



El debate relativo a la reforma de la legislación de empleo en España

por José Eduardo López Ahumada

1. Introducción

La crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19 ha impactado con especial virulencia al mercado de trabajo español, efecto este que se aprecia claramente en distintos indicadores que se han visto afectados estructuralmente. Ello se refleja evidentemente en la tasa de paro, en el desempleo registrado, en la tasa de empleo, así como en la evolución de la afiliación al sistema público de Seguridad Social. Esta situación ha demandado la necesidad de reformar nuestra legislación de empleo y reorientar con este nuevo marco el desarrollo de las políticas laborales y sociales en la materia. Sin duda, la situación evidencia el fuerte impacto que ha tenido la crisis económica tanto durante la pandemia como en la postpandemia. Actualmente, nuestro sistema de relaciones laborales sigue ofreciendo un modelo persistente e inalterado, caracterizado por la precariedad y por la dualidad del mercado de trabajo español. Dichos caracteres siguen estando vigentes a pesar de las medidas adoptadas. Se trata de un modelo en crisis, que sigue teniendo problemas de hondo calado desde el punto de vista jurídico laboral, así como desde la perspectiva de la protección social del empleo.

2. La intervención pública en el mercado de trabajo

La política de empleo y su ordenación jurídica es una manifestación esencial de la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo. No cabe duda de que se trata evidentemente de una cuestión social. Dicha actuación pública es actualmente esencial, en un contexto como el actual marcado por una crisis económica y del empleo. A pesar del evidente carácter intervencionista que tiene la ordenación jurídica del empleo, dicho marco jurídico tiene que asegurar igualmente importantes ámbitos dirigidos al diálogo social y al desarrollo de la negociación colectiva. Con todo, no cabe duda de que el intervencionismo es esencial en la medida que se asegura un marco jurídico de referencia y orientado al fomento del trabajo protegido y con derechos. Es necesario dirigir el gasto social al estímulo eficaz del empleo a través de la financiación pública y de los fondos específicos orientados a la dinamización del mercado laboral. Esa dimensión es especialmente importante en la actualidad, dada la presencia de una situación de crisis estructural que genera una gran incertidumbre sobre el futuro del empleo.

En la política de empleo late un objetivo ligado a la propia solidaridad de la distribución del trabajo, entendido como un bien escaso en tiempos de crisis. De igual modo, debemos indicar que en la política de empleo existe una dimensión colectiva y un interés público basado en el propio ejercicio del derecho al trabajo, entendido como un mandato dirigido a los poderes públicos para que realicen una política de pleno empleo. De igual modo, el derecho al trabajo necesita junto a la intervención legislativa, una política económica orientada al empleo, teniendo presente el contexto económico y la transformación tecnológica, que está experimentando nuestro mercado de trabajo.

Los problemas estructurales que afectan al desempleo son de tan hondo calado que deben inspirar con carácter transversal la propia política económica, mucho más allá de referirse a aspectos puntuales o a ámbitos concretos de actuación. Se necesita, pues, utilizar los distintos instrumentos a disposición del Estado para conseguir el objetivo del pleno empleo desde una política económica de carácter eficiente y solidaria. En este sentido, es especialmente importante el desarrollo, junto a la política de empleo, de otras políticas públicas de contenido social. Así, podemos destacar el desarrollo de la política fiscal orientada al estímulo de la creación de empleo, siendo el tratamiento tributario una de las dimensiones más eficaces y de mayor vigor para la consecución de dicho objetivo. Actualmente, se precisa una nueva orientación de las políticas de empleo teniendo en cuenta el actual escenario de transformación del mercado de trabajo.

El papel de la política pública de empleo debería dirigirse no tanto a la creación de más puestos de trabajo, que evidentemente es un objetivo importantísimo, sino que es más importante, así como más realista, la necesidad de repartir de forma más justa el trabajo escaso entre los trabajadores. Es decir, es preciso desarrollar una labor de reparto solidario y justo del trabajo existente. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la política de empleo debe basarse en un conjunto de decisiones orientadas a la consecución de un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, sin olvidar la necesaria protección de las situaciones de desempleo. Precisamente, esta ha sido una de las piezas esenciales de las distintas leyes de empleo que hemos tenido en nuestro país. Este objetivo se contemplaba ya en el artículo 1.1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Ley Básica de Empleo, así como en la actual Ley de Empleo (LE), aprobada en virtud del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Por otro lado, conviene destacar que en materia de empleo existe una vinculación inescindible entre el Derecho y la Economía, en la medida en que el Derecho del Trabajo debe tener en cuenta el contexto económico. Asimismo, el marco jurídico de las políticas de empleo debe servir a la actividad económica en su propio desarrollo y facilitar con ello la creación de empleo. En cualquier caso, la legislación de empleo debe seguir cumpliendo con sus objetivos básicos de ordenación del sistema de colocación de trabajadores, el desarrollo de medidas de fomento de empleo y la protección efectiva de los desempleados desde el sistema público de protección social. Concretamente, la colocación de trabajadores es uno de los aspectos más importantes de cualquier política de empleo, en la medida en que pretende hacer confluir la oferta y la demanda de trabajo en los distintos niveles de ocupación, interviniendo en esta labor los organismos de colocación. Del mismo modo, conviene recordar en este punto que dicha intervención tiene que ser sensible con la propia evolución del carácter público de los servicios de colocación. Igualmente, se tiene que permitir la acción privada de forma complementaria, que originariamente se excluía en el ámbito del sistema nacional de empleo.

La justificación de las reformas en materia de empleo se basa en la propia situación del desempleo en España, que sigue siendo uno de los problemas estructurales desde el punto de vista del modelo de protección jurídico-laboral. Estamos ante una cuestión social que necesita de una renovada intervención pública, complementada con la acción de los sujetos de las relaciones laborales en clave de cohesión social. Las altas cifras de desempleo suponen un problema de índole económica, en atención a las cifras de desempleo en comparación con la dimensión de la población activa del mercado de trabajo español. Esta situación demanda un cambio en la orientación de la política de empleo, justificando con ello la renovación y la reorientación de las medidas activas de empleo. En cualquier caso, dichas políticas de empleo deben seguir basándose en los principios de eficacia y de justicia social. El fin prioritario sigue siendo la creación de puestos de trabajo. Se trata de una problemática que va mucho más allá del aspecto cuantitativo relativo a la evolución de la población activa. La creación de empleo concurre con las características propias del mercado de trabajo

español, que se caracteriza por grandes dosis de precariedad y por el alto grado de temporalidad laboral, relacionado con la propia segmentación y dualidad del mercado de trabajo.

3. La reforma del actual marco legal del empleo

La actual crisis económica y del empleo ha abierto un profundo debate sobre la previsión de un nuevo marco de ordenación de las políticas públicas de empleo. No cabe duda de que la reforma tiene una trascendencia económica y social esencial, demandándose una modernización y una adaptación de los mecanismos que permiten dar respuestas efectivas al fomento del empleo. Ciertamente, desde la aprobación de la Ley de Empleo en 1980, se han venido destacando con carácter recurrente importantes problemas en el empleo, que, a pesar de las distintas reformas realizadas, siguen manteniéndose en la actualidad. Dichos problemas afectan a las las instituciones y a los mecanismos de actuación, así como a las políticas orientadas a la mejora de la empleabilidad en el mercado de trabajo. Por ello, la reforma de la Ley de Empleo debe de estar orientada a la previsión de nuevos instrumentos adecuados para dar una respuesta eficaz a los problemas y a los retos del empleo en España. La reforma de la Ley de empleo requiere asimismo de su conjunción con otras reformas estructurales en otros ámbitos estrechamente ligado al fomento del empleo, como vía para mejorar las oportunidades de transformación económica y social que necesita nuestro país.

Tradicionalmente se han venido destacando las principales carencias de nuestro sistema de empleo, así como las debilidades de las políticas de empleo y su correspondiente gestión. Entre ellas, podemos destacar la escasa dotación presupuestaria en relación con las altas tasas de desempleo, la falta de recursos humanos y materiales disponibles, así como un déficit de instrumentos efectivos para poder llevar a cabo una intermediación efectiva en el mercado de trabajo. Es cierto que existe un amplio conjunto de fondos destinados a los incentivos al empleo, pero se ha venido echando en falta un enfoque estratégico y específico de la orientación de dichas actuaciones, así como la atención a las necesidades y a las exigencias para la mejora del tejido productivo empresarial. Junto a ello, podemos apuntar la insuficiencia de las políticas activas de empleo en clave de protección, así como la falta de conexión de los programas formativos para el empleo con el sistema educativo y especialmente con la formación profesional orientada al empleo. En este ámbito conviene destacar que otro de los aspectos necesarios de profundización se refiere a la mejora de la colaboración público y privada, con vistas a conseguir una mejora en la orientación de las políticas públicas de empleo a las necesidades del sector productivo.

Entre los grandes desafíos que encuentran las políticas públicas de empleo se identifica la necesidad de vincular eficazmente la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Asimismo, es preciso mejorar la empleabilidad de un elevado índice de población desempleada con evidentes déficits de cualificación profesional. El objetivo sigue siendo garantizar un nivel adecuado de formación para el empleo y favorecer con ello la inserción de los colectivos con mayores dificultades de acceso al trabajo. Especialmente y de forma prioritaria, debe orientarse la atención de las necesidades de empleo de las personas jóvenes, que están sufriendo actualmente unas tasas de desempleo ciertamente alarmantes. De igual modo, se precisa una mayor conexión entre el marco jurídico del empleo y el sistema público de protección social, especialmente en relación a la protección por desempleo y al concepto de colocación adecuada. Tradicionalmente se ha venido indicando la necesidad de establecer itinerarios de inserción profesional de forma paralela a la protección por desempleo, de forma que se permita un mayor margen de retorno al mercado de trabajo por parte de las personas desempleadas. En ese sentido, cobra especial significado la necesidad de reforzar los denominados acuerdos de actividad, que pueden suponer una vía de empleabilidad para las personas demandantes de empleo.

El contexto actual demanda ciertamente una profunda revisión de las estructuras, así como de los recursos y servicios (incluidos los programas de acción para el empleo), que se integran en el Sistema Nacional de Empleo. Los tiempos actuales demandan cambios en las formas de planificar, coordinar y ejecutar las políticas activas de empleo, asegurando la prestación de servicios a los ciudadanos, así como una oferta adecuada de servicios a las entidades demandantes de los servicios públicos de empleo. Actualmente, se ha aprobado un proyecto de Ley de Empleo, que pretende adecuar las políticas de empleo a los mecanismos de planificación en el ámbito de la estrategia española de apoyo activo al empleo, así como al plan de garantía juvenil plus, estrechamente relacionados con la estrategia europea por la defensa del empleo juvenil. De igual modo, esta reforma de la Ley de Empleo está en conexión con otros importantes cambios estructurales, como son la apropiación de una nueva ley de formación profesional para el empleo y la regulación de los programas propios y comunes de activación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo de España.

En ese contexto de crisis económica y social el gobierno ha impulsado una reforma de los servicios de empleo, mediante la aprobación de una nueva ley de empleo, así como mediante la creación de la Agencia Española del Empleo. Se trata de medidas que intentan mejorar en aspectos organizativos, así como los propios instrumentos que permiten la renovación de la política de empleo. Se incluyen, entre otros aspectos, nuevas acciones en materia de formación y orientación, así como sistemas más ágiles de acceso a las ofertas de empleo en todo el territorio español. Se pretende avanzar hacia un nuevo sistema que tiene su base en la estrategia española de apoyo activo al empleo para el período 2021 a 2024, así como en consonancia con el plan anual de política de empleo (PAPE) de 2021. De igual modo, estas medidas se contextualizan en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, concretado específicamente en el epígrafe número 23, relativo a las nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

Al igual que ocurría con la reforma laboral de 2021, dichos cambios tienen una evidente conexión con las propias directrices transformadoras orientadas por la Unión Europea, en virtud de los programas de trabajo decente y desarrollo económico sostenible e inclusivo. En especial, destacan en este punto las propias orientaciones promovidas por la Comisión Europea. Nos encontramos efectivamente ante un compromiso de reforma incluido en los compromisos del Gobierno con la Unión Europea dentro del plan de recuperación en el contexto de la pandemia, orientado a modernizar los servicios públicos de empleo para que éstos sean más eficaces. Las deficiencias del sistema de empleo español han sido destacadas en las directrices formuladas por la Comisión Europea, en las recomendaciones de los informes por país. Reiteradamente, la Comisión Europea viene llamando la atención sobre la necesidad de respaldar con más énfasis las políticas de empleo y abordar de forma estructural el marco jurídico y la propia ejecución de dichas políticas.

Tampoco podemos olvidar el importante papel realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). En ese sentido, conviene destacar las observaciones de la AIREF, cuyos planteamientos de reforma se basa en la ineficacia del gasto público orientado al desarrollo de las políticas públicas de empleo, especialmente en el ámbito de las ayudas y subvenciones a la creación de empleo. Uno de los objetivos prioritario de atención ha venido centrándose en la mejora de la coordinación y la colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los servicios públicos de empleo autonómicos, así como su correlación con las distintas entidades colaboradoras que pueden participar más activamente en el sistema nacional de empleo. Igualmente, podemos destacar la necesaria labor de control y de evaluación sistemática del desarrollo de las políticas públicas de empleo. Esta labor es esencial para valorar adecuadamente la función de dichas medidas y poder con ello determinar su eficacia y eficiencia en el mercado de trabajo.

4. La ordenación de un nuevo marco para el desarrollo de las políticas públicas de empleo

Las políticas activas de empleo tienen que aprovechar, en cada momento y en función del contexto económico, el potencial del empleo derivado del crecimiento económico. Igualmente, dicho proceso de reforma tiene que tener en cuenta la propia transformación de los servicios públicos de empleo en el contexto actual de la digitalización. Es preciso orientar los servicios públicos de empleo hacia una mayor digitalización y modernización, incluyendo los nuevos avances tecnológicos que mejoran la comunicación de las ofertas y demandas de empleo mediante el cruce masivo de datos en virtud del denominado Big Data. De este modo, se podrán ofrecer mejores ofertas de empleo, que se encuentran en consonancia con los nuevos perfiles de las personas solicitantes de empleo. Existe una necesidad de conocer mejor las necesidades del mercado de trabajo, teniendo acceso a la información de los puestos de empleo vacantes, en consonancia con los datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística. Efectivamente, el uso de la transmisión eficaz de la información a través de las nuevas tecnologías permitiría facilitar una mejor comunicación de las ofertas de empleo y de las oportunidades de trabajo, que pueden gestionar los servicios públicos de empleo. En este sentido, se está potenciando el desarrollo de un gran portal público de empleo que permita mejorar el conocimiento de las ofertas de trabajo.

La reforma de la Ley de Empleo tiene como objetivo la ordenación de un nuevo marco de regulación de las políticas públicas de empleo, que se asienta en la promoción y el desarrollo de un nuevo sistema de planificación, coordinación y ejecución de las políticas públicas. Se intenta desarrollar nuevos instrumentos orientados a las personas trabajadoras, ya sean desempleadas u ocupadas, sin olvidar la propia atención a las empresas. La finalidad es mejorar la orientación y el acompañamiento en la búsqueda de empleo. Por tanto, esta nueva reforma, todavía en ciernes, tiene como finalidad la transformación de las políticas de empleo en virtud de la formación, la orientación y el acompañamiento a las personas desempleadas. Desde el punto de vista de los servicios de empleo, se produce una importante transformación del SEPE en la Agencia Española de Empleo. Es decir, el actual organismo autónomo de servicio público de empleo estatal se convertirá en una agencia especializada, con la finalidad de mejorar su gestión, así como su funcionamiento. Se intenta cumplir con el interés de mejora de la gestión, buscando una mejor aplicación de los costes económicos de la gestión de los servicios públicos de empleo.

De igual modo, desde el punto de vista de la gestión se contempla la creación de las denominadas oficinas de análisis de empleo, que estarán encargadas de facilitar el análisis y el asesoramiento sobre las políticas de empleo orientadas al mercado de trabajo. Estas oficinas de análisis de empleo estarán vinculadas a un observatorio de las ocupaciones, que igualmente permitirá mejorar el estudio y el asesoramiento sobre las políticas de empleo en nuestro mercado de trabajo. En definitiva, se trata de cambios orientados a la mejora de la eficacia y a una mejor gobernanza del sistema nacional de empleo, teniendo en cuenta las particularidades regionales, así como la dimensión local de la política de empleo. Finalmente, y en busca de una nueva eficacia de las políticas de empleo, se desarrollarán distintos cauces y procedimientos de evaluación de la aplicación de las medidas y de sus efectos en términos de eficacia en la empleabilidad. Como no podía ser de otra forma, tiene especial importancia el desarrollo de una formación profesional efectiva para el empleo, que tenga en cuenta las propias demandas del sistema productivo. Sin duda, las empresas tienen igualmente que beneficiarse de una red de servicios, que permita la gestión de las ofertas de trabajo presentadas a los servicios públicos de empleo, contando con la información y el asesoramiento en la contratación. El asesoramiento es un factor clave, especialmente en la identificación de las necesidades de formación, así como a la hora de reforzar y acompañar los procesos de recolocación del personal.

Resulta ciertamente conveniente el análisis del dictamen del CES al anteproyecto de Ley de Empleo. El CES considera que la reforma necesita una mayor coordinación de las políticas de empleo con otras políticas públicas, con el fin de dar respuesta a los desequilibrios de su actuación, así como a los nuevos retos especialmente orientados a las tendencias demográficas, tecnológicas y medioambientales. El CES considera que las medidas son insuficientes en tanto en cuanto se centra fundamentalmente en las políticas activas de empleo y en las instituciones que las gestionan. En este sentido, se considera que los cambios deberían también centrarse en las carencias y debilidades de las políticas de empleo, orientándose la intervención en la resolución de los problemas actuales del mercado de trabajo.

El informe del CES apuesta igualmente por mantener el diálogo tripartito con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas sobre la reforma. Ello demanda la necesidad de fomentar un diálogo social sobre los objetivos esenciales de la reforma y de su incidencia con otras políticas públicas. Esta meta está en consonancia con el acuerdo previo por la reactivación económica y el empleo alcanzado en julio de 2020. Este acuerdo de referencia tendría que ser impulsado por el gobierno y por los interlocutores sociales. La finalidad es mantener el entendimiento a la hora de revisar el sistema de empleo en clave de reactivación económica y de creación de empleo de calidad, consiguiendo paralelamente los objetivos de crecimiento económico inclusivo y sostenible. Desde esta perspectiva, la reforma de la ley de empleo necesita de un impulso de las políticas públicas. Este objetivo se aseguraría mediante el consenso social sobre el refuerzo de la eficacia de las medidas en la práctica. El respaldo social es muy importante y ello necesita de la adecuada recepción de las propuestas de los interlocutores sociales en el nuevo régimen jurídico del empleo. De igual modo, el CES echa en falta en el proceso de reforma de la ley de empleo un mayor protagonismo de las comunidades autónomas, puesto que son ellas quienes detenta legalmente la competencia en materia de políticas activas de empleo. Por ello, el acusado carácter estatal de la reforma estaría en contra de la propia dimensión descentralizada del sistema público de empleo y del desarrollo de la política institucional de empleo orientada al estímulo del mercado de trabajo.

Evidentemente, dicha reforma necesita una mayor financiación pública, que vengan a reforzar las políticas de empleo, mediante subvenciones que aseguren la ejecución de programas concretos de formación de ámbito estatal. Dichos programas deben dirigirse especialmente a los trabajadores desempleados, pero también tendrán que tener en cuenta las necesidades formativas de los trabajadores ocupados. Sin duda alguna, nos encontramos ante la necesidad de revisar y transformar los incentivos a la creación de empleo, máxime cuando se ha demostrado que las políticas de empleo no han sido especialmente eficaces. Ello ha supuesto en muchos casos un desaprovechamiento de las ayudas públicas orientadas a la creación de trabajo. Conviene destacar que el sistema de reforma de los servicios públicos de empleo es una labor sumamente compleja. En este sentido, el CES ha venido a confirmar el diagnóstico del Ministerio de Trabajo en relación a los objetivos de la nueva legislación de empleo, pero considera que el proyecto es insuficiente en la medida en que se centra esencialmente en las políticas activas de empleo y en las instituciones que lo gestionan. Ciertamente, la importancia de la reforma de la legislación de empleo es evidente y se tendrá que seguir profundizando en los instrumentos necesarios para conseguir el objetivo del fomento del empleo, adaptándose a las necesidades del mercado de trabajo español.

José Eduardo López Ahumada

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Alcalá
Investigador principal de la línea de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social
del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Alcalá (IELAT)