para el mantenimiento del derecho a percibir una ayuda económica y la comparación en el Derecho italiano y español, véase AGUILAR GONZÁLVIZ, M.^a C., «El principio de condizionalità y la aplicación efectiva de la coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo en Derecho italiano y español», en *Trabajo y Derecho*, núm. 51, 2019, Wolters Kluwer (ejemplar electrónico). La introducción de mecanismos como la oferta adecuada de empleo o el compromiso de actividad, ha llevado a considerar que España cuenta con una versión rebajada o «*soft-workfare*». Así, CABERO MORÁN, E., «La prometedora Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021», cit., p. 6.

34 Véase, en este sentido, la Comunicación de la Comisión, de 1 de julio de 2020, titulada «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia», COM/2020/274 final, que también pretende incentivar la formación entre la población en edad laboral.

La empleabilidad se configura, así, como un concepto dinámico, integrador y transversal, que requiere dotar a las personas demandantes de los servicios de empleo de las aptitudes profesionales transferibles que, en cada momento, refuerzan sus capacidades a través de la formación para adaptarlas a las necesidades del mercado de trabajo y sirven, por tanto, no solo para obtener empleos de calidad sino para mantenerlos y progresar o ayudar a gestionar la transición entre dos puestos de trabajo. Los avances tecnológicos exigen una mejora continua de los niveles de las cualificaciones profesionales correspondientes a determinados oficios. Pero también la transición ecológica, con la reducción de emisiones de carbono y su sustitución por energías renovables, demanda nuevas cualificaciones y competencias en muy variados oficios y sectores, incluso para poner en marcha proyectos de construcción y renovación financiados por la UE.

Es importante destacar el elemento finalista, inherente al propio concepto de empleabilidad, que concibe la formación y la educación como herramientas para acceder y mantener un empleo de calidad y para progresar profesionalmente a través de las carreras profesionales. No en vano, el período comprendido entre el 9 de mayo de 2023 y el 8 de mayo de 2024 se ha declarado Año Europeo de las Competencias³⁵. El *long-life learning* o aprendizaje continuado a lo largo de la vida se considera también necesario para conseguir el reciclaje y adaptación a la tecnología y condiciones cambiantes y para dotar a los trabajadores de las capacidades necesarias para las transiciones actuales y futuras, impulsando al mismo tiempo la competitividad y la creación de empleos de calidad. En este sentido, aunque la educación y la formación son competencia de los Estados miembros, el pilar europeo de derechos sociales reconoce en el capítulo I, de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, el derecho de toda persona «a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral» en el principio núm. 1 y «a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia, lo que incluye el derecho a recibir ayuda para la formación y el reciclaje», en el principio núm. 4, sobre apoyo activo para el empleo.

Incrementar el porcentaje de personas adultas que participan en actividades de aprendizaje y formación, hasta lograr en 2030 un porcentaje anual de un 60 % es, además, uno de los objetivos prioritarios del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, para mejorar sus capacidades, progresar profesionalmente o reciclarse. Este objetivo se vincula estrechamente con el reto del envejecimiento y el cambio demográfico, que exigen aprovechar las capacidades de las personas mayores.

Mayor edad y baja cualificación no se enlazan, no obstante, en la Ley 3/2023 en la definición de colectivos de atención prioritaria, en el art. 50, a diferencia de lo que sucede con personas integradas en otros colectivos, como las «jóvenes especialmente con baja cualificación» o las «mujeres con baja cualificación».

35 Decisión (UE) 2023/936, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al Año Europeo de las Competencias 2023, DOUE L 125, de 11 de mayo de 2023. Esta iniciativa de la UE pretende impulsar el aprendizaje permanente mediante actuaciones de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo, los Estados miembros, los interlocutores sociales, los servicios de empleo públicos y privados, las cámaras de comercio e industria, los proveedores de educación y formación y los trabajadores y las empresas. Pretende mejorar las competencias y habilidades de los ciudadanos en toda Europa y, en particular, capacitar a las personas y las empresas para que contribuyan a las transiciones ecológica y digital, apoyando la innovación y la competitividad.

Parece que las personas mayores constituyen *per se* un colectivo vulnerable de atención prioritaria en el art. 50 LE, cuando hayan alcanzado la edad de cuarenta y cinco años, sin más exigencias. Esta afirmación, no obstante, se matiza en el art. 52, al requerir, además, que «hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo» e intensificar su atención «cuando tengan a cargo menores de dieciséis años o mayores dependientes». Esa intensificación responde también al mandato del art. 50.1 de reforzar los programas específicos y las medidas de acción positiva en situaciones de interseccionalidad, pues el precepto reconoce igualmente como colectivo vulnerable de atención prioritaria el de «personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo», en especial cuando forman parte de unidades monoparentales y sin ninguna especificación de mayor edad.

La pérdida o riesgo de pérdida del empleo son motivos que justifican la demanda de los servicios de empleo por parte de las personas trabajadoras. No obstante, en el caso de trabajadores de edad que no hayan trabajado nunca o que hayan dejado de trabajar por causas como pueden ser la atención y cuidado de la familia y pretendan reincorporarse al mercado de trabajo, no se entiende que puedan considerarse excluidos de su condición de colectivos prioritarios, pues, precisamente, son las especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo que caracteriza a estos colectivos las que los hacen merecedores de atención específica en la planificación y desarrollo de las políticas de empleo y en los programas dirigidos a fomentar su empleo o incluso su empleabilidad. Si han estado retirados del mercado laboral durante períodos largos de tiempo, las necesidades de formación y reciclaje parecen incluso mayores³⁶.

En todo caso, el art. 39 LE ordena evitar discriminaciones en la planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad o en la toma de decisiones que puedan implicar un sesgo o estereotipo negativo por alguna de las causas que enumera, entre las que, aunque no se recogen todas las enumeradas en la Ley 15/2022, menciona en primer lugar la edad. Y, en particular, especifica que se evitará la fijación de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores o jóvenes o referentes al sexo o a la discapacidad de las mismas. Ello probablemente haya que vincularlo en particular con la brecha digital de edad y de género. Debe impulsarse una formación inclusiva, basada en la diversidad, de forma muy especial en relación con la transición digital y energética y la formación en competencias STEM en general, referente a las disciplinas de Ciencias Naturales, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, con mejores perspectivas de empleo de calidad y que pueden, por tanto, contribuir a una sociedad más igualitaria, integrada y equilibrada.

2. Mantenimiento, mejora y medición de la empleabilidad

El mantenimiento y mejora de la empleabilidad se configura en el art. 35 LE como un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo, fruto del deber de trabajar y los derechos «al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente» que el art. 35 CE reconoce a todos los españoles.

36 Véanse algunas consideraciones críticas a la regulación de los colectivos de atención prioritaria en el art. 50 LE en NAVARRO NIETO, F., «Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo», cit. p. 9 s.

Como deber, enlaza con el acuerdo de actividad que debe formalizarse entre la persona demandante de los servicios de empleo y el correspondiente servicio público de empleo y que, a tenor del art. 3.f) LE establece derechos y obligaciones para incrementar la empleabilidad de aquella. No se puede negar una responsabilidad de la persona para adquirir los conocimientos, competencias y aptitudes que mejoren su empleabilidad, tanto para acceder al primer empleo, como, una vez empleado, para mantener su puesto de trabajo y progresar profesionalmente o adaptarse a los cambios y exigencias del mercado de trabajo, a las nuevas exigencias productivas o a las nuevas formas de prestación del trabajo y reciclarse, cuando sea necesario. Pero esa vertiente individual debe complementarse con factores relacionados con la empresa, el funcionamiento del mercado de trabajo o el conjunto de la economía y con una responsabilidad social, que proporcione las condiciones que posibiliten el acceso a un trabajo decente y el desarrollo de una carrera profesional³⁷. Y, en todo caso, con su derecho a la empleabilidad, cuyo principal garante es la propia Administración Pública³⁸.

El art. 299 e) LGSS recoge, en concreto, la obligación de las personas beneficiarias de prestaciones de acreditar, cuando sean requeridas para ello, las actuaciones realizadas para «la búsqueda activa de empleo, su reinserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad» y califica de incumplimiento del acuerdo de actividad su no acreditación. No obstante, este deber debe asociarse a la obligación de los servicios de empleo de elaborar el correspondiente itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de la persona demandante.

En este sentido, son las entidades públicas y privadas integradas en el Sistema Nacional de Empleo quienes deben orientar sus actuaciones a garantizar el mantenimiento y mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, no debiendo actuar en perjuicio de su profesionalidad. Tampoco respecto de las personas desempleadas beneficiarias de protección económica, frente a los sistemas de *workfare*. Y ello, sin perjuicio de la obligación de los poderes públicos de promover la igualdad real y efectiva, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida económica y social, conforme al art. 9.2 CE. En virtud de este mandato, deben atender la diversidad y la igualdad de acceso al desarrollo de capacidades y aplicarse, en particular, a colectivos de atención prioritaria, incluidos los mayores, para reducir las desigualdades y la segregación, también en la educación y la formación, aumentar su participación en el mercado de trabajo y lograr un crecimiento del empleo de calidad socialmente más justo e inclusivo.

Pero sin duda una de las grandes apuestas de la Ley 3/2023, prevista en el art. 36 LE, es la medición de la mejora de la empleabilidad a través de la evolución de la tasa de empleabilidad, complementada con las tasas de intermediación y cobertura, para cuantificar, respectivamente, el impacto y efectividad de las atenciones prestadas durante las transiciones al empleo y la proporción de personas con protección económica y desprotegidas durante el desempleo. De las tres, la realmente novedosa es la tasa de empleabilidad, que pretende garantizar la efectividad del derecho-deber y fomentar la proactividad de las personas demandantes de servicios de empleo en la mejora de su empleabilidad. La tasa de empleabilidad,

37 RAMOS QUINTANA, M.I., «Empleabilidad: una crítica al concepto desde el Derecho del Trabajo», cit. pp. 2 ss.; PÉREZ DEL PRADO, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)», cit., pp. 2 ss.

38 PÉREZ DEL PRADO, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)», cit., pp. 3-4.

que ha de definirse reglamentariamente, debe tener en cuenta factores externos, relativos a la situación del mercado de trabajo y al concreto sector de actividad y enclave geográfico, pero también la propia actitud, iniciativa o proactividad de la persona interesada, respecto del desarrollo efectivo de las acciones de empleabilidad recomendadas. En concreto, dependerá de variables relacionadas con la incorporación al mercado laboral, con la promoción laboral y formativa y con la adquisición de la capacitación y competencias más demandadas y adecuadas al perfil profesional de la persona demandante de los servicios de empleo.

La medición de la empleabilidad permitirá conocer la situación real de las personas demandantes de los servicios de empleo ante el mercado de trabajo, para guiar la labor de orientación de los servicios de empleo en la toma de decisiones sobre la mejora de su empleabilidad a partir de la realización y seguimiento de los itinerarios individuales y sus servicios asociados. Para guiar esta actuación con fiabilidad y mejorar la empleabilidad resultará esencial la información proporcionada por patrones obtenidos mediante el recurso a algoritmos y herramientas tecnológicas, a partir de evidencias estadísticas que se puedan extraer de los datos e información contenidos en el Sistema y de la propia medición de la mejora de la empleabilidad que resulte de la experiencia.

La tasa inicial se crea a partir del perfilado y determina la atención personalizada y los itinerarios individualizados, pero adquiere un carácter dinámico. Debe ser, por tanto, como las tasas de intermediación y cobertura, actualizada periódicamente. La evolución de la tasa de empleabilidad permitirá medir la capacidad de esas personas, en cada momento, para encontrar un empleo adecuado a sus características académicas y profesionales, teniendo en cuenta el conjunto de cualificaciones, competencias, capacidades y aptitudes por ellas adquiridas.

A través de las evaluaciones de los programas y actividades desarrolladas por los servicios de empleo, podrá también conocerse el grado de eficacia de los distintos instrumentos de empleabilidad. Las tres tasas deben ser públicas y mostrarse desagregadas por sexo y edad. Esa información, con las mejores prácticas desarrolladas en los distintos ámbitos territoriales, permitirán la elaboración y actualización de un catálogo de instrumentos de empleabilidad, labor que el art. 37 LE encomienda al Sistema Nacional de Empleo, que deberá incorporar también las buenas prácticas de otros Estados miembros en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. En función del perfilado concreto de la persona demandante de los servicios de empleo, el catálogo deberá orientar las acciones propuestas por los servicios de empleo en los itinerarios personalizados.

IV. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

1. Concepto integral

Pese a no ser un concepto tan novedoso como el de la empleabilidad, se define igualmente en el art. 3, entre los conceptos que la Ley 3/2023 considera básicos, probablemente por su carácter omnicomprensivo y su reiterada alusión a lo largo del texto normativo. La definición se reproduce con matices en el capítulo III del Título III, que regula la intermediación en los arts. 40 a 46.

En concreto, el art. 3.c) define la intermediación laboral como actuaciones «destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades». Definición clásica que se refuerza a continuación con la inclusión en el concepto, con un enfoque integral, de tres categorías de acciones. Así, junto a la tradicional puesta en contacto y colocación, la intermediación comprende actividades previas de prospección y captación de ofertas de empleo, que exigen a los agentes de intermediación asumir un papel activo, para conocer en qué actividades se precisan o se precisarán empleos, y actividades complementarias de recolocación y de selección de personas trabajadoras, incluso de personas que, si bien no son demandantes actuales de empleo, pueden resultar idóneas para un puesto de trabajo. Unas y otras actividades son realmente necesarias para prestar un servicio de intermediación con garantías de eficiencia y eficacia y para la creación de un empleo de calidad. Expresamente se excluyen, en cambio, del concepto de intermediación laboral en el art. 3.c), a los efectos de la Ley 3/2023, las actividades que se lleven a cabo exclusivamente por medios automatizados, lo que parece dejar al margen los portales digitales de mera intermediación³⁹.

Continuando con ese concepto omnicomprensivo, el art. 40.2.d) LE incluye una cuarta categoría de actuaciones, que consiste en la puesta a disposición de la persona solicitante de empleo del conjunto de apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares, en especial si se encuentra entre los colectivos de atención prioritaria, no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral. Ello implicará, en su caso, facilitar la prestación del catálogo de servicios garantizados a personas demandantes de servicios de empleo en el art. 56 LE: diagnóstico y elaboración de perfiles e itinerarios personalizados —con acciones de formación, identificación de alternativas laborales y actuaciones de búsqueda activa de empleo—, tutorización y asesoramiento individualizado y continuado, formación para una mayor capacidad de inserción, asesoramiento para autoempleo y emprendimiento, intermediación eficiente, interacción digital para facilitar accesibilidad a la información, movilidad geográfica o libre circulación, protección social precisa para el mantenimiento de un nivel de vida digno durante la transición o la elaboración de un expediente laboral personalizado único. Estos llamados servicios garantizados constituyen, a modo de derechos subjetivos, otra de las grandes apuestas de la Ley 3/2023.

Es cierto que, en contrapartida, las personas demandantes de servicios de empleo están también sujetas, salvo causa justificada, a los compromisos recogidos en el art. 58 LE, como colaborar activamente con los servicios públicos de empleo en la elaboración del perfil, la mejora de su empleabilidad y el diseño del itinerario personalizado formativo o de búsqueda activa de empleo o emprendimiento adecuado; desarrollar las actividades para la mejora de la empleabilidad propuestas en el itinerario o plan personalizado; cumplir las acciones de formación, sometiéndose a las correspondientes evaluaciones; mantener una actitud activa para mejorar su empleabilidad; manifestar cambios de domicilio y circunstancias relevantes para el disfrute adecuado de los servicios de empleo o, en caso de personas desempleadas, aceptar ofertas de empleo adecuadas. Compromisos que resultan también de la suscripción del acuerdo de actividad definido en el art. 3.f)⁴⁰.

39 No así, en cambio, cuando se dote al portal de un registro para la organización y casación de ofertas y demandas. En este sentido, NAVARRO NIETO, F., «Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo», cit. p. 12.

40 Acuerdo documentado suscrito entre la persona demandante de servicios de empleo y el correspondiente servicio en el que se fijan los derechos y obligaciones de las partes para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios.

Ahora bien, las sanciones que el art. 47.2 de la LISOS impone al incumplimiento de esos compromisos, cuando no se trata de personas beneficiarias de prestaciones de desempleo, es la mera suspensión de los servicios garantizados que les reconoce el art. 56 LE, durante uno, tres y seis meses⁴¹. En el caso de solicitantes y beneficiarios de prestaciones, las infracciones se tipifican en los arts. 24 a 26 LISOS y la sanción, prevista en el art. 47.1, dependerá de la calificación de la infracción y de su reiteración antes del transcurso de 365 días, variando desde la pérdida de un mes de prestación por la primera infracción leve, hasta la extinción de prestaciones por la cuarta infracción leve, tercera grave o la primera muy grave.

Por lo demás, las actividades de recolocación y las de selección de personal, reguladas en los arts. 44 y 45 LE, forman también parte de las actividades de intermediación y pueden ser desarrolladas directamente por los servicios públicos de empleo o en coordinación o colaboración con agencias de colocación, que pueden estar especializadas en esos ámbitos.

La actividad de recolocación⁴² puede desarrollarse en los términos señalados en el plan social que acompañe al despido colectivo de más de 50 trabajadores⁴³, durante un período mínimo seis meses, procurando, 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. Puede comprender actividades de formación y reciclaje profesional, asesoramiento técnico y profesional, fomento de trabajo autónomo, intermediación con Administraciones Públicas y empresas privadas para facilitar recolocación, incluso medidas dirigidas a los trabajadores que mantienen su empleo... Pero también puede implantarse en otros supuestos vinculados igualmente a extinciones de contratos en procesos de reestructuración de la empresa en los que no se requiera plan social y que, por tanto, no sean obligatorios programas de recolocación. Expresamente se prevé la posibilidad de su ejecución a iniciativa de los servicios públicos de empleo cuando concurren circunstancias que lo hagan oportuno.

Las actividades de selección de personal deben prestarse, en todo caso, como servicio público, con sometimiento, en caso de que se presten por agencias de colocación, al régimen de las mismas y, en particular, a los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo. Parece que la Ley 3/2023, a diferencia del régimen anterior, exige su constitución como agencias de colocación incluso si actúan con meras agencias especializadas de selección con ánimo de lucro. Y aun cuando el método de reclutamiento de la persona idónea

41 El art. 17 LISOS tipifica como infracciones leves, graves o muy graves los incumplimientos por las personas demandantes de empleo de no comparecer ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación, no entregar en plazo el justificante de haber comparecido para cubrir una oferta de empleo, no cumplir exigencias del acuerdo de actividad, rechazar una colocación adecuada, negarse a participar en actividades de mejora de la empleabilidad propuestas en el itinerario o plan personalizado o la connivencia con empresarios o beneficiarios de ayudas y subvenciones, para la acreditación o justificación de acciones formativas inexistentes o no realizadas —en cuyo caso quedarán excluidos durante 6 meses del derecho a participar en acciones de formación para el empleo—.

42 Sobre las agencias de recolocación, antes de la reforma, Sáez Lara, C., «Espacio y funciones de las empresas de recolocación», en TL, núm. 107, 2010, pp. 337 ss. Las empresas de recolocación o *outplacement* tenían ya la consideración, en la normativa anterior, de agencias de colocación especializadas.

43 En los términos previstos en el art 51.10 ET, desarrollado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo,

para el puesto de trabajo ofertado requiera extender, a falta de perfiles adecuados entre las personas demandantes inscritos, la búsqueda de la candidatura adecuada entre personas trabajadoras no inscritas como personas demandantes de los servicios públicos de empleo.

Un buen funcionamiento del mercado de trabajo exige, sin duda, una eficiente labor de intermediación, con el objeto de facilitar el encuentro entre el demandante y el oferente de empleo. Pero también resulta fundamental conocer las necesidades empresariales y conectarlas con la cualificación de los trabajadores, para evitar problemas de sobre o subcualificación, vincular estrechamente las necesidades de la oferta y de la demanda y diseñar programas para mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas. Esta polifuncionalidad, que incluye como colocación especializada las actividades de recolocación y de selección, permite crear verdaderos servicios integrados de empleo, próximos a la configuración amplia de los mismos que resulta del Convenio núm. 181 OIT.

2. Los agentes de intermediación

Ya desde una perspectiva funcional, la intermediación, a la que el art. 42 LE reconoce carácter de servicio público con independencia del agente actuante⁴⁴, ha de realizarse, conforme al art. 41, «únicamente a través de» servicios públicos de empleo, de agencias de colocación en coordinación o colaboración con los servicios públicos, incluidas las especializadas en la recolocación o en la selección y de los servicios que reglamentariamente se determinen para o con los trabajadores en el exterior. Como se verá la expresión entrecomillada permite la intermediación de otras entidades.

En cualquier caso, son los servicios públicos de empleo de comunidades autónomas y Estado quienes deben garantizar a personas trabajadoras y entidades empleadoras, en el ámbito de sus respectivas competencias, un servicio público de intermediación eficaz, de calidad y sin barreras geográficas, para el conjunto del Estado y del Espacio Económico Europeo. Y pueden hacerlo directamente o a través de agencias de colocación. No se discute, en ningún caso, la configuración de la intermediación o empleo como servicio público, consagrada, por lo demás, en el Convenio núm. 88 OIT⁴⁵.

2.1. Servicios públicos de empleo. Instrumentación de la colaboración público-pública o pública-privada

Los servicios públicos de empleo de titularidad estatal y autonómica integran el Sistema Nacional Empleo y se regulan en el Título II de la Ley 3/2023. Participan en la implantación de

44 Autor, D.H., *Studies of labor market intermediation*, National Bureau of Economic Research (Chicago 2009) define en el capítulo introductorio a los intermediarios del mercado de trabajo, públicos o privados, como «*entities or institutions that interpose themselves between workers and firms to facilitate, inform, or regulate how workers are matched to firms, how work is accomplished, and how conflicts are resolved*».

45 El art. 1 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) declara la obligación de los Estados para los que esté en vigor el convenio de «mantener o garantizar [...] un servicio público y gratuito del empleo», cuya función esencial, «en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados», debe ser la de «lograr la mejor organización posible del mercado del empleo».

las políticas de empleo, con la colaboración de las corporaciones locales y otras entidades, públicas o privadas que actúan en coordinación o colaboración con los servicios públicos.

El art. 18 LE autoriza la creación de la Agencia Española de Empleo, para la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo. En el marco de las competencias existentes en la materia, el art. 22.h) LE atribuye a la Agencia la gestión de servicios y programas de intermediación y políticas activas para la integración de trabajadores migrantes, así como otros servicios o programas que requieran una coordinación unificada por afectar a un ámbito superior al de una comunidad autónoma.

Por su parte, se atribuye a los servicios públicos de empleo autonómicos, en sus respectivos ámbitos, el desarrollo de las políticas activas de empleo y la garantía de la prestación de los servicios comunes y complementarios de empleo. Pueden hacerlo, conforme al art. 23 y 24 LE, dotándose de los medios materiales y humanos necesarios o recurriendo a corporaciones locales o a otras entidades, públicas o privadas, que colaboren con los mismos. A tal efecto, las normativas autonómicas podrán establecer los instrumentos de diseño, planificación y coordinación de la política autonómica de empleo, en relación con los objetivos y directrices que marcan la estrategia y planes a alcanzar en el conjunto del Estado, así como sus propios programas de empleo y de fomento de la actividad económica en su ámbito territorial y desarrollar y la cartera complementaria de servicios de empleo. Destaca, ciertamente, la dimensión descentralizadora que, para ser efectiva, debe adaptarse a las necesidades reales del entorno geográfico inmediato, a las demandas de empleo locales y a los nuevos yacimientos de empleo. Al margen de la crítica que la falta de protagonismo suficiente de las entidades locales en la Ley 3/2023 pueda merecer en el ámbito concreto de la intermediación, cabe esperar un encaje adecuado en la respectiva planificación autonómica a través de los correspondientes instrumentos de colaboración e incluso, en su caso, mediante la representación de las entidades locales en los órganos autonómicos de participación institucional.

Si bien la Ley 3/2023 insta al fortalecimiento de los medios públicos, para una mayor efectividad en la intermediación laboral, regula también la colaboración público-privada o público-pública a través de acuerdos de coordinación o convenios de colaboración formalizados, en su respectivo ámbito territorial, entre los servicios públicos de empleo competentes y agencias de colocación. Prevé, para estos casos, el seguimiento y evaluación de las actividades de intermediación desarrolladas por las agencias de colocación por parte de los servicios de empleo en el respectivo territorio. Lógicamente, para ello, estos deberán conocer los resultados cualitativos y cuantitativos de intermediación de las agencias a evaluar.

La consideración de la intermediación laboral como servicio público, con independencia del agente que la realice, implica la actuación con total transparencia, la información sobre el desarrollo de la actividad y la aplicación a la actuación de los objetivos y principios rectores de la política de empleo en los términos recogidos en los arts. 4 y 5 LE⁴⁶.

46 Objetivos como la generación de mercados inclusivos, respetando el principio de igualdad y no discriminación, la ausencia de sesgos y el fomento de la corresponsabilidad, la creación de empleos estables y de calidad, la capacitación para el acceso, el mantenimiento y la progresión profesional, la atención personalizada y especializada en el caso de colectivos prioritarios, la eficiencia en la intermediación, la integración de la información, la movilidad funcional, sectorial y geográfica, el fomento del emprendimiento viable, el mantenimiento de un nivel de vida digno durante las

El art. 41.2 LE contempla de forma expresa la posibilidad de que, sin necesidad de constituirse como agencias de colocación, otras entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo puedan realizar de manera complementaria actuaciones de intermediación para favorecer la inserción laboral de las personas que participan en dichos programas y en los términos que fije la normativa que los regule. Exime, pues, a estas otras entidades de la necesidad de constituirse como agencias de colocación. Al respecto, conviene recordar que han sido múltiples las entidades que han colaborado de forma significativa en la actividad de intermediación y colocación no lucrativa en el mercado de trabajo, mediante la creación de bolsas de empleo. En particular, corporaciones locales, cámaras de comercio, asociaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales, centros de formación o centros docentes, universidades, asociaciones, colegios profesionales y otras entidades o instituciones de naturaleza pública o privada, que desempeñan igualmente funciones de índole pública o social y participan en programas públicos de orientación, formación e inserción profesional o colaboran con los servicios públicos de empleo, con su propio régimen jurídico y de financiación⁴⁷.

En este sentido, el art. 32.5 LE regula la celebración de contratos-programa de naturaleza administrativa para la ejecución de políticas activas de empleo entre los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos y otras entidades del sector público, como entidades locales, universidades públicas y cámaras de comercio, industria, servicios y navegación. Han de garantizar los principios de publicidad, objetividad, transparencia y no discriminación y dotarse de un contenido mínimo —que ha de contener una descripción de los servicios y programas de activación, objetivos a alcanzar, compromisos para las partes, financiación de carácter no subvencional de los servicios públicos, seguimiento y evaluación, vigencia de hasta cuatro años y causas de resolución—. Estos contratos-programas, salvo que tengan la consideración de contratos públicos, quedan al margen de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Por su parte, las agencias de colocación pueden actuar de forma autónoma pero coordinada con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de los mismos mediante suscripción convenio de colaboración con los servicios públicos o, en su caso, como señala el art. 41.1.b) LE, con sujeción al acuerdo marco previsto en la disposición adicional 31.^a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El acuerdo marco, que ha de ajustarse a la regulación de los arts. 219 y siguientes de la misma Ley, puede suscribirse por la Agencia Española de Empleo y/o algunos de los organismos autonómicos de empleo de forma conjunta, por una parte, y una o varias entidades privadas, por la otra parte. Requiere la previa adopción del correspondiente convenio entre los organismos públicos de empleo integrados en el Sistema Nacional de Empleo implicados. El objeto de estos acuerdos marco es la fijación de condiciones comunes para la contratación de servicios de características homogéneas. Deben facilitar el desarrollo de políticas activas de empleo y pueden incluir todas o alguna de las iniciativas públicas a adjudicar en un período determinado, si bien queda al margen la intermediación vinculada a procedimientos de selec-

transiciones... Y principios rectores como la igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, sin perjuicio de la generación de mercados de trabajo inclusivos para facilitar la empleabilidad de colectivos desfavorecidos, la transparencia, la protección de datos personales, la colaboración y coordinación con los servicios públicos, la atención personalizada y dirigida a la activación, la eficacia y eficiencia y la adecuación a las peculiaridades del territorio.

47 Ampliamente sobre el tema, SERRANO FALCÓN, C., *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación*, Comares, Granada, 2009, pp. 164 ss.

ción de personal laboral por parte de las Administraciones públicas, que se reserva en exclusiva y de manera directa a los servicios públicos de empleo. No pueden tampoco falsear ni obstaculizar la competencia.

Más en concreto, el contenido de los acuerdos suscritos entre los servicios de empleo y las agencias de colocación podrá prever la posibilidad de derivar a las agencias para prestar servicios de intermediación a personas demandantes de empleo o, si se garantiza la gratuidad del servicio a las entidades empleadoras, a empresas usuarias de los servicios. Ello sin perjuicio de la posibilidad de que las personas y empresas demandantes de servicios de empleo puedan concertar directamente con las agencias la prestación de servicios de intermediación. La gratuidad para las personas trabajadoras está garantizada también en este caso⁴⁸, no así para las empresas.

La colaboración con las agencias de colocación puede consistir en subvenciones, contratación administrativa u otras fórmulas jurídicas ajustadas a Derecho. Con todo, la financiación con fondos públicos exigirá la medición de la eficacia de su actividad, conforme a los indicadores que deberán desarrollarse reglamentariamente en los términos previstos en el art. 46 LE. Y si las agencias actúan con ánimo de lucro, deberán al menos realizar con fondos propios el 60 por ciento de su actividad.

Por lo demás, se han de potenciar, en concreto, convenios para la ejecución de programas para proteger colectivos o territorios con necesidades específicas a causa de la despoblación o de transiciones o transformaciones productivas.

2.2. Agencias de colocación

Actualmente se tiende a considerar que los intermediarios privados pueden contribuir, junto con los servicios públicos de empleo, a lograr un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo, siempre bajo una regulación y control públicos para proteger a las personas que demandan empleo y a los colectivos prioritarios en particular. Se deben evitar distorsiones que podrían derivarse de una gestión predominantemente privada y economicista de un servicio público de colocación, en términos de rentabilidad, como la atención solo de personas más fácilmente empleables o la creación de cualquier empleo, aunque sea precario. Su contribución no debe suponer, en ningún caso, degradación o remoción de los servicios públicos⁴⁹.

48 Art. 42.4 LE. La prohibición de las agencias de empleo privadas de cobrar a los trabajadores, directa o indirectamente, en todo o en parte, ningún tipo de honorario o tarifa viene impuesta en el art. 7.1 del Convenio núm. 181 OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas, de 1997. Los trabajadores han de disfrutar de la protección garantizada por el Convenio respecto, entre otras medidas, la gratuidad del servicio, la prevención de prácticas discriminatorias y la protección de la vida privada en relación con el tratamiento de datos personales.

49 SOBRINO GONZÁLEZ, G.M., «La intermediación laboral tras la Ley 35/2010 y la Ley 3/2012», en DL, núm. 95-96, 2012, p. 112. El propio RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, reconoce en su preámbulo que debe preservarse «en todo caso la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de carácter estatal y autonómico, de forma que no se produzca la sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y la colocación».

El recelo hacia la colaboración público-privada, en buena medida superado, puede comprenderse con un breve repaso de las etapas por las que ha pasado el sistema español, junto con otros ordenamientos de nuestro entorno, respecto de la participación de la iniciativa privada en el empleo⁵⁰, condicionado en gran medida por el marco normativo internacional⁵¹. Este marco no siempre permitió la intermediación en el mercado de trabajo de las agencias privadas, lo que condujo durante buena parte del siglo XX a la supresión generalizada de las agencias lucrativas, a la asunción por el Estado del servicio de colocación, a lo sumo compartida por agencias no lucrativas, y a un monopolio o cuasi monopolio público de la intermediación.

La admisión de la iniciativa privada fue impulsada en el contexto supranacional por la jurisprudencia del TJUE, que conceptuó como servicio, a efectos del Derecho de la UE, la actividad de colocación y consideró que el monopolio de los servicios públicos y las limitaciones no justificadas a la iniciativa privada vulneraban, en determinadas situaciones, el derecho de la competencia y libertades fundamentales de la UE⁵². Aunque en la justificación de esa evolución se hallan también razones de eficacia y eficiencia⁵³.

50 Más ampliamente, FERNÁNDEZ PRIETO, M., «Evolución de las agencias de colocación: más de veinte años de experiencia en el mercado español», en *Cambio laboral y políticas inclusivas*, obra colectiva, Universitat de València, Valencia, 2017, pp. 87 ss.

51 En el ámbito de la OIT, ya tempranamente el art. 2 Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) impuso un sistema restrictivo de agencias públicas no retribuidas de colocación, contrario a la existencia de agencias lucrativas de empleo por el «abuso mercantilista» y la «negociación con mercancía humana» que caracterizó la etapa de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Véase SERRANO FALCÓN, C., *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas...* cit., p. 44. Este modelo se desarrolló posteriormente en los arts. 2 y 4 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34), con su supresión y la exigencia de autorización, limitaciones y control a las agencias retribuidas sin fines lucrativos. El Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96) ya permitió a los Estados ratificantes optar por aceptar, alternativamente, las disposiciones de la parte II o III —que preveían, respectivamente, la supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos con excepciones y la reglamentación de las demás agencias de colocación, o bien la admisión de las agencias retribuidas de colocación, incluso con fines lucrativos, con regulación y autorización—. No obstante, fueron mayoritarias las ratificaciones aceptando las disposiciones de la parte II, lo que condicionó en muchos países la entrada de la iniciativa privada en el mercado de trabajo durante casi cinco décadas.

52 Véanse SSTJUE, de 18 de enero de 1979, asunto van Wesemael, 110/78 y 111/78, ECLI:EU:C:1979:8; de 23 de abril de 1991, asunto Klaus Höfner & Fritz Elser vs. Macrotron, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161; de 10 de diciembre de 1991, asunto Merci Generali di Genova, C-179/90, ECLI:EU:C:1991:464; de 19 de octubre de 1995, asunto Job Centre I, C-111/94, ECLI:EU:C:1995:340; de 11 de diciembre de 1997, asunto Job Centre II, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603; de 8 de junio de 2000, asunto Giovanni Carra y otros, C-258/98, ECLI:EU:C:2000:301; de 19 de junio de 2001, asuntos acumulados C-9/01 Monnier, C-10/01 Van Ankeren, C-11/01 Govan Sports y C-12/01 Govan Sports, ECLI:EU:C:2001:344; de 15 de junio de 2006, asunto Comisión contra Francia, C-255/04, ECLI:EU:C:2006:401 y de 11 de enero de 2007, asunto ITC Innovative Technology Center GmbH, C-208/05, ECLI:EU:C:2007:16.

53 Informe preparado por PwC para Asemplo, *La colaboración público-privada en el mercado de trabajo. Experiencias comparadas y posibilidades para España*, accesible en http://www.asemplo.com/servicio/informes/Informe_CPÁGS.pdf, p. 16.

Con todo, no existe ciertamente en el Derecho de la Unión Europea, ni siquiera en la actualidad, norma alguna que regule la actividad de las agencias de colocación o de los servicios públicos de empleo⁵⁴, más allá de la Directiva 2008/104/CE, de empresas de trabajo temporal, que no regula propiamente su actividad sino un marco de protección para los trabajadores cedidos armonizado a escala comunitaria. El art. 29 CDFUE se limita a reconocer, genéricamente, el derecho de toda persona «a acceder a un servicio gratuito de colocación». Y el Título IX del TFUE, dedicado al Empleo, pretende facilitar el desarrollo de la estrategia coordinada para el empleo entre los Estados miembros y la UE. Ni siquiera en las directrices y orientaciones del Consejo a los Estados miembros se mencionan las agencias, pese a que sí se destaca el papel relevante de los servicios públicos de empleo en la activación y atención personalizada, para cubrir las necesidades presentes y futuras del mercado laboral y llevar a cabo una gestión basada en el rendimiento, facilitada también por la digitalización, favoreciendo mercados laborales integradores, que garanticen la igualdad y no discriminación⁵⁵.

Por su parte, la apertura de la OIT hacia la iniciativa privada se materializó formalmente con la aprobación del Convenio núm. 181, sobre las agencias de empleo privadas, de 1997, que reconoce un cambio de contexto y crea un marco permisivo para las agencias⁵⁶ y protector para los trabajadores⁵⁷, que incluye no solo actividades de puesta en contacto y colocación, sino también de cesión de trabajadores y otros servicios relacionado con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente y previa consulta con las organizaciones sindicales y patronales más representativas. Utiliza, pues, un concepto amplio de agencias de empleo, que incluye a las empresas de trabajo temporal.

El Convenio no impulsa, en cambio, la colaboración de las agencias con los servicios públicos de empleo. Es la Recomendación núm. 188, sobre las agencias de empleo privadas, de 1997, la que sugiere en sus disposiciones 16 y 17 fomentar su participación institucional, por una parte, para la puesta en práctica de una política nacional de organización del mercado de

54 Sobre la oportunidad de contar en el marco de la UE con un Reglamento sobre empleo, que dote de una regulación conjunta y uniforme de la intermediación laboral y que establezca una estructura pública de empleo, que cuente con la colaboración de la iniciativa privada y asegure la solvencia, transparencia y colaboración de todas las entidades, así como un umbral mínimo de derechos garantizados en relación con el empleo, véase APARICIO TOVAR, J., BAYLOS GRAU, A.P., CABEZA PEREIRO, J., «Estado social, derecho al trabajo y política de empleo», en *Revista de Derecho Social*, núm. 100, 2022, pp. 34 s.

55 Véase Directriz n.º 7: «Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo» de las Directrices integradas Europa 2020, según revisión de 2015, accesible en https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/observatorio/2016/junio/Directrices.pdf y Orientación n.º 7: «Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social» de la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, DOUE-L-2020-81520, núm. 344, de 19 de octubre de 2020.

56 Aunque autoriza a los Estados a prohibir, en determinadas circunstancias y para ciertas categorías de trabajadores o ámbitos de la actividad, las agencias privadas y a excluir a los trabajadores de ciertas ramas de actividad del ámbito del Convenio, o de algunas de sus disposiciones.

57 Véase WYNN, M., «Power politics and precariousness. The regulation of temporary agency work in the European Union», en *Temporary work, agencies and unfree labour: Insecurity in the new world of work*, obra colectiva, Routledge, London, 2014, pp. 51 s.

trabajo, a través organismos con representación de los servicios públicos y de las agencias privadas, así como de las organizaciones sindicales y patronales más representativas, así como su colaboración mediante actuaciones como la puesta en común de informaciones, intercambios de anuncios de vacantes, promoción de proyectos conjuntos –por ejemplo en materia de formación–, conclusión de convenios sobre la ejecución de ciertas actividades –como proyectos para la inserción de los desempleados de larga duración–, formación del personal o consultas regulares para mejorar las prácticas profesionales.

En España, la evolución desde el sistema de monopolio a la colaboración público-privada y la admisión de las agencias lucrativas se realizó incluso con más retraso e impulsada, en las distintas reformas, por contextos caracterizados por situaciones de crisis económica y tasas elevadas de desempleo⁵⁸. Tras una etapa inicial de apertura, que facilitó la descentralización y la existencia de agencias no lucrativas de colocación y se extendió casi dos décadas, se legalizan y regulan, en 2010, las agencias lucrativas de colocación⁵⁹, garantizando a las personas trabajadoras la gratuidad exigida por el Convenio núm. 181 OIT. Desde la Estrategia Española de Empleo 2012-2014⁶⁰ se ha incluido entre los objetivos vinculados al empleo la apertura y reforzamiento de la colaboración público-privada en el mercado de trabajo, que se ha desarrollado en los sucesivos planes anuales de políticas de empleo, aun manteniendo el protagonismo de los servicios públicos de empleo. En 2012, la apertura se extiende a las empresas de trabajo temporal⁶¹ y en 2014, se simplifica el régimen de constitución de las agencias de

58 En efecto, el contexto de crisis y desempleo favoreció la tímida apertura a la iniciativa privada de la intermediación en el mercado laboral que inició el RD-ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, con la eliminación del anterior modelo de monopolio público, estatal y centralizado, que excluía no solo la iniciativa privada, lucrativa y no lucrativa, sino también la intervención de otros servicios públicos. Esta primera reforma inició una etapa de transición, que permitió la descentralización territorial, a través de los servicios públicos autonómicos, y la admisión de agencias no lucrativas de colocación, públicas o privadas, tras un intenso debate público. Véase, al respecto, RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C., «Spain», en *Temporary agency work and the information society*, obra colectiva, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2004. Quedaban, no obstante, excluidas de la intermediación las agencias lucrativas, así como las empresas de trabajo temporal, que hasta la reforma por el RD-ley 3/2012, de 10 de febrero de los arts. 1 y 2.1.b) de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, únicamente podían dedicarse a la contratación de trabajadores para su cesión temporal a empresas usuarias. En relación con el contexto de crisis financiera del proceso de liberalización con admisión ya de agencias lucrativas, acometido a partir del RD-ley 10/2010, de 16 de junio (materializado después en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre), puede consultarse el preámbulo del RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

59 RD-ley 10/2010, convertido después en la Ley 35/2010.

60 Punto 4 de la estrategia aprobada por el RD 1542/2011, de 31 de octubre «Marco de actuación del Sistema Nacional de Empleo».

61 A las que se habilita para actuar, además de como empresas de contratación y cesión de trabajadores, como agencias de colocación, con los requisitos y régimen jurídico de estas. Y, desde entonces se ha potenciado su papel como agencias integradas de empleo, auténticas empresas de servicios de empleo, dinamizadoras del mercado de trabajo. Se le han ido atribuyendo actividades de formación profesional, de asesoramiento y consultoría de recursos humanos o la posibilidad de concertar contratos formativos y, tras el RD-ley 32/2021, contratos fijos-discontinuos.

colocación⁶² y se configura el marco normativo, a través de la licitación y contratación de los servicios de agencias de colocación para formalizar la colaboración pública, actualmente instrumentalizado a través de la Ley 9/2017.

Las agencias de colocación se regulan por el art. 43 LE y el RD 1796/2010, de 30 de diciembre, previo a la Ley, en lo que resulte de aplicación. Son entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en colaboración o coordinación con el correspondiente servicio público de empleo, realizan actividades de intermediación laboral en el sentido integral de la Ley 3/2023. Deben actuar, con independencia de su naturaleza, pública o privada, como buscadores de empleo —*job seekers*⁶³— y pueden desarrollar actividades de prospección y captación de ofertas de trabajo, puesta en contacto de ofertas y demandas de trabajo, actividades relacionadas con la búsqueda de empleo —incluidos apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral— y actividades de recolocación o de selección de personal —valorando capacidades de los candidatos a contratar por la empresa e identificando a los que resulten más idóneos, evitando cualquier sesgo o estereotipo de género, edad o discapacidad—.

Para su actuación como tales en todo el territorio del Estado, basta la presentación de una declaración responsable ante el servicio público de empleo competente de la Comunidad o ciudad autónoma en la que tengan su establecimiento principal. Deberá constar que la agencia está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de SS, que está debidamente constituida e inscrita en el registro correspondiente —si es una persona

62 La Ley 18/2014, de 15 octubre, para adaptarse a los principios de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, sustituye el requisito de autorización previa por una mera declaración responsable. La autorización se mantiene, en cambio, para las empresas de trabajo temporal, aunque se suprimen limitaciones en relación al ámbito territorial de actuación. La supresión, no exenta de críticas, se introdujo antes en otros Estados, algunos de los cuales la reintrodujeron de nuevo. Véanse WYNN, M., «Regulating Rogues: Employment Agencies, Gangmasters and Sections 15-18 Employment Act 2008», en *Industrial Law Journal*, núm. 38, 2009, pp. 64 ss.; VAES, T., VANDENBRANDE, T., *Implementing the new temporary agency work directive*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2009, p. 24; VAN LIEMT, G., *Private employment agencies in the Netherlands, Spain and Sweden*, International Labour Office, Sectoral Activities working paper; Núm. 290, Geneva, 2013, https://www.researchgate.net/publication/286379458_Private_employment_agencies_in_the_Netherlands_Spain_and_Sweden, p. 14.; VOSS, E.; VITOLS, K.; FARVAQUE, N.; BROUGHTON, A.; BEHLING, F.; DOTA, F.; LEONARDI, S.; NAEDENOEN, F., *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social Dialogue*, Final report for the Joint Eurociett/UNI Europa Project «Temporary Agency Work and Transitions in the Labour Market», Hamburg, 2013, accesible en http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social_dialogue/Transitions_project/Report/2013.02.08_-_Full_report_on_the_role_of_TAW_and_labour_market_transitions.pdf, p. 31; CARBY-HALL, J., «The Morecambe Bay tragedy, its outcome and its future», en *La toma de decisiones en el ámbito marítimo: su repercusión en la cooperación internacional y en la situación de las gentes del mar*, obra colectiva, Bomarzo, 2016, pp. 341 ss.

63 MOLINA NAVARRETE, E., «Público y privado en el mercado de empleo: hacia una nueva síntesis cooperativo-competitiva (claves de un modelo paternal de servicios de empleo)», en *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, obra colectiva, Bomarzo Albacete, 2011, p. 41.

jurídica— y que no incurre en causa que le prohíba contratar con la Administración. Presentada la declaración, pueden iniciar su actividad, sin perjuicio de la comprobación y control que puedan ejercer las administraciones competentes. Deberán, no obstante, disponer de sistemas electrónicos compatibles y complementarios con los de los servicios públicos de empleo y suministrarles la información que se determine reglamentariamente, con la periodicidad y la forma que se establezca a fin de que aquellos puedan conocer las agencias que operan en su territorio y la información proporcionada pueda integrarse en un sistema electrónico común. Deben, además, respetar la intimidad y dignidad de las personas trabajadoras, cumplir la normativa de protección de datos y gratuidad para los trabajadores, cumplir la normativa laboral y de Seguridad Social y garantizar la igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, siempre que las personas trabajadoras se hallen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate y, en particular, facilitar la accesibilidad universal y no exclusión de las personas con discapacidad. El incumplimiento de estas obligaciones o el falseamiento de la declaración responsable le impedirá actuar, con ese u otro nombre o razón social, durante los dos años siguientes a su baja, sin perjuicio de otras sanciones que puedan imponérsele.