

Dictamen 6 2022

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
25 DE MAYO DE 2022

Sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 824-2022

Colección Dictámenes

Número 6/2022

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2022

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-16393-2022

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de mayo de 2022 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 10 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo. El escrito de solicitud establecía la emisión del dictamen por tramitación administrativa urgente con un plazo de diez días. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El texto a dictaminar viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), estructurada en los apartados habituales que recogen: la oportunidad de la propuesta, donde se da cuenta de la motivación que subyace al Anteproyecto, su contenido y análisis jurídico, la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, el análisis de impactos, la descripción de la tramitación del Anteproyecto, la situación respecto a la evaluación *ex post* de las iniciativas normativas y la vinculación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El principal objetivo del Anteproyecto de Ley, según indica el mismo, es estable-

cer el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regular el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. Para ello, pretende promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo, asegurando la prestación de los servicios garantizados y la oferta de una cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo.

A este respecto, cabe recordar que la política de empleo en sentido amplio engloba el conjunto de actuaciones públicas dirigidas a favorecer un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo a través de la regulación del mismo, y a mejorar la empleabilidad del conjunto de la población activa y la inserción de la población desempleada mediante las políticas activas de empleo, siendo estas últimas a las que hace referencia, de forma principal, el contenido del Anteproyecto. Además, la política de empleo debe insertarse en el marco de política económica existente orientado a lograr un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo que promueva la mejora de la productividad y la competitividad de la economía, y sienta las bases para una dinámica de creación de empleo de calidad.

El Anteproyecto se enmarca así en el objetivo más amplio de transformación que persigue el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno en el marco del *Next Generation EU*. Y, en concreto, en el objetivo de modernización de las políticas de empleo, inclui-

do en el componente 23 sobre “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”. Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 “Modernización de las políticas activas de empleo”, una de cuyas actuaciones es la modificación del Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, sobre el que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse en el Dictamen 13/2015. La reforma citada incluye también otros instrumentos de planificación a abordar como la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo o el Plan Garantía Juvenil Plus, la reforma prevista de la Ley de Formación profesional para el empleo y la regulación de los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo o del Programa de fomento del empleo agrario.

De forma complementaria al componente 23, cabe señalar que el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, referido a la “Digitalización de las Administraciones Públicas” contempla entre sus prioridades la digitalización del SEPE para reforzar su eficiencia.

El CES ha venido reiterando en sucesivas Memorias las principales carencias y debilidades de las políticas de empleo y su gestión, entre las cuales ha señalado: una dotación presupuestaria insuficiente, la falta de recursos humanos y materiales, y herramientas para poder realizar una intermediación efectiva, el elevado

volumen de fondos destinados a incentivos al empleo, la carencia de un enfoque personalizado en muchas actuaciones y de atención a las necesidades y requerimientos del tejido productivo mediante el refuerzo de la prospección, la insuficiente vinculación entre políticas activas y de protección, la falta de una conexión adecuada con el sistema educativo y formativo, y de una apropiada configuración de la colaboración público-privada, la falta de coordinación y colaboración entre el SEPE y los SPE autonómicos pero también con los servicios sociales o con la multiplicidad de entidades colaboradoras, la ausencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación riguroso. Precisamente, la falta de dicha evaluación sistemática, exhaustiva y continuada en el tiempo de las medidas aplicadas impide valorar adecuadamente el papel de las políticas activas y contrastar su eficacia y eficiencia, tanto en términos de objetivos logrados como de impacto a medio plazo sobre las personas beneficiarias y el mercado de trabajo, y en el uso de los recursos.

Estos déficits han sido señalados también, entre otros, por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que realizó en 2019 una evaluación de las políticas activas de empleo en el marco de la revisión del gasto público *Spending Review*, y por la Comisión Europea que, entre las recomendaciones de sucesivos Informes país, ha venido señalando la necesidad de respaldar el empleo y abordar una reforma

de las políticas activas. Más recientemente, el documento del Gobierno “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” recogía la necesidad de resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas.

Asimismo, la segunda evaluación sobre el SEPE realizada por la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) en 2019 concluyó que era necesario reforzar el liderazgo del SEPE y la calidad de sus actuaciones.

En resumen, existe un amplio consenso sobre el papel que deben desempeñar las políticas activas de empleo en la actualidad y el margen de maniobra que hay para mejorar su diseño y lograr mejores resultados a medio plazo. De ahí que la modernización de las PAE contemplada en el marco del PRTR suponga una oportunidad para avanzar en un nuevo esquema ágil y eficiente capaz de responder a las demandas del tejido productivo y de las necesidades de las personas trabajadoras.

Todo ello, con carácter general, se ha venido abordando por el CES en sus trabajos, destacando entre los más recientes los Informes 3/2019, *El futuro del trabajo*; 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*; 1/2021, *La digitalización de la economía*, y 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de 70 artículos agrupados en seis títulos, nueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y doce disposiciones finales. A continuación se sintetizan los principales contenidos.

Título I. La política de empleo

El primero de los tres capítulos de los que consta el presente título contiene disposiciones generales dirigidas a concretar el objeto de la ley, definir la política de empleo y otros conceptos básicos, además de sus objetivos y principios rectores. El capítulo II, relativo a la gobernanza, incluye el concepto y las principales funciones de los órganos de gobernanza en materia de política de empleo, en concreto, del SNE, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. El capítulo III, por su parte, está dedicado a los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo, que son: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (de vigencia cuatrienal), el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo.

Título II. Agencia española de empleo y servicios de empleo

Está estructurado en cuatro capítulos. El primero procede a la regulación de la

Agencia Española de Empleo, en la que ha de transformarse el Servicio Público de Empleo Estatal. Ello supone el cambio de organismo autónomo en agencia estatal, cuyas condiciones de transformación se regularán mediante Real Decreto. El capítulo II relativo a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, establece su definición como aquellos órganos o entidades a los que, en sus respectivos ámbitos, corresponde la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo, así como garantizar la prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios; y su estructura organizativa. El capítulo III hace referencia a las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, que pueden tener carácter público, destacando en este sentido las entidades locales, así como también lo podrán ser las entidades privadas que presten servicios de empleo, debiendo actuar en coordinación y colaboración con los servicios públicos de empleo de los correspondientes niveles territoriales y competenciales. La prestación de estos servicios tiene naturaleza de servicio público, con independencia de la entidad que la realice, por lo que resultan de aplicación a su actuación los objetivos y principios rectores de la política de empleo y deben actuar con total transparencia e informar del desarrollo de su actividad. El capítulo IV, por su parte, regula el personal del Sistema Nacional de Empleo.

Título III. Políticas activas de empleo

El objeto de este título son las políticas activas de empleo entendidas, según se establece en su capítulo I, como los servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación profesional en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social, además de reducir las brechas de género y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo. El capítulo II desarrolla el concepto de empleabilidad y el mantenimiento y la mejora de la misma, previendo que todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del SNE deberán orientarse hacia la satisfacción del mismo para todas las personas demandantes de servicios públicos de empleo. El capítulo III aborda el concepto de intermediación y el de agentes de la intermediación. El capítulo IV hace referencia a la coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo y se desarrolla la colaboración institucional y los programas y medidas de apoyo activo al empleo. El capítulo V, finalmente, aborda los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, y se desarrolla la perspectiva de género de las políticas activas de empleo; las políticas de empleo para mayores de cuarenta y cinco años, los jóvenes y las

personas con discapacidad demandantes de servicios de empleo.

Título IV. Servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios

En su capítulo I hace referencia a los servicios garantizados y compromisos de las personas demandantes de servicios de empleo y las empresas y el capítulo II, relativo a la cartera de servicios, define a las personas y empresas usuarias de los servicios de empleo, e indica la tipología de los servicios incluidos en la cartera común del SNE.

Título V. Financiación

En este título se describe el régimen presupuestario de fondos de empleo de ámbito nacional, estableciendo que el Estado tiene las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, que figurarán debidamente identificados y desagregados en los presupuestos de los organismos y entidades que ostenten estas competencias a nivel estatal en cada momento. Como especialidad en el procedimiento de distribución de fondos entre las comunidades autónomas, se prevé la posibilidad de adoptar criterios de distribución de carácter plurianual (con los límites fijados en el artículo 47.2 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, siempre que se autorice por el Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública). En relación a las políticas activas de empleo cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea, las comunidades autónomas que hayan asumido su gestión asumirán, igualmente, la responsabilidad

financiera derivada del cumplimiento de los requisitos contemplados en la legislación comunitaria aplicable. También se establecen los órganos de seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional, a saber: la Agencia Española de Empleo; los órganos de las comunidades autónomas (respecto de la gestión transferida); la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.

Título VI. Evaluación de la política de empleo

En este título se establece que la evaluación se llevará a cabo de forma continuada y planificada y realizándose con carácter externo e independiente. Se desarrollará de manera adicional al conjunto de evaluaciones internas que se realicen dentro del SNE. En relación con la evaluación se regulan también las prioridades, niveles de organización y aspectos metodológicos. Se establece, asimismo, que se favorecerán las iniciativas de evaluación que se desarrollen en paralelo a los niveles de gestión

por parte de las Administraciones competentes, con el objeto de dar cobertura a la evaluación del impacto del mayor número posible de programas y medidas.

La ley finaliza con nueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales que introducen modificaciones en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social (Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto), el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula del Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre), la Ley 9/2017, de 28 de septiembre, de Contratos del sector público y el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

3. Observaciones

Al procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley

La nueva Ley de Empleo proyectada, junto con otras reformas realizadas o en curso que mantienen una estrecha conexión con ella como la reguladora de la formación

profesional para el empleo, representa un pilar normativo central que deberá posibilitar el cambio en profundidad en el funcionamiento de las políticas de empleo, una necesidad urgente e inaplazable de nuestro mercado de trabajo.

La trascendencia social y económica de disponer de una Ley de Empleo adecuada, introduciendo una modernización y adaptación de sus instrumentos que permita responder a las carencias mencionadas, que contribuya a superar los desequilibrios estructurales así como responder a los nuevos desafíos y transformaciones del empleo habría aconsejado, en opinión del CES, mantener un proceso de diálogo tripartito con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas sobre su reforma. En este sentido, la necesidad de abrir un diálogo social sobre estos objetivos se recogió, junto con el relativo a otras políticas, en el Acuerdo por la reactivación económica y del empleo alcanzado en julio de 2020 entre el Gobierno y los interlocutores sociales con el fin de acelerar la reactivación económica y la creación de empleo de calidad en la línea de lograr un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible.

Es oportuno recordar, asimismo, que la exposición de motivos del texto sometido a dictamen recuerda la previsión de su tratamiento en el diálogo social. Así, indica que “En el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, encuadrado en el área política VIII “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”, tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales de manera que permita corregir las debilidades

estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo (...)”.

La falta de un proceso de diálogo tripartito para acometer esta relevante reforma, una de las más importantes comprometidas con las instituciones comunitarias, y asimismo reconocida como una de las reformas clave por el propio documento estratégico “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, supone renunciar a un instrumento que se ha demostrado altamente efectivo, especialmente en los escenarios adversos en los que dicho proceso se ha desarrollado de forma intensa en esta legislatura, para lograr consensos amplios tanto para afrontar situaciones de emergencia como para acometer reformas de naturaleza más estructural. En coherencia con esta experiencia práctica, la reforma de la Ley de Empleo y el impulso de las políticas de empleo hubiera debido beneficiarse de la oportunidad de alcanzar un consenso robusto que refuerce su eficacia, su respaldo social y sus resultados mediante un proceso que permita recoger adecuadamente las propuestas de los interlocutores sociales. Objetivos que no está en condiciones de alcanzar en la misma medida un proceso de consultas llevadas a cabo dentro de un marco de participación institucional, aun especializado como el Consejo General del

Sistema Nacional de Empleo, con un plazo temporal rígido y cerrado, sin posibilidad alguna, dada la naturaleza de dicho órgano, de negociación e intercambio de propuestas y contrapropuestas.

En conexión con lo anterior, a juicio del CES se deberían abordar en la correspondiente mesa de diálogo social, que en este caso sí se está desarrollando, aquellos aspectos relativos a la formación profesional para el empleo, o para el trabajo según la futura nueva denominación, que se tratan en el Anteproyecto objeto de este dictamen y que, en consecuencia, no deberían formar parte de su contenido material.

Por otra parte, la solicitud del dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social se ha llevado a cabo estableciendo la remisión de aquél en el plazo de diez días, a partir de la autorización de la tramitación administrativa urgente del Anteproyecto de Ley, habiéndose denegado la ampliación de plazo que se solicitó. El CES no comparte el plazo de urgencia otorgado para la presente consulta.

En primer lugar, el valor estratégico de la ley que se proyecta, la oportunidad que debe representar para avanzar en la modernización de este sector de las políticas públicas en relación con un bien de primer orden social y económico como es el empleo, y la propia complejidad de la norma, habrían hecho necesario, en opinión de este Consejo, contar con un plazo suficiente que permitiese su adecuada consideración, análisis y debate. Y ello, máxime, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido en esta fase prelegislativa, con más de cuatro

meses desde la finalización del trámite de audiencia e información pública que tuvo lugar el 23 de diciembre según la MAIN que acompaña al Anteproyecto.

En segundo lugar, y no menos importante, el hecho de no contar con un plazo suficiente, siempre a juicio de este órgano, entraña el riesgo de convertir la consulta al CES en un mero trámite más formal que sustancial, dificultando el cumplimiento de sus fines y devaluándose la función consultiva que tiene legalmente atribuida. La naturaleza de este Consejo como órgano consultivo del Gobierno, de representación institucionalizada de intereses de las organizaciones en él representadas, y de participación en la conformación de políticas públicas económicas y sociales, debería llevar a excluir su asimilación automática, a efectos de plazos, con los trámites de audiencia e información pública que se pueden enmarcar en otra esfera de relaciones administrativas.

Por todo lo anterior, el presente dictamen contiene necesariamente solo consideraciones de alcance general sobre la orientación del Anteproyecto, la concepción de la futura Ley de Empleo que encierra, y su adecuación para lograr o no los objetivos de mejora y de modernización que se persiguen. La opción por este método se hace, no obstante, sin perjuicio de las discrepancias que mantienen las organizaciones representadas en el CES sobre aspectos concretos del Anteproyecto. De nuevo, lo perentorio del plazo dificulta extraordinariamente cualquier intento de armonizar posiciones que, previamente,

tampoco ha sido posible tratar de conciliar ante la ausencia de diálogo social como se ha mencionado.

A la orientación y contenido del Anteproyecto

Con una perspectiva de más de cuatro décadas desde la originaria Ley de Empleo de 1980, se sigue advirtiendo la recurrencia e incluso la cronificación de importantes problemas en el empleo que, a pesar de sucesivas reformas, varias de ellas en profundidad, sobre las instituciones, los instrumentos y las políticas de actuación en el mercado de trabajo, no se han conseguido encauzar y resolver de una forma duradera y estable. Sin que sea necesario ni posible trazar aquí un repaso exhaustivo de tales problemas, baste recordar la pervivencia en el tiempo de elevadas tasas de paro, aun con oscilaciones marcadas por la coyuntura, especialmente la persistencia de una alta proporción de desempleo de larga y de muy larga duración, las dificultades generalmente mayores que afrontan para acceder al empleo partes sustanciales de la población como las mujeres y las personas jóvenes, así como determinados colectivos que el Anteproyecto reconoce como necesitados de atención prioritaria, unas tasas de empleo claramente mejorables en relación con la media europea y más aún con los países que presentan mejores registros, o desajustes entre oferta y demanda de empleo, y falta de atención personalizada para las personas desempleadas y para las empresas, por citar solamente algunos de los principales desequilibrios.

A estos déficits y desequilibrios se suman los retos que para los instrumentos y las políticas de empleo se derivarán en los próximos años de las tendencias demográficas así como los que ya están suponiendo las transformaciones en el empleo propiciadas por las transformaciones digital y ecológica.

A la existencia de todos estos problemas y desequilibrios, algunos de ellos estructurales, se ha sumado en todo este tiempo, también de forma continuada y recurrente, la evidencia de unos instrumentos y de unas políticas de empleo, en especial de las políticas activas, que se han mostrado ineficaces, en líneas generales, no habiendo obtenido los resultados esperados como consecuencia de determinadas carencias y debilidades, para atajar de manera clara los mencionados problemas, como se ha recordado en el apartado de Antecedentes de este dictamen.

El CES comparte los objetivos de empleo que se mencionan en los textos, Anteproyecto y MAIN, y desde luego la necesidad de aumentar significativamente la capacidad de las instituciones, instrumentos y políticas de empleo para alcanzarlos. Este Consejo comparte, asimismo, la necesidad de contar con una nueva Ley de Empleo que permita disponer de los instrumentos adecuados para afrontar con las debidas garantías de eficacia y eficiencia la envergadura de los problemas y los retos que tienen ante sí el empleo y el mercado de trabajo en España. La reforma de la Ley de Empleo, junto con otras reformas estructurales en ámbitos estrechamente

conectados, representa sin duda una oportunidad, que no se debería dejar pasar, en un momento clave de las transformaciones sociales y económicas que afrontamos.

El CES, asimismo, reconoce que el Anteproyecto incorpora determinadas novedades que buscan garantizar unas políticas activas de empleo más eficaces y eficientes en favor del empleo de calidad. En este sentido cabe destacar, entre otras, la creación de la Agencia Española de Empleo (si bien su implementación no es inmediata, quedando condicionada al desarrollo reglamentario posterior y a la provisión de una dotación adecuada), el objetivo de asegurar en todo el territorio el catálogo de servicios garantizados, de impulsar la cartera común de servicios, el expediente laboral personalizado único, así como la previsión de instaurar la evaluación continuada y planificada de la política de empleo, y de modernizar el Portal Único de Empleo.

Ahora bien, el CES considera que el Anteproyecto sometido a dictamen, en su concepción y sus contenidos actuales, precisa de la coordinación con otras políticas públicas para hacer frente tanto a desequilibrios y problemas largo tiempo identificados como a los nuevos retos que suscitan las tendencias demográficas, medioambientales y tecnológicas de cambio. En opinión de este Consejo, la norma proyectada mantiene en buena medida el planteamiento actual de una Ley de Empleo, y en ese sentido resulta insuficiente en tanto en cuanto se centra fundamentalmente en las políticas activas de empleo

y las instituciones que las gestionan, pero sin poner en funcionamiento herramientas igualmente necesarias y más adaptadas a las necesidades.

La norma, en última instancia, debería orientarse a superar las debilidades y carencias de las políticas de empleo y ser un instrumento efectivo para abordar los problemas del mercado de trabajo, desplegando todo su potencial.

A juicio de este Consejo, una mayor coherencia entre los problemas y retos identificados, los objetivos perseguidos, y la introducción de nuevos instrumentos y garantías más en sintonía con la dimensión de aquellos debería permitir el despliegue de una verdadera estrategia integral para el empleo con la necesaria concreción que permita la adecuada ejecución, seguimiento y evaluación, una mayor conexión entre las actuaciones y los objetivos de mejora del empleo, y un mayor compromiso con una aplicación efectiva y real de los servicios y las acciones que se pretende garantizar a las personas demandantes de empleo y a las empresas.

Se haría necesario, por tanto, en opinión del CES, y por lo que se refiere a las políticas activas, como ya ha tenido ocasión de expresar en documentos como su Memoria socioeconómica, cambiar el esquema existente de las mismas, que no logra casar eficientemente oferta y demanda, mejorar la empleabilidad de un elevado porcentaje de población desempleada con déficit de cualificación, garantizando un nivel adecuado de formación, y favorecer la inserción de los colectivos con mayores

dificultades de acceso al empleo, entre ellos de forma prioritaria, las personas jóvenes, que se enfrentan a elevadas tasas de desempleo.

Asimismo, afrontar estos objetivos supondría adoptar medidas tanto en el diseño de las políticas activas, equilibrando el esquema de instrumentos disponibles con un mayor esfuerzo del gasto en orientación y formación, como en la propia ejecución de las mismas, lo que requiere el refuerzo de los servicios de empleo y aunar el esfuerzo de todos los actores, públicos y privados: por un lado, con una mayor dotación de plantilla cualificada para la orientación y especializada en la búsqueda de empleo que permita una atención individualizada de los distintos usuarios y, por otro, fortaleciendo los instrumentos técnicos de detección y provisión adecuada de las necesidades de cualificación y recualificación de la población ante la transición digital y ecológica, los desafíos demográficos, y las necesidades del tejido productivo.

Sería aconsejable, en atención a todo lo anterior, que el futuro marco normativo del empleo partiese de una visión transversal del conjunto de las políticas con incidencia en el empleo y de los ámbitos conexos, asegurando la coherencia y la colaboración entre todos ellos.

Resulta fundamental, para tales fines, asegurar la necesaria suficiencia financiera del sistema resultante, manteniendo un aporte suficiente y sostenido en el tiempo que no quede sujeto a coyunturas y ciclos, y profundizando en el conocimiento de la totalidad de recursos destinados a políticas

activas por el conjunto de agentes intervinientes. Y por otra parte, pero no menos importante, es preciso lograr que funcione un sistema de seguimiento, control y evaluación riguroso a partir de las previsiones del Anteproyecto de Ley.

Por otra parte, el CES considera que hay previsiones en el Anteproyecto objeto de este dictamen que sería aconsejable aclarar en aras de mejorar su contenido y comprensión, evitando posibles riesgos de confusión o incluso de márgenes para la inseguridad jurídica.

Entre las cuestiones planteadas en el Anteproyecto que, a juicio del CES, requieren de una mayor clarificación, cabe destacar a modo ilustrativo la redacción del artículo 26 en materia de entidades privadas de empleo colaboradoras sobre el carácter de dicha colaboración.

Por otro lado, el CES valora positivamente relevantes elementos novedosos de las PAE como el “acuerdo de actividad”, en la medida en que puede comportar mejoras para las personas demandantes de empleo. Sin embargo, este Consejo considera aconsejable mejorar la redacción de dicho concepto, que en el texto normativo queda recogido de manera poco precisa, pudiendo generar inseguridad jurídica. A este respecto, sería aconsejable establecer de manera clara y precisa los aspectos relativos a los itinerarios de inserción, o a los motivos que permiten rechazar una oferta de colocación a las personas beneficiarias de una prestación por desempleo, entre otros aspectos, con el fin de dotar de la máxima seguridad jurídica a la norma

y evitar problemas de interpretación que pueden redundar en un perjuicio para las personas demandantes de empleo así como dificultar la labor de los servicios públicos de empleo.

En relación con el concepto de “colocación adecuada”, al CES le caben dudas sobre las modificaciones que se introducen en el Anteproyecto y su relación con el itinerario de inserción.

Asimismo, en consonancia con las novedades que suponen estos conceptos, y su necesario encuadramiento en otras normas, el Anteproyecto establece la modificación de parte del articulado del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. En tanto que dichas modificaciones son de carácter sustantivo, y no meramente

técnico, y por cuanto entran en el ámbito prestacional, deberían formar parte del ámbito del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Finalmente, este Consejo considera que, a tenor de las materias que aborda la norma, esta debería asegurar la participación activa de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y en concreto, en relación a los programas comunes de activación para el empleo del SNE. Ello, sin perjuicio de la consideración de otras organizaciones o agentes económicos y sociales, y singularmente de las organizaciones representativas de la economía social y el trabajo autónomo, en los ámbitos correspondientes.

4. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden

de las observaciones formuladas en el mismo.

Madrid, 25 de mayo de 2022

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA