

PONENCIA ESPECÍFICA PARA LAS XL JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES: “40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía.”

Autor: Diego Velasco Fernández. Doctorando del Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria. Universidad de Granada.

Título: Los retos de las políticas de empleo activo andaluzas frente a la Ley 3/2023, de empleo.

Integrado en el Primer panel: EL DERECHO DEL EMPLEO

El Derecho del Empleo y las políticas de mercado de trabajo en escenarios de transición: avances y obsolescencias de la nueva ley de empleo del Dr. D. Cristóbal Molina Navarrete. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén

Breve reseña y Sumario:

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ha introducido novedades en la planificación y coordinación de las políticas de empleo. Las políticas activas de empleo tienen una honda influencia europea, desde el Tratado de Ámsterdam y la Estrategia Europea de Empleo acordada en Luxemburgo en 1997, hasta la estrategia Europa 2020. En el ordenamiento interno se venían articulando en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. En este contexto, se produjo un diseño y desarrollo de las políticas activas de empleo por parte de cada Comunidad Autónoma dentro de sus competencias y en convivencia con el Servicio Público de Empleo Estatal. La Comunidad andaluza ha venido desarrollando estas políticas en su ámbito territorial. Con la creación de la Conserjería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo en 2019 se plantean numerosas reformas en las políticas de empleo activo andaluzas. Ahora, la nueva Ley de Empleo también plantea nuevos retos. Esta ponencia específica tiene como objetivo analizar las fortalezas y debilidades de las políticas de empleo activo en Andalucía frente a la nueva Ley 3/2023. Qué aspectos ya han sido adelantados por la legislación autonómica y en cuales tendrá que profundizar.

1. Introducción. Conceptualización de las políticas activas de empleo y contexto económico y social andaluz.
2. Régimen jurídico de las políticas de empleo activo en España
3. Contextualización del desarrollo del empleo activo en Andalucía
4. Breve reseña sobre las novedades de la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo
5. Conclusiones. Aplicación de las políticas activas de empleo en Andalucía e influencia de la Ley 3/2023.
6. Bibliografía

LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ACTIVO ANDALUZAS FRENTE A LA LEY 3/2023, DE EMPLEO.

Diego Velasco Fernández. Doctorando del Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria. Universidad de Granada.

1. INTRODUCCIÓN. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL ANDALUZ.

Las políticas de empleo se entienden como aquellos instrumentos básicos para hacer efectivo el derecho al trabajo. Se materializan en una serie de instrumentos y objetivos que establecen los poderes públicos, con o sin participación social, con el fin de corregir o limitar desequilibrios subjetivos u objetivos y territoriales del mercado de trabajo¹. Tradicionalmente las políticas de empleo se han diferenciado en políticas activas (aquellas que incentivan la creación del empleo de forma directa, esto es, interviniendo en el mercado mediante instrumentos jurídicos e instituciones creadas a tal efecto) y en políticas pasivas (aquellas que establecen garantías de rentas para los desempleados)².

En este trabajo se va a indagar en las novedades de las políticas activas de empleo en la comunidad autónoma andaluza. Para ello se estudiará el nuevo encuadramiento de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que se establece como un nuevo instrumento para la planificación y coordinación de la política de empleo.

En primer lugar, es necesario plantear brevemente el contexto económico y la transformación del mercado andaluz a lo largo del siglo XX. Gracias a esto comprenderos por qué hay necesidad de unas políticas de empleo activo realmente eficaces en Andalucía.

El mercado de trabajo en Andalucía ha cambiado de manera significativa en el último siglo. El tejido empresarial y económico andaluz ha tenido un desarrollo limitado a lo largo de la historia contemporánea. En los albores del siglo XX se dan varios factores que explican la falta de desarrollo económico con respecto a otras regiones de España y de Europa. Hablamos de la escasez de recursos energéticos propios necesarios para el desarrollo industrial y la carencia de una infraestructura de comunicación fuerte entre las diferentes regiones y pequeñas industrias, lo que frenó el desarrollo del mercado regional. En este sentido, la falta de una red de instituciones financieras andaluzas también limitó la inversión empresarial³. Por otro lado, la baja cualificación técnica y científica de la población, que contaba con una baja tasa de alfabetización (22,7% en 1890, 66% en 1930, 75,2% en 1960 y 87,1 en 1980) y de escolarización (20,9% en

¹ OLARTE ENCABO, S. *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La "Subjetivación" de las Políticas Activas de Empleo*. Cizur Menor, Aranzadi, 2008, p. 28.

² MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, 2015, p. 348.

³ Cfr. BERNAL, A.M.; FLORENCIO PUNTAS, A. Y MARTÍNEZ RUIZ, J.I. *El empresario andaluz, en perspectiva histórica*. Escuela Andaluza de Economía, Sevilla, 2010.

1890, 36,5% en 1930, 48,1% en 1960 y 69,3 en 1980) en comparación con otras regiones, lastraron la capacidad de iniciativa e inversión en Andalucía⁴.

A principios del siglo XX, estos factores llevaron a Andalucía a depender mayoritariamente del sector agrario. Hacia 1900 y durante la primera mitad del siglo XX, la población activa en Andalucía se distribuye en su mayoría en las actividades relacionadas con la agricultura y la pesca. Son también algo significativas las industrias extractivas relacionadas a la minería en Huelva y las industrias manufacturera y naval en Cádiz. Para el resto de provincias andaluzas, entre el 60 y el 70% de la población se dedicaba a la agricultura o la pesca. Para los años 60 las industrias manufactureras empiezan a proporcionar mayor ocupación, especialmente en Málaga, Sevilla y Cádiz, en torno al 20 y al 30%, dependiendo de la provincia. No obstante, el sector primario continúa ocupando a más del 50% de los andaluces. No será hasta los años 80 cuando comienza una fuerte terciarización de la economía andaluza, con el desarrollo de la industria turística, hostelera y de servicios. Para finales de siglo, la modernización de la agricultura a través de la mecanización y los cultivos intensivos llevan a tasas de ocupación de la población activa a reducirse en torno al 12,5% en el sector primario, aunque sigue siendo relevante en algunas provincias como Almería o Huelva⁵.

En los últimos años y en la actualidad, los principales factores que lastran el desarrollo económico andaluz son el desempleo juvenil (38,91% de los andaluces menores de 25 años se encuentran en paro), la alta temporalidad de los contratos (22,2% de los contratos temporales, frente al 17,3% de la media nacional⁶), el desempleo de larga duración o estructural de la comunidad andaluza y los bajos niveles de formación educativa⁷.

⁴ Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Censos de población de 1877 y 2001. Con respecto al atraso comparativo en alfabetización en Andalucía frente otras regiones *vid.* PAREJO BARRANCO, A. *Estadísticas históricas de Educación y Cultura en Andalucía. Siglo XX*. Instituto de Estadística de Andalucía, 2007.

⁵GÁLVEZ MUÑOZ, L. *Estadísticas Históricas del mercado de trabajo en Andalucía en el siglo XX*. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla, 2008

⁶ Sobre este punto es necesario remarcar la tendencia a la baja del porcentaje de contratos a tiempo parcial desde la entrada en vigor de las reformas del RDL 32/2021, de 28 de diciembre. En el cuarto trimestre de 2021 el porcentaje de contratos temporales en Andalucía suponía el 34,1% de los contratos, y el 25,4% a escala nacional. Importante también es reseñar la fuerte feminización que tienen los contratos a tiempo parcial, por lo que las medidas destinadas a reducir la temporalidad deben entenderse también positivas para la reducción de la brecha de género en las pensiones y la igualdad laboral y de oportunidades entre hombres y mujeres. Datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística para el segundo trimestre de 2023.

⁷Al respecto de los factores que caracterizan los principales problemas del mercado de trabajo en Andalucía *Vid.* BLANCO EGUREN, R. (Coord.). *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Junta de Andalucía, 2019, p.18

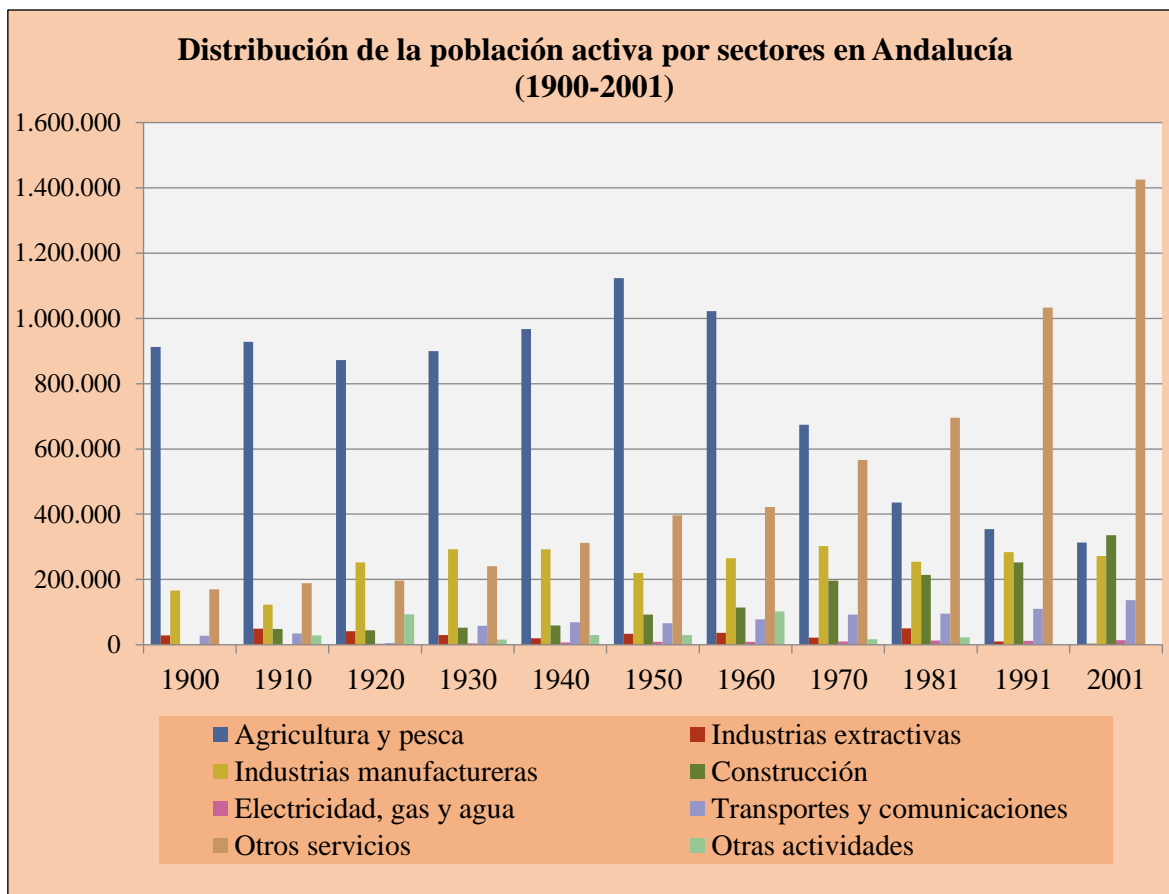


Tabla 1 Distribución de la población activa por sectores en Andalucía (1900-2001). Elaboración propia. Fuente: GÁLVEZ MUÑOZ, L. Estadísticas Históricas del mercado de trabajo en Andalucía en el siglo XX. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla, 2008

Podemos observar este cambio progresivo de la estructura económica andaluza a lo largo de las décadas. Esta circunstancia provocó, a partir de los años 70, el aumento descontrolado de la tasa de desempleo. El paro constituye en la época contemporánea andaluza un componente estructural de su economía. Durante las crisis económicas prácticamente uno de cada tres andaluces se ha encontrado en situación de desempleo. Circunstancia que ha sido más dramática para colectivos como el de las mujeres o los jóvenes⁸.

⁸ Cfr. GONZÁLEZ MOLINA, M. Y GÓMEZ OLIVER, M. (coords). *Historia contemporánea de Andalucía*. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía, Granada, 2000.

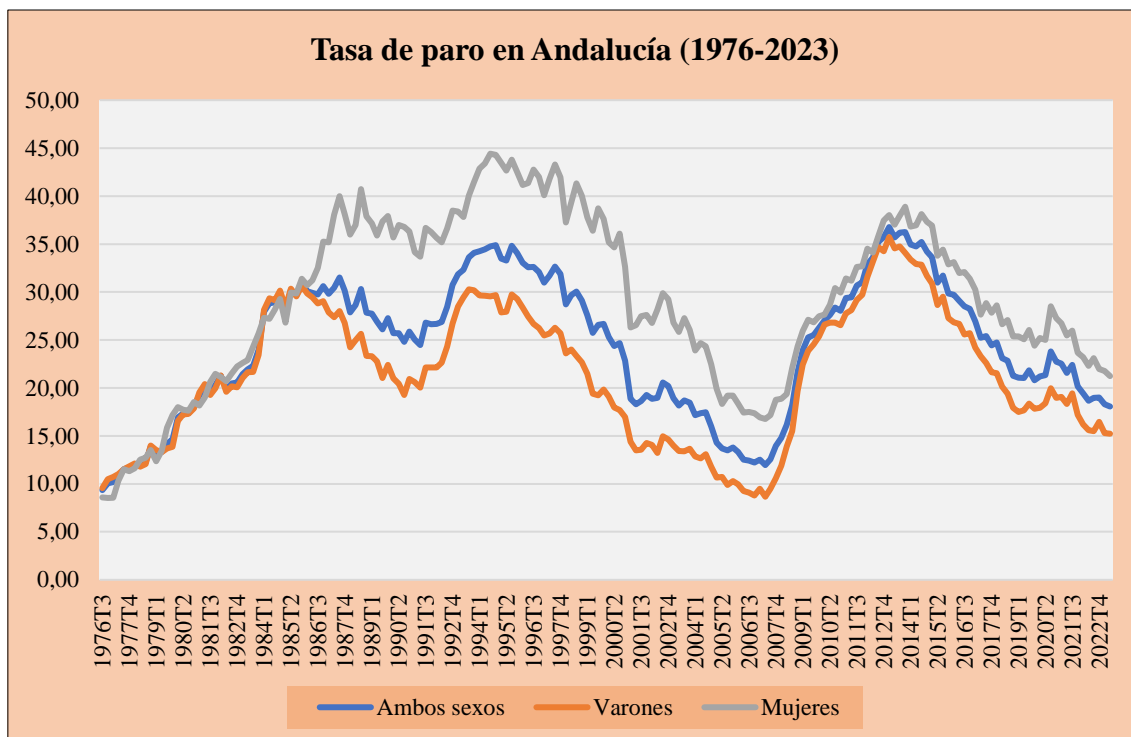


Tabla 2. Tasa de paro en Andalucía (1976-2023). Elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

La tasa de paro, entendida como el cociente entre la población parada y la población activa, se han tornado de carácter cíclico y estructural en Andalucía desde los años 70, coincidiendo con la nueva estructura económica basada en el sector terciario principalmente. Es notable la tasa de paro en torno al 35% en los periodos de crisis. Al comparar estos datos con los mismos de ámbito nacional y europeo, podemos constatar la incidencia de este factor en Andalucía con respecto otras regiones de su entorno.

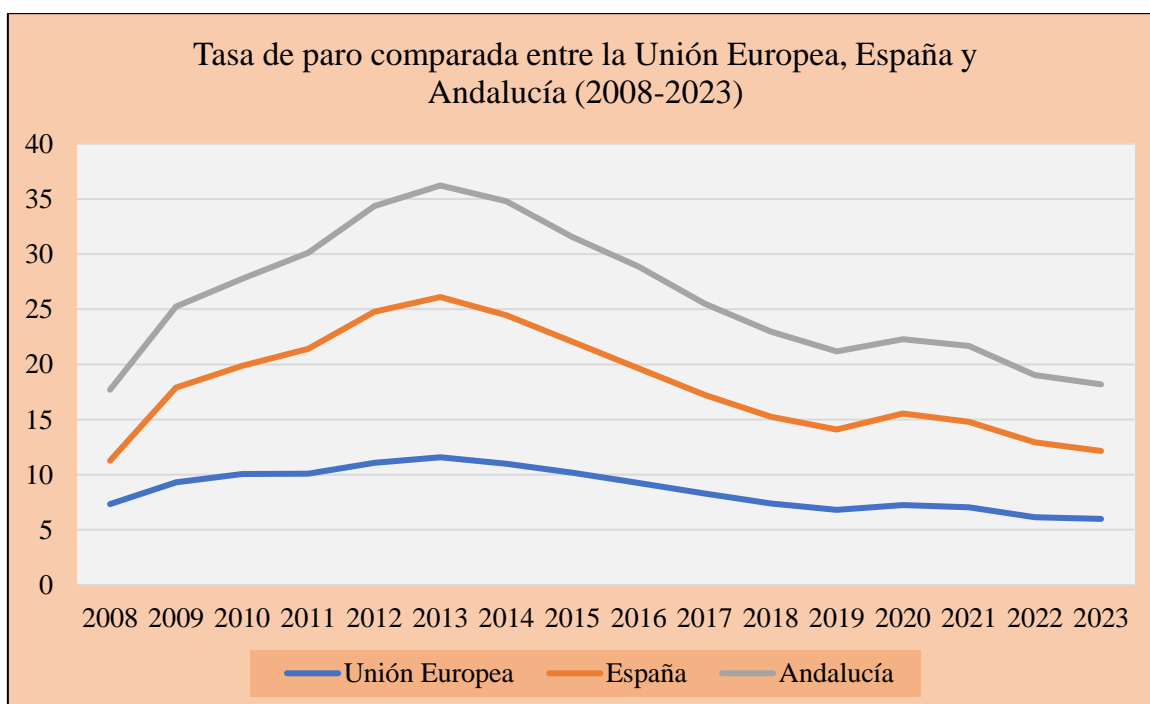


Tabla 3. Tasa de paro comparada entre la Unión Europea, España y Andalucía (2008-2023). Elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Eurostat.

En 2023 a nivel nacional la tasa de paro se encuentra de media en torno al 12,13%, mientras que en la Unión Europea es del 6%. En Andalucía, para el mismo periodo tenemos una media de 18,18%. La tasa de paro andaluza triplica la media europea. Como consecuencia de un desempleo tan elevado la renta media anual por persona en Andalucía en 2022 fue del 82,2% respecto de la media anual española. En Andalucía fue de 10.703€, mientras que la total nacional fue de 13.008€⁹.

Arrojados estos datos, se comprende la preocupación política a nivel europeo, nacional y autonómico por intervenir en el mercado de trabajo para intentar reducir las tasas de paro andaluzas.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ACTIVO EN ESPAÑA.

A pesar de lo expuesto, los problemas de empleabilidad y de paro estructural no son endémicos de Andalucía, más bien son problemas inherentes de las economías capitalistas post-industriales. Desde el ámbito internacional pronto surge una honda preocupación por esta materia y se empieza a intervenir en la regulación del empleo. Es el origen de la configuración del Derecho al Trabajo. La Organización Internacional del Trabajo en su Constitución de 1919 y la Declaración de Filadelfia de 1944, entiende como uno de sus objetivos primordiales, el fomento del pleno empleo y el desarrollo de programas que eleven el nivel de vida. En el Convenio número 111 de la OIT, ya se contemplaban medidas de acción positiva a favor de determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. Posteriormente, se consolida esta concepción activa de las políticas de empleo en el Convenio número 122 de la OIT que en su artículo 1 resume: *“1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.*

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

(a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;

(b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;

(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.”

En el ámbito internacional, también la OCDE en su Recomendación del Consejo de 1964 ya propugnaba el uso de políticas activas para fomentar el crecimiento económico.

⁹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

En Europa, el artículo 1 de la parte I de la Carta Social Europea establece que: “*Toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido*”. Y el artículo 1 de la parte II, sobre el derecho del trabajo, añade: “*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes se comprometen: 1. a reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo; 2. a proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido; 3. a establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores; 4. a proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.*”

Dentro de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam (1997) supuso el origen de la cooperación entre los Estados miembro en materia de políticas de empleo. Vino a modificar el artículo 136 del Título XI del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma 1957), que se expresa ahora de la siguiente manera: “*La Comunidad y los Estados miembros tendrán como objetivo [...] el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.*”. De aquí nacen los tres pilares del modelo económico europeo: competitividad, pleno empleo de calidad y cohesión social¹⁰. Esta tendencia se pondría en práctica con la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) (Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo de 1997). Cada Estado miembro, mediante los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) (1998 – 2005), adaptaron la estrategia europea a sus ordenamientos jurídicos. La Estrategia Europea para el Empleo estableció cuatro ejes principales de actuación: mejora de la capacidad de inserción profesional; desarrollo del espíritu empresarial; fomento de la resiliencia de trabajadores y empresas y refuerzo de políticas de igualdad en el acceso al empleo¹¹.

La apuesta por las políticas de empleo activas en Europa quedaría consolidada en el artículo 15 de la Carta comunitaria de los derechos fundamentales (Niza 2000) y en el Tratado de Lisboa (2009), en su artículo 2.3: *La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en [...] una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social [...]*. También se estableció la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo de 2000¹². El objetivo era, mediante una técnica legislativa “*soft law*” simplificar la gobernanza del empleo en los Estados miembro para favorecer la operatividad de las políticas de empleo. El resultado fue la obtención de un consenso sobre la necesidad de

¹⁰ OLARTE ENCABO, S. *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*. Cizur Menor, Aranzadi, 2008, p. 35.

¹¹ Cfr. GARCÍA QUIÑONES, J. C., *Políticas activas de empleo*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2022, p. 34

¹² Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007

coordinarse en política económica y de empleo¹³ y el asentamiento de las bases para la Estrategia Europa 2020.

La Estrategia Europa 2020 conforma el último esfuerzo comunitario en materia de Empleo. En ella se recogen una serie de objetivos cuantificables mediante variables económicas y tasas de empleo. Se articula en tres pilares: crecimiento en economías del conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible mediante economías que usen los recursos de manera más eficiente y crecimiento integrador que genere un empleo de calidad que favorezca la cohesión social y territorial. Presenta cinco objetivos: empleo del 75% de la población entre 20 y 64 años; inversión en I+D del 3% del PIB de la UE; objetivo 20/20/20 en clima y energía (con reducción de emisiones del 30%); reducción del abandono escolar por debajo del 10% y alcanzar el 40% de jóvenes con estudios superiores y reducir las personas amenazadas por el riesgo de pobreza en 20 millones¹⁴. Pilares y objetivos que deben ser transferidos a los ordenamientos nacionales para que cada estado miembro los ejecute.

En el ordenamiento jurídico español, la Constitución Española de 1978 proclamó el Derecho al Trabajo (art. 35.1 CE), así como el mandato a los poderes públicos de buscar el pleno empleo (art. 40.1 CE) y proteger mediante la Seguridad Social las situaciones de necesidad (art. 41 CE). La Ley Básica de Empleo de 1980 realizó el desarrollo constitucional de estos derechos y ofrece una primera definición de Política de Empleo. La dirección de las políticas de empleo se institucionalizó con el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Posteriormente, la Ley de Empleo 56/2003 desarrolló una definición extensa de política de empleo y un catálogo de políticas de acción (de intermediación, fomento, formación profesional, flexibilidad de la gestión de las relaciones de personal y de reparto de empleo). Esta ley nace por la necesidad de coordinación con la política europea de empleo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea¹⁵. En 2003 se pone en práctica lo dispuesto en el artículo 149.1.7 CE por el cual las Comunidades Autónomas comienzan a tener competencia a la ejecución de la legislación laboral. A partir de ese momento, las Comunidades Autónomas configurarían la aplicación de las políticas activas de empleo. No de las políticas pasivas, porque se entienden integradas en la legislación de la Seguridad Social que sí permanece como competencia del estado¹⁶. Por otra parte, la gran aportación de la Ley 56/2003 fue la creación del Sistema Nacional de Empleo (SNE) que sustituye al INEM. Esta ley pormenorizó la conceptualización de las políticas de empleo para facilitar su aplicabilidad, acercándola

¹³ Al respecto de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo de 2000 *Vid.* GARCÍA QUIÑONES, J. C., *Políticas activas de empleo*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2022, pp. 36 y ss.

¹⁴ Sobre los métodos y consecuencias de estos planes de empleo a escala europea *Vid.* GARCÍA QUIÑONES, J. C., *Políticas activas de empleo*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2022, p. 44 y ss.

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, 2015, p. 348

¹⁶ Varias sentencias del Tribunal Constitucional vinieron a dirimir esta cuestión, destacando la STC 249/1988, de 20 de diciembre.

a los nuevos parámetros de la Estrategia Europea del Empleo¹⁷. Destacó la articulación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (artículo 4 bis) y los Planes Anuales de Política de Empleo (artículo 4 ter). La Estrategia Española de Activación por el empleo sería desarrollada por el RD 751/2014, de 5 de septiembre) que estableció 6 ejes para la ejecución de las políticas activas de empleo: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso de empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional¹⁸. Durante los años posteriores a la crisis económica y financiera que comenzó en 2008 se sucedieron las reformas de la Ley 56/2003 con la finalidad de agilizar y hacer más eficaz la intermediación laboral redefiniendo las agencias de colocación y las Empresas de Trabajo Temporal¹⁹. Todas estas reformas fueron sistematizadas en el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Este cuerpo legal fue modificado posteriormente en tres ocasiones para añadir los itinerarios de inserción²⁰, los contratos vinculados a programas de activación para el empleo²¹ y establecer la garantía del principio de igualdad en el acceso al empleo de las personas trans y LGTBI²².

El Texto Refundido de la Ley de Empleo (RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre) siguió la misma línea en materia de políticas de empleo que se venía estableciendo desde la Ley 56/2003, de 16 de diciembre. La necesidad de adaptar las políticas de empleo a nuevas realidades económicas y las diferencias en el mercado de trabajo y de las personas demandantes de empleo ha instigado al legislador a aprobar una nueva Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero²³. Esta ley se aprueba en cumplimiento del *Componente 23 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo* del Gobierno de España, en el que

¹⁷ Cfr. CABERO MORÁN, E., La prometedor Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (nº100), 2023.

¹⁸ MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, 2015, p. 349.

¹⁹ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (posteriormente Ley 35/2010, de 17 de septiembre); Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; Real Decreto-ley 8/2014 y Ley 18/2014; Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

²⁰ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (artículo 41)

²¹ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (disposición adicional novena).

²² 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 (artículo 33)

²³ Cfr. CABERO MORÁN, E., La prometedor Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (nº100), 2023.

expresamente se indica, en su Reforma 5 la “Modernización de políticas activas de empleo”.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, a raíz de su regulación en el artículo 10 de la Ley de Empleo (RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre), procuró establecer la política de activación del Sistema Nacional de Empleo en un periodo de 4 años. De esta forma se buscó la coordinación de todos los agentes que intervienen en las políticas activas para la consecución de sus objetivos. En la actualidad se mantiene vigente la Estrategia para el periodo 2021-2024, regulada en el RD 1069/2021, de 4 de diciembre, que recoge el marco general en políticas activas de empleo e intermediación laboral a ejecutar en el Estado y las Comunidades Autónomas.

3. CONTEXTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL EMPLEO ACTIVO EN ANDALUCÍA.

El artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre “*Empleo, relaciones laborales y seguridad social*” enuncia:

“1. Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo. [...]”

Como se ha comentado, la Constitución Española prevé que sean las Comunidades Autónomas las que desarrollen sus propias políticas sociales. La justificación del traspaso de esta competencia al nivel autonómico es poder adecuar las políticas de empleo a la singularidad del mercado de trabajo de cada Comunidad Autónoma, pero sin poner en riesgo la cohesión social de toda la ciudadanía española. Esta circunstancia ha cristalizado en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, que han supuesto un cambio en la construcción institucional del Estado, ya que muestran un tendente proceso hacia la descentralización territorial y la persecución por parte de las autonomías del máximo reconocimiento competencial permitido por la Constitución Española. Ejemplo de esto es que estas reformas estatutarias²⁴ incluyen títulos de derechos sociales y que se centran en la regulación de aspectos laborales y de políticas de empleo en sentido amplio²⁵.

La ya mencionada Estrategia Española de Empleo siempre ha venido contemplando la inclusión de todas las administraciones involucradas y agentes sociales para conseguir la efectividad de las políticas de empleo. No obstante, la función de las Comunidades

²⁴ Comprenden las reformas de los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares.

²⁵ RODRÍGUEZ SANTOS, E. “Las Comunidades Autónomas como actores de las políticas laborales y de protección social” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, p. 100.

Autónomas ha quedado circundada al cumplimiento de los objetivos comunitarios dentro del margen permitido por el marco constitucional. La naturaleza específica a nivel territorial del mercado de trabajo ha hecho de las Comunidades Autónomas un agente importante para la aplicación de las políticas de empleo. La gestión y fomento del empleo es fundamental para la soberanía autonómica ya que es la única variable económica en la que pueden intervenir las Comunidades Autónomas. Esto explica que las Comunidades hayan planteado estrategias y empleado recursos en transformar la variable del empleo²⁶.

El diseño de las políticas activas de empleo autonómicas se recoge en los Pactos Territoriales de Empleo. No obstante, es necesario poner de relieve que, si las Comunidades Autónomas se han aplicado en llevar a cabo estos Pactos, en realidad no han proporcionado una singularidad significativa, ya que se limitan en gran medida a recoger los principios ordenadores del Plan Nacional de Empleo, perdiendo así la oportunidad de adaptar dichas políticas a las especificidades de cada territorio²⁷. No obstante, la tendencia parece estar orientada hacia una mayor implicación autonómica en la ejecución de las políticas de empleo. Cada vez más Comunidades Autónomas ponen en marcha medidas de empleo singulares y se está atendiendo a una modernización de las Oficinas de Empleo, mediante la incorporación de nuevas tecnologías.

Hay tres fuentes de financiación de las políticas activas de empleo que son aplicadas por las Comunidades Autónomas. En primer lugar, los fondos que proceden la Unión Europea, a través de los Programas de Empleo ya comentados; en segundo lugar, los fondos estatales, que se prevén en los Presupuestos Generales del Estado y se reparten en Conferencia Sectorial y, por último, los fondos autonómicos propios²⁸

Los objetivos que predominan en las políticas de empleo a nivel autonómico son²⁹:

- Fomento al empleo mediante subvenciones para incentivar la contratación de colectivos vulnerables o con dificultades para acceder al mercado de trabajo. Algunas comunidades extienden estas ayudas a otros colectivos más allá de la norma estatal.

²⁶ *Ibid.* p. 102

²⁷ RODRÍGUEZ SANTOS, E. “Las Comunidades Autónomas como actores de las políticas laborales y de protección social” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, p. 103.

²⁸ BLANCO EGUREN, R. (Coord.). *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Junta de Andalucía, 2019, p.31

²⁹ RODRÍGUEZ SANTOS, E. “Las Comunidades Autónomas como actores de las políticas laborales y de protección social” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, p. 103.

- Promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar, mediante ayudas que favorezcan la distribución del trabajo e incrementen el empleo.
- Reducción de la temporalidad en el empleo incentivando la contratación indefinida.
- Mejora de la cualificación de desempleados mediante los Planes Autonómicos de Formación Profesional y la Formación Profesional Ocupacional.
- Creación de empleo con medidas que favorezcan las inversiones empresariales y el emprendimiento. Comprenden ayudas para la digitalización, tecnificación o simplificación de sistemas, así como incentivos para los trabajadores autónomos.

Si nos centramos en Andalucía, en líneas generales las políticas activas de empleo han hecho especial hincapié en:

- Intermediación e inserción. Buscando la comunicación entre oferta y demanda. Para los demandantes de empleo se ofrecen servicios de orientación, información, formación y seguimiento. Para facilitar la oferta se establecen procesos de búsqueda de trabajadores para el puesto de trabajo a cubrir.
- Formación para el empleo. Se establecen actuaciones formativas o de mejora de procesos formativos para conseguir que las personas demandantes de empleo estén suficientemente cualificadas para los puestos de trabajo ofertados.
- Fomento del empleo mediante la creación de nuevos empleos. Para ello se potencia la incentivación de la contratación con ayudas directas o reducciones de la cotización y también se potencia el apoyo al autoempleo con programas de asesoramiento y financiación.
- También es necesario mencionar la incidencia de otras políticas desarrolladas en Andalucía que afectan al empleo como aquellas dirigidas al fomento empresarial (con programas de asesoramiento y financiación también) y de la economía social.

La institución que ejecuta estas funciones en materia de empleo activo es el Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Las funciones de intermediación e inserción son desarrolladas por las Oficinas del SAE mediante los centros de Andalucía Orienta.

El Decreto 2/2019, de 21 de enero del presidente de la Junta de Andalucía, crea la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo en Andalucía. El Decreto 100/2019, de 12 de marzo, regula la estructura orgánica de dicha Consejería dotándola de numerosas competencias en materia de empleo, intermediación, relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, políticas de igualdad, inspección de trabajo, formación, promoción del trabajo autónomo y economía social. Como desarrollo de estas medidas, en diciembre de 2019, se emite el “*Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*” por la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo en el que se hace una valoración del contexto económico y laboral andaluz, se analiza la eficiencia en el aprovechamiento de los fondos en materia de políticas de empleo y se estudian los puntos débiles del servicio público de empleo

andaluz. Lo más relevante de este plan director son las tres líneas maestras de actuación para mejorar la aplicación de las políticas de empleo³⁰:

- *Línea maestra 1:* Modernización del Servicio Andaluz de Empleo. El objetivo que se plantea el ejecutivo andaluz es informatizar el servicio haciendo uso del *big data* y de la inteligencia artificial entre otros medios informáticos para mejorar el servicio.
- *Línea maestra 2:* Actualización de las políticas activas de empleo para aumentar la empleabilidad de los parados y la productividad de las empresas. En materia de Formación para el empleo, se diseñarán cursos ajustados a la realidad de la oferta y la demanda, con métodos de cualificación más flexibles y apoyados en la licitación dentro de la modalidad de contratación pública. En Orientación e intermediación, función principal del SAE, se establecerá un plan de perfilado estadístico de los demandantes, de manera que de forma individualizada se pueda acercar al demandante a potenciales ofertas de trabajo. En materia de empleo y políticas de igualdad, se busca la promoción de la diversidad y la integración sociolaboral, para ello se establecen medidas de corresponsabilidad en el cuidado (que sea tanto el hombre como la mujer los que se encarguen de los cuidados), así como la conciliación y el teletrabajo. En materia de desarrollo local, se busca la promoción de empleo local que se adapte a las singularidades estructurales y económicas de los territorios y reduzca la despoblación. Finalmente se prevé la aplicación de programas integrales que permitan la inserción laboral de parados de larga duración y personas desempleadas con capacidades diferentes (mejora de la motivación, formación e intermediación), el otorgamiento de incentivos selectivos para fomentar la contratación (esto es, incentivos a personas trabajadoras para acceder al empleo y los complementos salariales para conseguir ingresos mínimos a las personas trabajadoras ocupadas) y fomento del trabajo autónomo (mediante el apoyo económico y con medidas de conciliación) y la economía social (mediante estímulos económicos orientados a aumentar la innovación y la competitividad empresarial).
- *Línea maestra 3:* Mejorar las relaciones laborales en Andalucía apoyando la negociación colectiva con especial cuidado en la reducción de los riesgos y la siniestralidad laboral.

Estas líneas maestras son la apuesta del ejecutivo andaluz en materia de empleo, vemos muchos ejes novedosos como el de la informatización, la importancia de la empleabilidad, la formación y el desarrollo local. Como veremos a continuación, algunos de estos objetivos serán comunes a los establecidos en la Ley 3/2023, mientras que otros son específicos de la normativa andaluza. Sea como fuere, a través del estudio comparativo podremos conocer los retos a los que se enfrentará el sistema andaluz de empleo en los próximos años.

³⁰ BLANCO EGUREN, R. (Coord.). *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Junta de Andalucía, 2019, pp. 44 y ss.

4. BREVE RESEÑA SOBRE LAS NOVEDADES DE LA LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, nace en un contexto difícil para el empleo en España. Las políticas de empleo españolas siempre han lidiado con un desempleo estructural que corona las estadísticas europeas, más aún en la comunidad andaluza. El marco teórico para afrontar el problema del paro ha sido el del pensamiento económico liberal, independientemente de la orientación política de cada Gobierno a la hora de desarrollar cada reforma, salvando los matices ideológicos de cada uno³¹.

La Ley 3/2023 presenta novedades en materia de empleabilidad, intermediación, prospectiva, colectivos prioritarios, colaboración público-privada, evaluación, coordinación de políticas activas y pasivas y digitalización de servicios.

En materia de empleabilidad, la citada ley trae una novedosa definición en su artículo 34. Se entiende que el estado de empleabilidad en el que se encuentra el sujeto no depende únicamente de sus competencias y cualificaciones, sino que la empleabilidad es un fenómeno multicausal, donde intervienen, entre otros, factores como la evolución tecnológica o las condiciones del mercado de trabajo. A partir de ahora, se entiende la empleabilidad como un estado marcado por factores internos y externos en la oferta y la demanda. Esto es una novedad con respecto a la legislación anterior, en tanto libera en parte de responsabilidad al sujeto para trasladarla también a factores externos³². Igualmente se da más importancia a la educación como medio para el acceso y el reciclaje en el trabajo. El artículo 35 establece el derecho y deber de las personas demandantes a mantener y mejorar la empleabilidad. El artículo 36 presenta la tasa de empleabilidad y de intermediación y cobertura, para medir la efectividad de los servicios prestados en materia de empleo y protección económica por las entidades del Sistema Nacional de Empleo. El objetivo es conocer mejor la situación real de los demandantes para la toma de decisión de los servicios de empleo al respecto de su empleabilidad. Para ello también se da importancia a la atención personalizada elaborando perfiles individuales de los usuarios³³.

Los colectivos prioritarios vienen definiéndose como el conjunto de sujetos con dificultades para acceder al empleo y mantenerlo, o lo que es lo mismo, con un nivel de

³¹ PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, p. 88

³² Muy interesantes son las apreciaciones de PÉREZ DEL PRADO, D. en tanto a la nueva definición de empleabilidad. Incide sobre todo en aquellos aspectos que bien podrían haber sido desarrollados con más claridad o mejor sistematizados. *Vid.* PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, p. 88

³³ NAVARRO NIETO, F., Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*, (nº10302), 2023. P.7

empleabilidad menor. En la Ley Básica de Empleo eran cinco³⁴. En la Ley 56/2003 y el RDL 3/2015 se incluyeron ocho³⁵. En el artículo 50 de la Ley 3/2023 se incluyen 20 colectivos. Antiguos colectivos ahora aparecen subdivididos y se han incluido otros nuevos³⁶. Llegados a este punto hay que destacar que la proliferación de colectivos puede debilitar la noción de preferencia que se entiende deben tener para poder ser protegidos³⁷. Por otro lado, la ley se aproxima de forma distinta a los colectivos atendiendo a dos criterios; de una parte, entiende que hay colectivos de especial vulnerabilidad; de otra, entiende que hay colectivos con problemas de empleabilidad. Puede entenderse que a raíz de esta nueva clasificación de los grupos y el nuevo concepto de empleabilidad se desarrolle la protección específica de los colectivos.

Sobre la intermediación se da una nueva definición en el artículo 3c), si bien más conciso que la definición del RDLeg 3/2015, no se desarrolla la naturaleza jurídica de las actividades de intermediación. El artículo 40 incluye cuáles serán los tipos de actuaciones de intermediación, pero sin aportar una clasificación razonada de las medidas. Comprende las actuaciones tradicionales de puesta en contacto de oferta y demanda de empleo, las actuaciones de prospección y captación de ofertas de trabajo, la selección para un puesto de trabajo y la puesta a disposición de la persona solicitante de empleo de los apoyos necesarios en el proceso de intermediación laboral³⁸. Destaca la regulación del art. 44 sobre la recolocación de personas trabajadoras en procesos de reestructuración empresarial y la del art. 55 sobre la actividad de selección de personal que pasa a ser actividad de intermediación, competencia de los servicios públicos de empleo o de las agencias privadas de colocación. También, como novedad en la Ley 3/2023 se regula la prospección y captación de ofertas de trabajo, que debe entenderse

³⁴ Jóvenes demandantes de primer empleo, trabajadores perceptores de las prestaciones de desempleo, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de edad y personas con discapacidad.

³⁵ Se añadieron las personas con responsabilidades familiares, en situación de exclusión social e inmigrantes.

³⁶ Se incorporan personas LGTBI; pertenecientes a grupos poblacionales étnicos o religiosos; provenientes de sectores en reestructuración; drogodependientes y con otras adicciones; víctimas del terrorismo; con guardia y tutela asumida por las Administraciones públicas y personas descendientes en primer grado de mujeres víctimas de violencia de género. Es de destacar la indefinición que parece rodear a algunos de estos grupos como el de “grupos poblacionales étnicos o religiosos” que puede generar situaciones de incertidumbre.

³⁷ Así lo han entendido incluso algunos grupos parlamentarios en la tramitación parlamentaria. ROJO TORRECILLA, E., “Análisis de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados al Proyecto de Ley de Empleo.”, *El Blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*. En PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, p. 94. También Cfr. NAVARRO NIETO, F., Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*, (nº10302), 2023. p. 10

³⁸ NAVARRO NIETO, F., Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*, (nº10302), 2023. p. 9

como el estudio del mercado para detectar las necesidades futuras y poder adaptarse a ellas³⁹.

En materia de agencias de colocación y de entidades colaboradoras privadas es novedoso el enfoque de la Ley 3/2023. Se apuesta ahora por la coordinación y colaboración de los sujetos públicos con los privados en la prestación de servicios en materia de empleo. Se implementa una relación jerárquica entre los servicios públicos y privados de empleo. Los servicios públicos son los responsables principales del cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Empleo, pero se prevé la colaboración del resto de sujetos como actores secundarios y necesarios. Las agencias de colocación privadas intervienen de manera ineludible en las tareas de empleabilidad. Por ello se les permitirá actuar directamente o mediante convenios de colaboración con los servicios públicos. Siempre bajo una serie de requisitos legalmente establecidos y sometidos a los indicadores de eficacia del Servicio Público de Empleo para obtener financiación pública⁴⁰.

Otra novedad de la Ley 3/2023 es el compromiso con la autoevaluación de las políticas de empleo público que va a tener la administración⁴¹. Se establecen indicadores y criterios de evaluación, se crea la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y otros equipos de evaluación de la Administración General del Estado. Según los artículos 16 y 17, la toma de decisiones en materia de empleo se fundamentará en el análisis de datos, evidencias estadísticas y el estudio del mercado de trabajo⁴².

En los artículos 47 a 49 de la Ley 3/2023 se encuentran las reglas de compatibilización entre prestaciones y el trabajo por cuenta propia o ajena. Los mecanismos de coordinación de las políticas activas y pasivas de empleo empiezan a plantear una nueva óptica. Se quiere conseguir que las personas desempleadas retornen a la vida activa minimizando el desincentivo al trabajo. Se establecen reglas de compatibilización entre trabajo y prestación para facilitar que el hecho de trabajar sea beneficioso para el usuario.

También se destaca por la doctrina la carencia de la Ley 3/2023 al respecto del desarrollo de las políticas activas de empleo a nivel local⁴³. Punto que ha sido

³⁹ Competencia de la Oficina de Análisis de Empleo en colaboración con el Observatorio de las Ocupaciones de la Agencia Española de Empleo y las comisiones paritarias sectoriales (Disposición Adicional 3ª de la Ley 3/2023 de Empleo).

⁴⁰ Como resalta NAVARRO NIETO, F., en Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*, (nº10302), 2023. p. 10, los portales digitales de intermediación están excluidos del concepto de intermediación laboral (art. 3.c Ley 3/2023).

⁴¹ Artículos 66 y siguientes de la Ley 3/2023, de Empleo.

⁴² La necesidad de una mejor evaluación de las políticas de empleo se puso de relieve en el Estudio sobre el programa de políticas activas de empleo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), publicado el 12 de junio de 2019, pp. 110 y siguientes.

⁴³ PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, p. 100.

recomendado históricamente por la Unión Europea⁴⁴ y aparecía en el Anteproyecto de Ley. Sorprende la falta de desarrollo local frente a la tendencia descentralizadora a nivel autonómico que se puede observar de las políticas de empleo.

Finalmente, la Ley 3/2023 incluye numerosas medidas de digitalización de sus servicios. Para ello crea en los artículos 14 y siguientes el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo, para establecer *“protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que realicen la Agencia Española de Empleo, los servicios públicos de empleo autonómicos y las entidades colaboradoras en todo el territorio del Estado”*.

5. CONCLUSIONES. APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ANDALUCÍA E INFLUENCIA DE LA LEY 3/2023.

Los datos sobre la realidad social y económica de Andalucía nos han mostrado que las políticas de empleo en Andalucía no han sabido reconducir la transformación económica de las últimas décadas. Como se ha dicho, Andalucía lidera las tasas de desempleo en España lo que lastra el crecimiento económico y la cohesión social de este territorio.

Los esfuerzos por revertir esta situación proceden tanto de la Unión Europea, como de las políticas del estado central y autonómicas. El objetivo es mejorar el tejido productivo andaluz para generar un empleo de calidad y competitivo. Hay que orientar a los andaluces, sobre todo a los jóvenes, hacia las nuevas industrias que les proporcionen oportunidades laborales y hagan de Andalucía un territorio competitivo, pero también reciclar aquellos parados de larga duración y demás colectivos con difícil empleabilidad para seguir siendo efectivos en un sistema que estructuralmente parece dejarlos fuera.

Está claro que en los últimos años las políticas activas de empleo en Andalucía no han supuesto una convergencia hacia la media española en tasa de empleo, paro o riqueza. Además de los problemas estructurales en la economía andaluza que ya se han comentado (desempleo juvenil, alta temporalidad, desempleo de larga duración y nivel educativo bajo), los recursos para políticas activas de empleo en Andalucía no han sido suficientes para generar un impacto significativo y los instrumentos del Servicio Andaluz de Empleo no tienen mayor impacto en la contratación. En 2019, Andalucía contaba con la menor asignación por persona desempleada (382,75 euros) del conjunto del Estado, casi la mitad de la media estatal (662,22 euros). El Servicio Andaluz de Empleo apenas participa en las contrataciones (2,7% del total), y dentro de éstas, el 96% son contrataciones públicas, esto es, que se requiere la contratación a través del SAE. Por último, sólo el 44% de los demandantes de empleo usan el SAE y los que lo hacen

⁴⁴ Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo, Comunicación COM (95) 273 de la Comisión, DO C 265, de 12 del 10 de 1995.

es porque necesitan estar en situación de alta en los servicios públicos para acceder a otros servicios como la prestación por desempleo⁴⁵.

Como se ha visto, el papel autonómico en las políticas de empleo es cada vez más relevante. Hay una tendencia a que sean las Comunidades las encargadas de ejecutar las directrices europeas y desarrollen las medidas del Servicio Nacional de Empleo. Aunque la realidad es que las políticas de empleo autonómicas han sido poco desarrolladas, habiendo perdido muchos territorios la oportunidad de adecuar las medidas de empleo a la idiosincrasia de cada lugar. Algunas Comunidades sí que han elaborado planes propios que permitan formular un diagnóstico y recoger datos para orientar las políticas de empleo, pero con escaso recorrido aún. En muchos casos, las políticas autonómicas se han centrado en el logro de la estabilidad y seguridad y salud en el trabajo, sin profundizar en la calidad en el empleo. Objetivo que expresamente se recoge en la legislación positiva nacional y europea.

Dicho esto, se concluye que es necesaria una orientación de política de empleo autonómica también hacia la calidad de los puestos de trabajo en materia de retribución, jornada, cualificación profesional, formación, promoción, etc. Pero también, en la mejora de las características del mercado laboral, esto es: acceso al empleo, igualdad y no discriminación, conciliación de la vida personal, familiar y profesional, seguridad y salud, flexibilidad, diálogo social, participación de los trabajadores, etc.⁴⁶. Además, dichas políticas deben asegurar la coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.

Ya se ha comentado la reestructuración del ejecutivo andaluz que llevó a la creación de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, con competencias en materia de políticas activas de empleo. El propio *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía de 2019* incide en los objetivos que deben ejecutarse para superar el estancamiento en materia de empleo en Andalucía. Una comparación entre esos objetivos y las novedades de la Ley 3/2023 nos dan una visión acerca de dónde se van a orientar las políticas de empleo en los próximos años. El Plan director de Ordenación resalta que las principales deficiencias en el desempeño de la aplicación de políticas activas de empleo en Andalucía son:

- Formación para el empleo, por falta de aprovechamiento de la financiación presupuestada.
- Organización y administración. Procedimientos burocráticos complejos y poco eficaces han llevado a la acumulación desmedida de expedientes sin resolver, a la descoordinación de los agentes intervinientes y al desinterés del usuario

⁴⁵ Según los datos ofrecidos por BLANCO EGUREN, R. (Coord.). *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Junta de Andalucía, 2019, p.31,

⁴⁶ RODRÍGUEZ SANTOS, E. “Las Comunidades Autónomas como actores de las políticas laborales y de protección social” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, p. 104 y 105

demandante de empleo por el uso de los servicios públicos. Por otro lado, una ineficaz gestión de los recursos humanos ha llevado a una plantilla de trabajo no cohesionada y con colectivos dispares que ejercen funciones distintas difícilmente coordinables⁴⁷.

- Ausencia de instrumentos estadísticos que permitan toma de decisiones eficaces. Ligado a una informatización débil.
- Falta de procesos de evaluación de las políticas de empleo aplicadas.

Confrontando estas debilidades, con las novedades de la Ley 3/2023 no podemos concluir sino entendiendo que hay fuertes conexiones en la actualización de las políticas de empleo nacional y andaluza. Como hemos observado, los objetivos de la nueva Ley 3/2023, de Empleo versan sobre empleabilidad, intermediación, prospectiva, los colectivos prioritarios, la colaboración público-privada, la evaluación, la coordinación de políticas activas y pasivas y la digitalización de servicios. Puntos en común con el *Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo en Andalucía*, que remarca la necesidad de reorganizar el servicio, informatizarlo y aumentar la empleabilidad mediante la formación para el empleo.

La Ley 3/2023 presenta un carácter continuista con respecto a la regulación anterior. En el cuerpo normativo se mantienen los ejes principales de las políticas de empleo de las leyes anteriores. Si bien es cierto que la Ley 3/2023 se recoge las necesidades del mercado actual y las directrices europeas. Ciertamente hay novedades, como el importante carácter de la empleabilidad, entendida como principio rector del sistema. Así como el viraje de un sistema basado en el control y la sanción hacia uno nuevo basado en los derechos-deberes, el apoyo continuado y la formación. También es notable la apuesta por la digitalización del sistema que se percibe en la Ley⁴⁸.

Finalmente, hay que tener en cuenta las transformaciones efectivamente ejecutadas en Andalucía desde la presentación del *Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía* que confluyen en la línea de actuación de la Ley 3/2023:

- Primero, en materia de formación. El SAE tiene una Red de Escuelas de Formación. Consiste en un conjunto de centros especializados por sectores de

⁴⁷ En 2019, el SAE contaba con una plantilla de 1.170 funcionarios y 1976 empleados considerados Personal Laboral Propio. Entre los últimos se distinguían varios grupos sujetos a 14 convenios colectivos distintos. 1.071 de ellos pertenecían a la extinta Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) que se subrogaron al SAE con la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. 567 pertenecían a los consorcios UTEDLT que fueron despedidos y reincorporados por considerarse el despido nulo por STS 15 de octubre de 2015 (Al respecto *Vid.* VALLECILLO ORELLANA, A. “El despido colectivo del personal ALPE de la Junta de Andalucía” en *La Administración al día*. Instituto Nacional de Administración Pública. Edición de 14 de julio de 2016). 181 trabajadores proceden del colectivo MEMTA, también reincorporados al SAE tras despidos nulos, así como 157 trabajadores de la red de consorcios de Escuelas de Formación para el Empleo que también se subrogaron al SAE.

⁴⁸ PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, p. 101

trabajo distribuidos por toda Andalucía. Su objetivo es la mejora de la cualificación profesional según las necesidades del mercado andaluz. Destacan en sectores como hostelería, joyería, cerámica, restauración de patrimonio histórico, artístico y cultural, la producción de muebles y la industria de la piedra natural. Otros centros son de titularidad de la Secretaría General de Ordenación de la Formación, mientras que se colaboran con entidades externas como las escuelas taller y los talleres de empleo. En materia de formación, tanto las directrices andaluzas como las nacionales coinciden en la necesidad de inversión en centros como los mencionados para la actualización y la calidad del empleo.

- Segundo, sobre la cuestión de la organización y administración ha sido notable la reestructuración en materia de recursos humanos del SAE. Se han redefinido los puestos de trabajo a través del *“Proceso selectivo de estabilización para el acceso a la condición de personal laboral fijo, por el sistema del concurso de méritos, en los puestos de trabajo adscritos a la Agencia de Régimen Especial del Servicio Andaluz de Empleo, recogidos en la Oferta de Empleo Público 2022, aprobada por el Decreto 90/2022, para la estabilización del empleo temporal en las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz”*. El resultado ha sido una simplificación de las relaciones laborales, reduciendo los convenios colectivos aplicables y equiparando las funciones de los trabajadores del SAE.
- Tercero. La cuestión de la informatización también empieza a ser abordada en Andalucía, adelantándose a las directrices nacionales. Se han puesto en marcha plataformas informáticas capaces de organizar mejor los recursos humanos y estadísticos con los que trabaja la Consejería de Empleo. Se ha implementado el proyecto de Perfilado Estadístico del Servicio Andaluz de Empleo que usa técnicas de *Big Data* e Inteligencia Artificial para equilibrar la oferta y la demanda de empleo, así como para predecir el comportamiento de los mercados de trabajo andaluces, de forma que se puedan tomar decisiones para el diseño de futuras políticas activas de empleo. Con respecto a este punto, hay una clara conexión con la Ley 3/2023 en materia de informatización y prospección. Para el perfilado estadístico la Conserjería ha puesto en marcha varias herramientas. La más relevante es la Herramienta de Actividad Laboral, usada por los orientadores del SAE, que ofrece información localizada de la evolución de las diferentes ocupaciones a partir de los datos cruzados de contratación y Seguridad Social⁴⁹. Pero también se están poniendo en marcha herramientas informáticas orientadas a la prescripción y la intermediación⁵⁰.

⁴⁹ Esta aplicación, que cuenta con un histórico hasta 2012 de datos disponibles, analiza a distintos niveles territoriales (municipio, área territorial de empleo, provincia o a nivel regional) la evolución que tienen las distintas ocupaciones y profesiones tanto por los niveles de afiliación a la Seguridad Social como el volumen de contratos firmados, lo que permite a los orientadores conocer tanto la evolución como la foto fija de los puestos de trabajo que están teniendo una mayor demanda en el mercado, entre otros aspectos.

⁵⁰ Artículo electrónico: *“El Perfilado del SAE predecirá el comportamiento del mercado de trabajo con Inteligencia Artificial”*. Noticia del Servicio Andaluz de Empleo de 17 de noviembre de 2022.

6. BIBLIOGRAFÍA

BERNAL, A.M.; FLORENCIO PUNTAS, A. Y MARTÍNEZ RUIZ, J.I. *El empresario andaluz, en perspectiva histórica*. Escuela Andaluza de Economía, Sevilla, 2010.

BLANCO EGUREN, R. (Coord.). *Plan director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Junta de Andalucía, 2019

CABERO MORÁN, E., La prometedora Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (nº100), 2023.

CABEZA PEREIRO, J., La nueva dimensión de la intermediación laboral. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, (nº6), pp. 46-62, 2023.

FERNÁNDEZ PRIETO, M., Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la ley 3/2023. *Revista Justicia & Trabajo*, (nº1), pp. 25-53, 2023.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. *Estadísticas Históricas del mercado de trabajo en Andalucía en el siglo XX*. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla, 2008

GARCÍA QUIÑONES, J. C., *Políticas activas de empleo*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2022, pp. 420

GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., “El papel de la protección social en las nuevas políticas públicas de empleo: flexi-seguridad y mercados transicionales” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, pp. 119 a 138.

GONZÁLEZ MOLINA, M. Y GÓMEZ OLIVER, M. (coords). *Historia contemporánea de Andalucía*. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía, Granada, 2000.

GUINDO MORALES, S., Algoritmos e Inteligencia Artificial (IA) para combatir el desempleo y conflicto entre competencias estatales y autonómicas de las políticas activas de empleo. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, pp. 211-219, 2023.

MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, 2015, pp. 739

MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A., (Dirs.) *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*. Granada, Comares, 2023.1ed.

NAVARRO NIETO, F., Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*, (nº10302), 2023.

OLARTE ENCABO, S. “Marco legal de las políticas de empleo y la acción positiva en el ámbito de la discapacidad. El papel del Estado y de las Comunidades Autónomas” en MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A., (Dir.), *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*. Granada, Comares, 2023. 1ed. pp. 57-82

OLARTE ENCABO, S. *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*. Cizur Menor, Aranzadi, 2008, pp. 255.

PAREJO BARRANCO, A. *Estadísticas históricas de Educación y Cultura en Andalucía. Siglo XX*. Instituto de Estadística de Andalucía, 2007.

PAREJO BARRANCO, A. *Historia económica de Andalucía contemporánea*. Editorial Síntesis. Madrid, 2009.

PÉREZ DEL PRADO, D. La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario “Tormenta de reformas”, pp. 86-102

PÉREZ DEL PRADO, D., La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, nº4, pp. 86-102, 2023.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Alternativas a la financiación de las políticas activas y pasivas de empleo: especial referencia a las últimas reformas” en MATA SIERRA, M.T. (Dir.), *Alternativas de financiación en época de crisis*. 1 ed. Lex Nova, pp. 325-379, 2014.

RODRÍGUEZ SANTOS, E. “Las Comunidades Autónomas como actores de las políticas laborales y de protección social” en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA J., y ELORZA GUERRRO, F. (Coords.) *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, pp. 99 a 118.

ROJO TORRECILLA, E., “Análisis de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados al Proyecto de Ley de Empleo.”, *El Blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*.

VALLECILLO GÁMEZ, M.R. *Políticas de Empleo y nuevos territorios de la regulación: discursos y prácticas para un modelo de gestión regional-local*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2011, pp. 460.