

Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo [BOE-A-2023-5365]

Nadie duda sobre la necesidad de elaborar, atendiendo a las circunstancias actuales del mercado de trabajo, una ley reguladora del empleo adaptada a los cambios experimentados en los últimos años en el funcionamiento y la eficiencia del modelo de relaciones laborales tras una crisis económica y sanitaria que en algunos sectores no ha sido posible remontar. La duda estriba en cuál debía ser el contenido atribuido a una norma de esta envergadura y de la garantía en el cumplimiento de expectativas, nunca a largo plazo, que ha de caracterizar cualquier planteamiento realista en esta materia.

Como idea inicial, hemos de partir del recorrido alcanzado por la, hasta ahora, anterior Ley de Empleo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) y que, en contra de lo que pudiera parecer, en sus poco más de siete años de vigencia, apenas fue objeto de reajustes en cinco ocasiones, lo que parece contradecirse con la decisión de sustituirla por otra renovada, salvo que poco después de la refundición se hubiera constatado la inutilidad de tal tarea y el legislador estuviera ya pensando en un replanteamiento absoluto en su regulación.

En realidad, faltaba la justificación de por qué se había procedido a una refundición de normas, pues la Exposición de Motivos era tan sumamente escueta que no daba lugar más que a posibles especulaciones, que hacían pensar en un «efecto imitación» respecto a lo ocurrido en aquellos momentos con la tarea recopilatoria del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley General de Seguridad Social.

Partiendo, por tanto, de esa oportunidad en cuanto a la remodelación de las bases del sistema de empleo, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, en su amplio Preámbulo (tendencia ya más que consolidada en los últimos tiempos), ha optado no solo por justificar el porqué de la norma y describir su contenido, sino por extenderse en detalles, en demasía coyunturales, que rápidamente quedan superados y generan una falsa impresión de actualidad que en poco tiempo resulta desfasada.

Desde luego, sí es conveniente descender al origen de la norma: las consecuencias de la pandemia obligaron a las instituciones de la Unión Europea a adoptar medidas de recuperación económica con carácter inmediato, lo que se plasmó en el marco interno en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo componente 23 pretendía impulsar la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad, incluyendo la modificación (que no derogación) del Real Decreto Legislativo 3/2015 que regulaba la entonces vigente Ley de Empleo. La parte final del Preámbulo, cuando aplica los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, estima que no existe alternativa regulatoria alguna para proceder a una modificación de dicha norma, y que se impone, por contra, la necesidad de elaborar una regulación de nuevo cuño.

Entrando ya en el análisis del contenido normativo, podríamos destacar como objetivo prioritario la reforma de las políticas activas de empleo, que aspiran a cumplir

plenamente sus previsiones, pero cuya redacción, en múltiples ocasiones, no queda tan alejada de los planteamientos recogidos en su antecesora. La eficacia no se predica tanto de las medidas en sí mismas consideradas, sino en los medios o instrumentos para hacerlas efectivas, en lo que sería lograr una mayor coordinación entre ofertas y demandas de empleo; algo que hasta ahora seguía sin alcanzarse, a pesar de la introducción de herramientas tecnológicas, objetivo que se impone, asimismo, como una necesidad de urgente implantación, puesto que el uso de la inteligencia artificial facilitará la realización de trámites administrativos, hasta ahora excesivamente lentos e ineficaces.

Cabe hacer mención también a la actuación de los servicios de orientación, que ya en la ley anterior pretendían algo de difícil alcance: elaboración de itinerarios profesionales personalizados, a lo que la reforma reciente ha añadido un «acompañamiento» a lo largo de toda la vida laboral de la persona trabajadora, para detectar aquellas fases en las que resulte expulsada del mercado de trabajo y pueda volver a él a la mayor brevedad posible, combinándolo incluso con una mejora en su formación y en la adquisición de competencias más adecuadas.

Por último, el funcionamiento de los distintos servicios de gestión administrativa se erige como una actuación de carácter prioritario: la creación de nuevos entes (desaparición del Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE, y su sustitución por la Agencia Española de Empleo, en lo que sería el tránsito de un organismo autónomo hacia una agencia estatal), cuya transformación se encomienda a un posterior desarrollo reglamentario; la imprescindible coordinación con los servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, adaptados a las características singulares en materia de empleo de cada zona geográfica, y la red de información articulada a partir del renovado Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo están destinados a actuar de manera coordinada para evitar caer en los errores que anteriormente identificaron al Servicio Nacional de Empleo.

En realidad, se comprueba, al efectuar un análisis comparativo entre ambas normas, que muchas de las definiciones y objetivos apenas han experimentado cambios, reproduciéndose casi de manera idéntica o con unos simples retoques (ej. los ejes de las políticas de activación para el empleo, exactamente iguales, con la única matización de la anterior Estrategia Española de Activación para el Empleo, que cambia ahora su denominación a Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, o las obligaciones a las que quedan sujetas las agencias de colocación, que vienen a ser un calco del anterior art. 33.4).

La actividad de intermediación atribuida a estas agencias parece ampliarse, pero realmente apenas se formulan ligeros ajustes en sus competencias, centradas en la prospección y la captación de ofertas de trabajo, la puesta en contacto de ofertas de empleo con aquellas personas que pretenden una colocación o recolocación y la selección de quienes se consideran idóneos para un puesto de trabajo en particular, labores todas ellas que apenas ofrecen novedad alguna y que mantienen una línea de continuidad con las funciones asumidas con anterioridad. Ni siquiera la expresión

de «colocación especializada», más allá de la mera adaptación terminológica, genera cambios sustanciales para las personas trabajadoras que están expuestas o han experimentado ya un proceso de reestructuración empresarial.

Los colectivos de atención prioritaria son objeto de ampliación a resultas de la [Ley 4/2023, de 28 de febrero](#), para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, a pesar de que su mención es obvia, cerrando prácticamente el círculo de personas sometidas a especiales dificultades para el acceso al mercado laboral y que se vuelven así destinatarios privilegiados en las políticas de empleo por su pertenencia a un determinado grupo en el que, en ocasiones, puede quedar en cuestión el derecho constitucional a la intimidad y a no revelar la orientación sexual, como es este el caso.

Por último, y a modo de conclusión, convendría citar los dos ejes centrales sobre los que se asienta la ley, y que es, en primer término, la mejora en la empleabilidad. Se conceptúa, en tanto que desarrollo del art. 35 de la Constitución, como un mecanismo de ayuda para aprovechar las oportunidades de educación y formación enfocadas a la consecución y la conservación de un trabajo decente y de una progresión profesional, utilizando a tal fin las herramientas tecnológicas necesarias, que se valoran como una competencia básica que toda persona ha de alcanzar.

El otro aspecto trascendental en la ley lo constituye la eliminación de discriminaciones, fundamentalmente en materia de género, edad y discapacidad para garantizar la presencia de estas personas en todos los sectores de la actividad, con una ocupación adaptada a sus capacidades (como sería el acceso directo al mercado de trabajo ordinario, o de forma mediatizada, a través de la creación de centros especiales de empleo y enclaves laborales que permitan posteriormente la incorporación al mercado laboral de las personas con discapacidad) y actuando en favor de la desaparición de factores tales como la sobrerrepresentación y la infrarrepresentación en puestos y grupos profesionales por razón de género.

En definitiva, contamos con una nueva Ley de Empleo que no difiere tanto de la anterior, que plantea nuevos retos, que utiliza a modo de excusa las exigencias europeas para insistir en la necesidad de actualizar las políticas activas de empleo (algo que ya de por sí le viene dado a este tipo de iniciativas) que, hasta cierto punto, de modo contradictorio, reconoce pero encubre lo que han sido sucesivos fracasos de las medidas que en este ámbito se vienen aplicando desde hace años y que, esperemos, dé sus frutos y cumpla lo que el Preámbulo sitúa como reto primordial a alcanzar a corto plazo: implantar un concepto nuevo de política de empleo para dotar al sistema de las herramientas de actuación adecuadas para mejorar la empleabilidad de quienes demandan un puesto de trabajo.

María Cristina POLO SÁNCHEZ
Profesora titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Salamanca
polo@usal.es