

La nueva Ley de Empleo: diagnóstico de las carencias en el impulso del empleo verde y en el apuntalamiento de la transición ecológica socialmente justa

PILAR CONDE COLMENERO

Doctora en Derecho
(acreditada a Titular de Universidad.
Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)
Universidad Jaume I. Castellón
ESIC Business and Marketing School. Valencia
colmener@uji.es

Sumario:

1. La nueva Ley 3/2023 de Empleo: un tímido favorecimiento de la transición ecológica y del empleo verde, en contraste con la apuesta decidida por la transformación digital

2. Importancia y necesidad de empleos verdes que propicien la transición ecológica socialmente justa

3. Principales carencias de la nueva Ley de Empleo en relación con la transición ecológica y el empleo verde

3.1. Ausencia de una necesaria definición legal de empleo verde y olvido de los aspectos ecológicos en los objetivos y principios rectores de la política de empleo

3.2. Falta de priorización de competencias básicas para la empleabilidad relativas al cuidado medioambiental y la emergencia climática

3.3. Algunas debilidades en la modernización de la formación profesional y, en particular, en el sistema de formación en el trabajo

3.4. Apuesta por la economía social, aunque inexistente estímulo del autoempleo y el emprendimiento verdes

4. Conclusiones

5. Bibliografía

1. La nueva Ley 3/2023 de Empleo: un tímido favorecimiento de la transición ecológica y el empleo verde, en contraste con la apuesta decidida por la transformación digital

Si atendemos a lo propugnado en su Preámbulo, la recién estrenada Ley 3/2023 de Empleo (en adelante LE) pretende constituir un cambio de paradigma en la regulación de las políticas públicas de ocupación, desea modernizarlas y establecer un nuevo modelo de mercado de trabajo, que sea resiliente e inclusivo y que facilite los procesos de transición ecológica y transformación digital en los que se encuentra inmersa la

sociedad del siglo XXI. Esto se debe, en gran medida, a la necesidad de cumplir con los compromisos que España había contraído con los Fondos “Next Generation EU” de 2020 y con nuestro propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021 – en adelante PRTR – (Molina Navarrete, 2021), donde se establece que la transición ecológica es uno de los cuatro ejes sobre los que debe pivotar el camino de la recuperación económica y la conformación de nuevas estructuras resistentes frente a desafíos futuros (los otros ejes son la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género). De otra parte, una nueva ordenación del mercado de trabajo y de las políticas públicas de empleo que se preciara de ser vanguardista, avanzada y coherente con las preocupaciones climáticas de nuestro tiempo, no podía sino favorecer el proceso de transición ecológica y facilitar que éste camine por la senda de lo “socialmente justo”; es decir, que la naciente normativa de empleo de 2023 no podía obviar los desafíos que plantea la emergencia climática (máxime cuando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU otorga un papel decisivo al trabajo decente – “ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico” – y una vez que se había publicado la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética), antes al contrario, debería facilitar el cambio hacia un sistema respetuoso con el medio ambiente y, en consecuencia, posibilitar la creación de empleo verde decente, ya que este tipo de ocupación es un instrumento clave en la transición ecológica (Miñarro Yanini, 2023). Sobre todo, si con ello se puede contribuir a la superación de algunos de los problemas estructurales que arrastra el mercado laboral español desde hace años, como son la excesiva temporalidad y la elevada tasa de desempleo (principalmente, la juvenil).

A estas alturas del siglo, los Estados, las empresas y la ciudadanía son conocedores del carácter global y transversal que posee el cambio climático, debido a los efectos cada vez más visibles que este fenómeno está provocando en cualquier rincón del planeta y en todas las esferas de la vida humana (de la que no se zafa el trabajo, particularmente en lo que atañe al mantenimiento de la ocupación y la creación de empleo en las actuales economías de mercado). Por lo tanto, era de esperar que la Ley 3/2023 de Empleo hubiese encarado de manera valiente el reto que supone para la generación de empleo la transición ecológica y que, asimismo, apostase con ahínco y de manera resuelta por impulsar el empleo verde, creando el marco legal y las herramientas jurídicas necesarias para su desarrollo práctico. Solo así esta norma podría estar a la altura de los urgentes problemas medioambientales y sociales que comporta en la actualidad la emergencia climática y servir eficazmente a la creación de empleo de calidad, igualitario e inclusivo. Pero nada más lejos de la realidad, la nueva norma que regula la ocupación en nuestro país (aunque sea defendible por su aportación en otros terrenos) se queda corta en sus planteamientos ecológicos y realiza una defensa demasiado tímida de “lo verde”, una mera declaración de intenciones mientras que sí realiza una apuesta decidida por la transformación digital. Se puede afirmar abiertamente que el texto legal prima lo digital sobre lo ecológico¹. Y este decantarse

¹ La LE no va más allá de unas escasas e insuficientes alusiones a la sostenibilidad y la transición ecológica, (arts. 3 y 33.2 letras c y i LE) y apenas cuatro leves referencias al trabajo decente (Preámbulo y

por facilitar la transformación digital, orillando la transición ecológica y los distintos aspectos nucleares de dicho proceso, es especialmente llamativo en un momento donde, de un lado, está abierto el debate de los efectos que está teniendo sobre el empleo tanto la robotización, como el desarrollo exponencial de la inteligencia artificial y, de otro lado, existen datos constatables del impacto medioambiental que tiene la actividad digital.

2. Importancia y necesidad de empleos verdes que propicien la transición ecológica socialmente justa

En la actualidad, los mercados de trabajo se desenvuelven en unos escenarios económicos, sociales, geopolíticos, tecnológicos y ambientales nuevos, propios de este milenio y que inciden sobre el empleo y los derechos laborales de manera compleja, no siempre favorable (Rodríguez Cardo, 2022). Las modernas políticas públicas de ocupación tienen, por tanto, que afrontar desafíos relacionados con múltiples factores (interconectados entre sí) relacionados, de un lado, con la globalización y la digitalización más avanzadas (Mercader Uguina, 2017) y, de otro lado, con el cambio climático (Costa Climent, 2021). Ejemplo de ello son la deslocalización empresarial (y el riesgo de dumping sociolaboral), la implementación de la robótica en los distintos sectores de actividad (Vallecillo Gámez, 2021), el uso al alza de los algoritmos y la inteligencia artificial en el ámbito laboral y del empleo (Rivas Vallejo, 2021), la expansión de la actividad empresarial a través de plataformas digitales, la generalización del empleo en modalidad de teletrabajo, por cuenta propia o ajena (Greenpeace, 2021), la pujanza del sector digital y las nacientes profesiones vinculadas a las empresas de base tecnológica y startups (Vallecillo Gámez, 2021), la irrupción de los empleos verdes o ambientales (relacionados con la gestión de residuos contaminantes, la ecoeficiencia, la regeneración de ecosistemas, etc).

Ante una sociedad y una economía digitalizadas, una industria versión 4.0 o una emergencia climática, el objetivo es intentar seguir el paradigma del trabajo decente, avanzar en la globalización equitativa, el desarrollo sostenible y la economía circular, promoviendo, en último término, la denominada “transición ecológica socialmente justa” (Miñarro Yanini, 2022), creando instrumentos jurídicos robustos que la hagan posible (como ha intentado ser citada Ley 7/2021). Este concepto (a cuya construcción ha contribuido en gran medida la OIT) alude al favorecimiento de un proceso de transición ecológica que contemple, necesariamente, fórmulas de corrección del desequilibrio y la asimetría social que provoca, tanto el propio cambio climático como las políticas para hacerle frente, sobre aquellos grupos que poseen menor capacidad económica (entre dichas fórmulas, son especialmente significativas las de contenido laboral y la apuesta por el estándar social internacional del trabajo decente – cuyos

arts. 2, 3 y 34 LE). Por demás, en los setenta artículos en los que se estructura la Ley no se utiliza ninguna vez la expresión “empleo verde”.

pilares básicos son el diálogo social, la protección social y los derechos en el trabajo y el empleo –).

Centrando el examen en la situación del mercado de trabajo español justo antes de la publicación de la Ley 3/2023 de Empleo, se puede aseverar que el contexto previo a la reforma laboral de 2021 (RDL 32/2021), era de alta precariedad y temporalidad laboral, con elevados índices de desempleo (sobre todo juvenil) y un mercado laboral no inclusivo (por discriminación de género, en particular). Problemas de carácter estructural que se venían manteniendo con independencia de las épocas de bonanza o declive económicos, situando a comienzos de 2021 la tasa de desempleo en 15,98% y la de los menores de 25 años en 39,53 % (según el INE) – unos datos preocupantes, en sí mismo considerados y en comparación con la media de la UE –. Ante esta situación, el documento “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, presentado el 20 de mayo de 2021 (Gobierno de España, 2021) recoge como desafío la necesidad de resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas, para lo que impone metas como la de reducir la tasa de desempleo de mujeres y hombres a menos de la mitad y alcanzar una tasa de empleo similar a la de los países avanzados de Europa (80 % en 2050), minorar progresivamente las brechas de género, aumentar la inserción laboral en 15 puntos en los próximos 30 años, reforzar las políticas activas de empleo y adecuar el marco normativo a las nuevas realidades económicas y laborales. Con esas metas en el horizonte y tras más de año y medio de recorrido de la reforma laboral de 2021, los datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social sobre ocupación y mercado de trabajo en 2023 apuntan a una mejoría progresiva (un 11,6 % de desempleo en el segundo trimestre del año²), con una paulatina tendencia a la disminución del paro registrado, que parece mantenerse en el tiempo.

En un esfuerzo por hacer un análisis adecuado de los puestos de trabajo que hacen falta hoy y de los que serán necesarios en la próxima década, es imprescindible estar atentos a las nuevas oportunidades de generación de empleo en los diferentes campos de actividad, al descubrimiento de nichos de ocupación no tradicionales, al fomento de las profesiones en auge y a la identificación de aquellos sectores de actividad donde no se cubren las ofertas de trabajo, de manera que sea posible superar la eventual brecha de empleo. En concreto, los poderes públicos han de estar fundamentalmente alerta a las nuevas posibilidades de empleo que puede abrir la transición ecológica. No en vano, dos de los objetivos de la Estrategia de Transición Justa³ tienen que ver con esta cuestión: con “facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica de la economía” (OE1) y con “dotar a las administraciones públicas y a la sociedad española de una capacidad de observación dinámica y prospectiva sobre la situación y las

² Dato extraído de la Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2023.

³ El art. 27 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética dispone que esta Estrategia es un “instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición”.

tendencias del mercado de trabajo respecto a las transformaciones que se producen en el mismo por efecto de la transición ecológica” (OE3). Motivo por el que dicha Estrategia debe incluir aquellos instrumentos que sean necesarios para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética y aquellas medidas que sirvan a un mejor conocimiento del impacto que posee la transición ecológica sobre el empleo (Eje H), donde ha de estar involucrado de manera particular el Observatorio de las Ocupaciones (organismo cuya gestión directa es, no ya del Servicio Público de Empleo, sino de la recién creada Agencia Española de Empleo – arts. 18 y 22 letra f de la LE –). En definitiva, reviste especial interés realizar un análisis (dinámico) de la situación y tendencias del mercado de trabajo vinculadas a la transición ecológica, lo que permitirá a su vez establecer políticas eficaces de anticipación de las necesidades presentes y futuras de empleo.

En este sentido, el Informe “Empleos del mañana: empleos sociales y verdes para construir economías inclusivas y sostenibles”⁴, realizado para el Foro Económico Mundial y debatido en el Foro de Davos el 16 de enero de 2023⁵, desvela que España se sitúa a la cabeza europea en demandas de empleo clave sin cubrir: para 2023 se necesitará satisfacer casi 2,4 millones de puestos de trabajo, un 80% más de personal centrado en 24 profesiones nucleares. En la lista de esos empleos del futuro se encuentran aquellos vinculados a la transición energética, es decir empleos verdes relacionados con los criterios ESG (relativos a factores sociales, ambientales y de gobierno corporativo). Algunos tienen que ver con actividades forestales, agrícolas o pesqueras ecológicas, arquitectura paisajística, urbanismo verde, gestión de residuos, protección del medioambiente y consultoría de sostenibilidad, planificación del tráfico, energías renovables, etc; y otros con parcelas como la educación, la sanidad y los cuidados relacionados con la tercera edad y la atención geriátrica.

Hay que tener presente que en nuestro país, tanto la ansiada descarbonización de la edificación, el transporte y el sector industrial, como la apremiante transformación de otros importantes sectores de la economía que son vulnerables a los impactos del cambio climático (turismo, agricultura, ganadería, pesca y sector forestal), suponen un auténtico desafío a nivel productivo y organizativo, y a la vez, encarnan unas notables oportunidades de ocupación y generación de empleo que es conveniente no perder de vista. A todo ello y desde otro enfoque, hay que sumar los consabidos empleos que están siendo ofertados en el sector digital, logístico y tecnológico (según señalan distintos informes⁶), como son, por ejemplo, los analistas de ciberseguridad, los desarrolladores/as de negocio, los ingenieros/as de inteligencia artificial, de sistemas en la nube y de datos, los/as responsables de marketing en redes sociales, los/as

⁴ Vid. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2023.pdf.

⁵ Consultar: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2023.pdf.

⁶ Entre otros, Empleos en auge 2023 de LinkedIn: las 25 profesiones que más crecen en España. <https://www.linkedin.com/pulse/empleos-en-auge-2023-de-linkedin-estas-son-las-/?originalSubdomain=es>.

profesionales del metaverso (Nogueira Gustavino, 2022), los expertos/as logísticas o los conductores/as de transporte de mercancías por carretera (Conde Colmenero, 2022).

En definitiva, los empleos verdes son una herramienta decisiva en el proceso de transición ecológica puesto que, por una parte, dada su naturaleza preservadora y restauradora del medioambiente, son imprescindibles para favorecer ese complejo proceso global y, porque, por otra parte, es indispensable tenerlos en consideración para garantizar la generación de empleo (presente y futuro), ya que la transición ecológica es un verdadero motor para la creación de puestos de trabajo (punto 2.2. de la Estrategia de Transición Ecológica). Efectivamente, como ya preconizase la OIT en 2013, atajar los impactos ambientales de la actividad humana mediante la transición ecológica de la economía puede ser una fuente significativa de generación de empleo (Resolución sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes⁷). Así, frente al preocupante desempleo que azota las economías actuales y frente a los problemas derivados de la emergencia climática, el empleo verde es una importante modalidad de ocupación que es necesario favorecer. Por lo tanto, cualquier norma básica de empleo que se precie debe contemplarlo seriamente y estimularlo mediante mecanismos jurídicos efectivos, so pena de poner en peligro (o incluso hacer fracasar) el proceso de transición ecológica.

3. Principales carencias de la nueva Ley de Empleo en relación con la transición ecológica y el empleo verde

3.1. Ausencia de una necesaria definición legal de empleo verde y olvido de los aspectos ecológicos en los objetivos y principios rectores de la política de empleo

La nueva Ley 3/2023 de Empleo lleva a cabo en el art. 4 una reformulación y ampliación de los objetivos de la política de empleo que recogía la norma básica predecesora (el Real Decreto Legislativo 3/2015 que aprobó el texto refundido de la Ley de Empleo) y, a la misma vez, efectúa una inclusión *ex novo*, tanto de algunos conceptos básicos (art. 3 LE) como de unos principios rectores de la política de empleo (art. 5 LE). No obstante, llama poderosamente la atención el hecho de que en la enunciación de los nuevos objetivos y en la creación de los innovadores principios no exista alusión alguna a la transición ecológica, la emergencia climática o el cuidado medioambiental; tampoco aparece la definición (y esto es un olvido o descuido más grave) de “empleo verde” en la batería de nociones básicas que incorpora. Aun reconociendo el avance que representa la redacción dada por el nuevo texto legal de 2023 a los preceptos iniciales de la norma, lo cierto es que hubiera sido más acertado y coherente con los postulados de la OIT y la UE hacer en ellos una referencia a aspectos directamente relacionados con el proceso de transición ecológica (como hace respecto de la transformación digital, al aludir expresamente entre los objetivos de la política de empleo, a la protección de los

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223812.pdf

derechos digitales de las personas usuarias– art. 4 letra g, de la LE –). Analicemos esta cuestión más a fondo.

En la reciente Ley 3/2023 los objetivos de la política de empleo pasan a ser quince (respecto de los nueve preexistentes), aunque la mayor novedad no tiene tanto que ver con el número como con el contenido de los mismos, ya que se les da una redacción actualizada y coherente con el moderno paradigma del empleo que se desea establecer (haciendo referencia a los mercados de trabajo inclusivos, la calidad y estabilidad del empleo, la empleabilidad y las competencias de las personas desempleadas y ocupadas, el acompañamiento personalizado durante los procesos de inserción laboral, el fomento de la economía social viable, entre otros aspectos destacables). Por esa misma razón, no se entiende que entre las finalidades atribuidas a la política de empleo se omitan facetas tan actuales, necesarias, relevantes y urgentes como las climáticas y las medioambientales.

Por otra parte, dentro de las nociones básicas que incorpora la nueva LE destaca, por su relevancia transversal, la de “empleabilidad” y, entre los principios rectores, hay que reseñar algunos significativos como el de igualdad y no discriminación, el de transparencia, los de colaboración institucional y coordinación, el de acompañamiento individualizado a las personas desempleadas, los de eficacia y eficiencia o el de adecuación a las características del territorio. La incorporación de unos principios rectores y de un listado de definiciones básicas es una completa novedad de la LE que permite poner énfasis en algunos aspectos cruciales, entre los que debería haber estado los directamente conectados con la transición ecológica.

En cualquier caso, el aspecto más criticable en lo que concierne a la transición ecológica es que no figura, como hubiera sido deseable, la definición de “empleo verde”. Nuevamente se ha perdido una estupenda oportunidad de establecer un concepto jurídico de este tipo de empleo, ya que lamentablemente en su momento tampoco se incluyó en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Ecológica (Miñarro Yanini, 2021). Perdida aquella ocasión, la norma básica de empleo habría sido el lugar idóneo donde llevar a cabo esta conceptualización y de este modo garantizar la homogeneidad de la noción y su aplicación uniforme; además de que con ello se ganaría en seguridad jurídica, se acabaría con la confusión actual que existen en torno a esta forma de empleo y se establecería el marco jurídico adecuado desde el que diseñar técnicas y mecanismos eficaces de fomento del empleo verde. Recordemos que actualmente se manejan distintas definiciones de empleo verde que van, desde conceptualizaciones más estrictas (que incluyen solo aquellos empleos pertenecientes a los sectores industriales verdes, los llamados “empleos ambientales”) a otras más extensivas (que incluyen en dicho concepto las actividades con “contenido ecológico positivo” y plantean distintos niveles de desarrollo, precisión o carácter clasificatorio), pasando por algunas demasiado laxas. Entre las definiciones más extendida destaca la formulada por la OIT en el marco de su programa sobre empleos verdes: “los empleos verdes son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente, ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes

como las energías renovables y la eficiencia energética”⁸. A pesar del carácter genérico de esta propuesta definitoria, su importancia estriba en la relevancia que otorga a la dimensión social puesto que exige que todo empleo verde, para ser calificado como tal, deba ser empleo decente. Es decir, la OIT entiende que el empleo verde debe ser empleo sostenible, no solo desde la perspectiva medioambiental, sino también desde la perspectiva sociolaboral (Miñarro Yanini, 2021b), conectando así directamente con el modelo de transición ecológica socialmente justa.

En la actualidad, la falta de un concepto (legal) de empleo verde no solo genera, a efectos teóricos, confusión y controversia entre profanos y especialistas, sino que, además, en el plano práctico, reduce la eficacia de las políticas potenciadoras de esta modalidad de empleo, que posee un indudable poder de transformación social (Miñarro Yanini, 2021).

3.2. Falta de priorización de competencias básicas para la empleabilidad relativas al cuidado medioambiental y la emergencia climática

En consonancia con la Recomendación de 2004 de la OIT⁹ y fiel al cambio de modelo que propugna, la Ley 3/2023 de Empleo configura la empleabilidad como un elemento nuclear de las políticas activas de empleo, cuestión que la diferencia respecto a su predecesora (la norma básica de 2015) que había dotado de escasa relevancia a esta moderna y transformadora noción. La nueva LE recoge la definición de empleabilidad acuñada por el referido organismo internacional conceptuándola como el "conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo" – art. 3, letra b) y art. 34 LE –, y le dedica íntegramente el Capítulo II, del Título III en el que se regulan las políticas activas de empleo (arts. 34 a 39 LE). En honor a la importancia otorgada ahora a la empleabilidad, la nueva Ley asume previamente que su ampliación y mejora es uno de los objetivos de las políticas de empleo –art. 4, letra d) LE – y la configura como un “derecho y deber” de las personas demandantes de empleo (art. 35.1 LE, desarrollo del art. 35 CE), ya que estas deben estar comprometidas fuertemente con la mejora de su empleabilidad (art. 58, letras a, b y d LE), aunque siempre con el apoyo obligado del personal de los servicios de empleo (art. 35.2 LE). Por demás, la empleabilidad debe producir “un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo” (art. 34 in fine LE).

Ciertamente, no asombra este despliegue para con la empleabilidad y el conjunto de competencias básicas que la conforman (art. 38 LE) puesto que, desde hace años, existe unanimidad entre los expertos en cuanto al reconocimiento de su importancia en el ámbito de la ocupación y el trabajo (sobre todo en un mundo plenamente globalizado y digitalizado) y, particularmente, por la transcendencia que cobran entre los más jóvenes

⁸ Consultar: https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_325253/lang--es/index.htm.

⁹ Recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (R195, I, 2, d).

(OIT, 2013), aunque son igualmente esenciales entre las personas ocupadas que desean mantener su empleo y promocionar en el trabajo.

La era en que vivimos se ve marcada por lo que los pedagogos especializados han dado en identificar con el acrónimo “LLL” – Life Long Learning –¹⁰ (en consonancia con los documentos de la OIT y la definición de “formación a lo largo de la vida” dada por el art. 2. 9 de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional¹¹ - en adelante LOIFP –), que alude al hecho de aprender durante toda la trayectoria vital, ajustando los conocimientos, habilidades y competencias a las necesidades del mercado, siempre teniendo en cuenta que existen grandes cambios, no solo de contenido, técnicos o profesionales, sino también metodológicos derivados del uso masivo de las nuevas tecnologías. Ante un mercado de trabajo incierto, cambiante y voluble, altamente tecnificado y abierto al desarrollo de nuevas ocupaciones, es conveniente que las personas utilicen las oportunidades brindadas por la educación, la formación y el aprendizaje permanente mediante el refuerzo de las competencias básicas o clave (o transferibles o blandas o de empleabilidad, según las distintas denominaciones usadas), consiguiendo un alto nivel en todas ellas (trabajo en equipo, comunicación oral y escrita, comportamiento ético, resolución de problemas, habilidades digitales, liderazgo, espíritu emprendedor, gestión del tiempo, resiliencia, adaptación al cambio, capacidad crítica, actitud proactiva, etc). De ahí la importancia que cobran en la empleabilidad las competencias básicas (soft skills), que son transferibles, transversales y utilizables en cualquier profesión, puesto, cargo, sector o ámbito; y entre ellas, las dos que refiere el art. 38 LE: a) la comunicación oral y escrita; b) el manejo de herramientas digitales y tecnológicas, a cuya mejora deberán ir dirigidas, de forma prioritaria, las acciones de empleabilidad.

Lo cierto es que la nueva LE podría haber dado cabida a otras competencias básicas relacionadas, no solo con la transformación digital (como ha hecho cuando ha citado expresamente el manejo de herramientas digitales y tecnológicas), sino también con la transición ecológica socialmente justa (cuestión que ha obviado). En esa línea, hubiera sido aconsejable que en las actividades de empleabilidad que deberán trazar los servicios de empleo (para diseñar un itinerario personalizado adecuado al perfil de cada persona demandante de empleo) se diera protagonismo a la mejora de ciertas competencias básicas íntimamente relacionadas con la sostenibilidad, la emergencia climática o la responsabilidad social y medioambiental, como son, por ejemplo, el comportamiento ético, el espíritu crítico, la adaptación al cambio o la resiliencia. Se trata de habilidades cuya mejora elevará, de seguro, la tasa de empleabilidad (art. 36 LE) en un futuro cercano puesto que van a permitir a las personas demandantes de empleo y a las personas trabajadoras encontrar y conservar más fácilmente un trabajo verde decente, que es el tipo de empleo demandado por la obligada y necesaria transición ecológica.

¹⁰ Consultar https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_711842/lang--en/index.htm

¹¹ “El conjunto de la formación inicial y continua de una persona durante su trayectoria vital”.

Este tema enlaza con la defensa a ultranza que efectúa la Ley de 2023 de la atención a la persona y la configuración de la empleabilidad como un derecho y a la vez como un deber, explicitando con precisión, de un lado, las facultades y cargas que tendrán quienes sean demandantes de empleo y, de otro lado, estableciendo extensamente las obligaciones que se derivan para los servicios públicos de empleo (Rojo Torrecilla, 2023). Para ello, la LE establece la necesidad de que se suscriba un “acuerdo de actividad” que plasme los derechos y obligaciones entre la persona demandante de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo, con la finalidad específica de incrementar la empleabilidad de aquella (art. 3, letra f y art. 56.1, letra c LE) y en el que se ha de incorporar preceptivamente la identificación de las actuaciones de “búsqueda activa de empleo” que, también aquella, se verá obligada a realizar para mejorar su empleabilidad (art. 3, letra h y art. 56. 1, letra c LE). A la par, se generan auténticas y amplias obligaciones para los servicios públicos de empleo con relación a la mejora de la empleabilidad de quienes demandan ocupación (que devienen en derechos para estos últimos): todas ellas conforman el “catálogo de servicios garantizados”, que de manera innovadora y ambiciosa establece el art. 56 de la LE (tutorización individual, asesoramiento continuado, atención personalizada, itinerario personalizado adecuado al perfil individualizado, formación en el trabajo que permita la adquisición o incremento de competencias, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento con garantías, etc). Este extenso catálogo tiene como objeto, no solo facilitar el acceso a un empleo decente y de calidad (que podrá ser un empleo verde), sino también mejorar la empleabilidad (es decir, sobre todo perfeccionar las competencias básicas citadas en el art. 38 LE, donde deberían haberse incluido también las habilidades vinculadas a la transición ecológica antes citadas). No se puede pasar por alto que en el elenco de servicios garantizados se incluye y potencia la elaboración de un perfil individualizado del usuario (art. 56.1, letras a y c LE), que va a exigir la realización de un diagnóstico adecuado de sus habilidades, formación y experiencia profesional, para poder crear un acertado itinerario personalizado que le ayude a mejorar sus competencias (en particular, las soft skills del art. 38 LE, donde debieran aparecer también las competencias ligadas a la transición ecológica, según se ha propuesto).

3.3. Algunas debilidades en la modernización de la formación profesional y, en particular, en el sistema de formación en el trabajo

Apenas un año antes de la publicación de la Ley 3/2023 de Empleo veía la luz la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (que deroga la LO 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, vigente hasta entonces). Con esta decisiva norma se afronta, por fin, la ansiada y urgente reforma de la formación profesional en nuestro país, una parcela educativa y laboral de relevancia constitucional (art. 27 y 40.2 CE, art. 4.2 b y 23 ET); y, a la vez, se aprovecha la oportunidad inversora que brinda el Instrumento europeo “Next Generation EU”, contemplando dicha reforma legal en el Componente 20. “Plan Estratégico de impulso de la Formación Profesional” del PRTR. La finalidad es modernizar el Sistema de Formación Profesional unificándolo, así como ampliar las

competencias de la población y aumentar su empleabilidad, adaptándolas a la realidad del mercado de trabajo y a las nuevas profesiones de futuro, y fomentar el reciclaje profesional y la optimización del desempeño. Para cumplir con los compromisos europeos adquiridos en el referido Componente 20, se publica la Ley Orgánica 3/2022 que se verá apoyada por lo establecido en los correspondientes preceptos de la Ley 3/2023 de Empleo (el art. 33 sobre el Sistema de formación en el trabajo y los art. 34 y ss dedicados a la empleabilidad).

Lo cierto es que, desde hace años, España tenía pendiente abordar la renovación, flexibilización y reforzamiento del sistema de formación profesional que, a todas luces, había quedado obsoleto y anticuado, dadas las flagrantes carencias y disfuncionalidades detectadas en nuestro mercado de trabajo (dramáticos niveles de desempleo juvenil, demanda creciente de cualificaciones intermedias, desajuste con los perfiles requeridos en el mercado, problemas simultáneos de sobrecualificación y de infracualificación de la población activa, ocupada y desempleada, lastre social de la FP, elevadas tasas de abandono escolar,...). Una realidad constatada que, como país, nos hacía quedar desbancados frente a la mayor eficacia de otros modelos de nuestro entorno más cercano donde se estaban aplicando iniciativas reformadoras exitosas. Es el caso del modelo alemán, suizo u holandés y sus apuestas decididas por la formación en alternancia, el diseño curricular o la participación de todos los actores sociales en el diseño de programas formativos (Nieto Rojas, 2015).

Bajo estas premisas, la reformulación global de la formación profesional en nuestro país, merced a la LO 3/2022, tiene como finalidad configurar un sistema único e integrado, frente al binomio del anterior modelo donde aparecían, separadas e incomunicadas, de un lado, la formación profesional reglada del sistema educativo y, de otro lado, la formación profesional en el trabajo o para el empleo. Tal cambio de paradigma obedece a algunas desagradables idiosincrasias propias de nuestro mercado laboral y, sobre todo, al desajuste provocado por la sobrecualificación formativa de algunas personas respecto al trabajo desempeñado y a la falta de personas con cualificación intermedia pese a la oferta empresarial de puestos de este nivel. Como era de esperar, la LO 3/2022 aboga decididamente por la formación a lo largo de toda la vida, por un sistema que otorgue el protagonismo a la persona (Menéndez Sebastián y Rodríguez Cardo, 2022) y por la satisfacción de las necesidades formativas del sistema productivo y del empleo (arts. 1.2, 2.9 y 5.2 LO 3/2022), lo que entronca directamente con las cuestiones antes apuntadas sobre la relevancia y necesidad de los empleos verdes, la mejora de la empleabilidad y de las competencias básicas y la importancia de la formación a lo largo de la vida (art. 2.9 LO 3/2022). Por otra parte, esta Ley pretende superar el lastre social que vienen teniendo en España los estudios de formación profesional, respecto de los valorados itinerarios universitarios, dado los incontestables datos que reflejan que la elevada tasa de desempleo juvenil desciende más de cinco veces entre titulados de formación profesional¹².

¹² Preámbulo de la LO 3/2022.

Sin ánimo de ser exhaustivos, son varias las novedades que más interesa recalcar de la LO 3/2023. Por un lado, la LOIFP establece que el nuevo Sistema de Formación Profesional (art. 5.1 LO 3/2022), estará compuesto por actuaciones dirigidas en cuatro direcciones: 1. Identificar las competencias profesionales del mercado laboral (para construir el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales¹³, que será la base para diseñarlos módulos y ofertas de formación profesional – arts. 8 y 9 LOIFP – y que, a nuestro juicio, debiera enlazar con el “catálogo de instrumentos de empleabilidad” dispuesto en el art. 37 LE); 2. Asegurar las ofertas de formación (mediante el Catálogo Modular de FP y el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional – arts. 10 a 12 LOIFP –); 3. Posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales; 4. Dar un servicio de orientación y acompañamiento profesional que posibiliten el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos. De otra parte, en el nuevo Sistema toda la formación será acreditable, acumulable y capitalizable para facilitar la generación de itinerarios formativos. En líneas generales, se ha querido diseñar un modelo más flexible y actualizado de formación profesional, acorde con un mercado de trabajo cambiante, digitalizado, globalizado y sujeto a incertidumbres de toda índole (entre otras, las que está provocando el cambio climático). No obstante, conforme a lo expuesto, el éxito de un adecuado diseño de la oferta de la formación profesional debe pasar, necesariamente, por una correcta identificación de las competencias profesionales que son y serán necesarias en el mercado laboral actual y futuro (la base sobre la que se edifica el trascendental Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales). Y es ahí donde, como se ha señalado antes, deben estar presentes aquellas habilidades y destrezas que demanda la transición ecológica y el empleo verde.

Otra cuestión decisiva, que marca la diferencia del nuevo modelo respecto del anterior, es que toda la oferta de formación profesional tendrá carácter dual (art. 2.12 LO 3/2022), con una fase de formación en las empresas y con armonización de los procesos de enseñanza-aprendizaje entre el centro formativo y la empresa (art. 55 y ss LO 3/2022). Siguiendo la senda de los exitosos modelos implantados en algunos países vecinos (Alemania, Suiza y Austria), se consolida este carácter dual con el objetivo de que todo titulado de formación profesional haya tenido un tiempo “de calidad” en la empresa (Nieto Rojas, 2015). Para garantizar esta dualidad y su excelencia se regulan algunos aspectos relativos a la formación en la empresa y los requisitos que debe reunir. Sin embargo, el triunfo de la formación dual dependerá, en primer término, de que la oferta formativa que se diseñe sea realmente amplia, completa y actualizada de continuo a las necesidades del mercado laboral (incluidas aquellas afines a la emergencia climática), y en segundo plano, del grado de compromiso y cooperación que demuestren las empresas a la hora de ofertar puestos que puedan ser cubiertos por quienes cursen dicha oferta formativa (incluidos los empleos necesarios para facilitar la transición ecológica).

¹³ Actualizando, con ello, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales a la terminología más moderna imperante en la Unión Europea.

También conviene reseñar que el nuevo texto legal pretende que el modelo de Formación Profesional naciente contribuya a la generación de empleo, sirviendo a la vez a la “sostenibilidad de la economía española” (art. 1.2 LO 3/2022), lo que puede entenderse como un tímido guiño al compromiso con el desarrollo sostenible, los ODS y las preocupaciones ecológicas que favorezcan una transición socialmente justa. Es por esta razón que el Preámbulo de la LO 3/2022 (apartado IV) expone, con determinación, que el nuevo sistema de formación profesional debe ser fundamento clave de la transformación digital y de la transición ecológica. En particular, el moderno modelo único e integrado puede ser un decisivo aliado en la lucha contra el cambio climático si consigue formar a personas en aquellas competencias relacionadas con el cuidado medioambiental y la economía verde, puesto que se han abierto importantes oportunidades laborales en sectores como la reducción de emisiones y residuos, el acomodo de la agricultura, la pesca o el paisajismo al impacto medioambiental, o el fomento de la cultura de la sostenibilidad (ocio y turismo sostenibles, consultoría en eficiencia energética, educación ambiental, etc). No obstante, habrá que ver si los bien intencionados propósitos expuestos en el Preámbulo de la LO 3/2022 cristalizan en auténticas realidades. Por ejemplo, habrá que comprobar si cuando se configure el nuevo Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales quedan incorporadas aquellas que, mejorando la empleabilidad, favorezcan específicamente el proceso de transición ecológica (en aplicación de lo establecido en el art. 9.4 LOIFP) o si, de otra parte, en la nueva oferta formativa de formación profesional que se implante se mantienen, actualizan y van a más los títulos relativos a sectores ligados al medioambiente (por ejemplo, conservación del medio natural, producción agropecuaria y ecológica, paisajismo, medio rural, gestión forestal, etc).

En este sentido, hay que hacer notar que la LO 3/2022 se encuentra aún en fase de implantación de los instrumentos y ofertas formativas que establece (DF quinta de la LO 3/2022). Con un sustancial retraso sobre lo previsto en dicha LO (puesto que había un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma), se ha publicado el Real Decreto 278/2023 que establece el siguiente calendario definitivo de implantación del nuevo Sistema de Formación Profesional¹⁴: en el curso 2023-2024 deberá implantarse de manera gradual la nueva oferta formativa¹⁵; en cuanto a los instrumentos principales de la LO 3/2022, se dispone que antes del 1 de septiembre de 2023 queden desarrollados reglamentariamente los Catálogos Nacionales de Estándares de Competencia y de Ofertas de Formación Profesional y el Catálogo Modular de Formación Profesional, plazo que ha sido incumplido por lo que, mientras tanto, siguen vigentes los antiguos catálogos ¹⁶.

¹⁴ Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional

¹⁵ Los Grados A, B y C deberán comenzar el 1 de septiembre de 2023, para completarse el 1 de septiembre de 2024; el Grado D empezará en el curso 2023-24, y se completará en los dos años siguientes; y, finalmente, cada administración implantará a partir del curso que viene los Grados E que considere, aunque en el curso 2024-25 su establecimiento tendrá carácter general.

¹⁶ Con la reciente revisión efectuada por el RD 546/2023, de 7 de junio, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales de las familias profesionales Actividades Físicas y Deportivas; Agraria; Artes y Artesanía; Comercio y Marketing; Edificación y Obra Civil; Electricidad y Electrónica;

Una cuestión trascendental para el objeto del presente estudio es que la LO 3/2022 obliga al Gobierno a actualizar la Ley 30/2015 ordenadora del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, ya que esta normativa se ha visto decisivamente afectada por el viraje regulatorio que supone el sistema único integrado de la formación profesional (Disposición derogatoria única, apartado 2 de la LO 3/2022). Con esa actualización, que hoy día sigue en trámite, el contenido de dicha Ley 30/2015 se acomodaría también a lo dispuesto en el nuevo marco de las políticas de empleo: “los principios, objetivos y regulación de la formación profesional en el trabajo serán objeto de regulación específica” (art. 33.1 LE). Las modificaciones llevadas a cabo por la Ley 3/2023 de Empleo eran necesarias puesto que el RD Legislativo 3/2015 disponía en su art. 40 una serie de aspectos sobre la formación profesional en el trabajo (incluida la financiación) que no se pueden mantener con el nuevo paradigma de sistema único e integrado de formación profesional, ni con el nuevo modelo de empleo, ni con la fórmula presupuestaria en él ideada.

Mientras tanto no se lleve a cabo el obligado reajuste de la Ley 30/2015, lo que ha dejado clarificado la Ley 3/2023 de Empleo es que la “formación en el trabajo” se deberá regir por unos fines específicos, congruentes con el actual modelo de empleo diseñado. Se trata de diez fines que quedan fijados en el único precepto que la nueva LE dedica expresamente a esta importante parcela perteneciente a las políticas activas de empleo, el art. 33 LE, donde se agrandan y ponen al día los fines dispuestos en el art. 2 de la Ley 30/2015. Su lectura no deja lugar a dudas, constituyen una apuesta por aspectos innovadores como son la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas (sean del sector público o del privado), la mejora de las competencias profesionales de las personas trabajadoras (sobre todo las digitales y de sostenibilidad, lo que será determinante para facilitar los procesos de transición digital y ecológica), la garantía de la perspectiva de género en este tipo de formación, el incremento de la empleabilidad de las personas trabajadoras o el impulso de la formación programada por las empresas (que es el cauce más ágil y flexible para responder a las necesidades específicas de formación más inmediata y cercanas a empresas). En consecuencia y por lo que atañe a la mejora de las competencias profesionales de quienes trabajan, habrá que comprobar si el progreso efectuado en los fines específicos de la formación en el trabajo queda plasmado en el reajuste que se haga de la Ley 30/2015 ordenadora del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, para conseguir su adaptación a la vigente LE.

Por demás, como no hay que olvidar que la formación en el empleo incluye tanto la formación de las personas desempleadas como las de las que están ocupadas, es de reseñar que la vigente LE de 2023 incorpore entre los objetivos de la política de empleo la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de ambos tipos de personas mediante la atención de sus necesidades e intereses formativos y de readaptación profesional (art. 4, letra d LE); y que recoja

Energía y Agua; Fabricación Mecánica; Hostelería y Turismo; Informática y Comunicaciones; Instalación y Mantenimiento; Química; Seguridad y Medioambiente; y Transporte y Mantenimiento de Vehículos, que se incluyen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

además, dentro del catálogo de servicios garantizados a las personas demandantes de los servicios de empleo, el de la formación en el trabajo, para que se superen las lagunas detectadas en los perfiles individualizados de quienes están inscritos en dichos servicios (art. 56, letra d LE). No obstante, habrá que estar al impacto ulterior de la LE de 2023 sobre las funciones y actividad de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo – FUNDAE – (antigua Fundación Tripartita), principalmente por si redunda en una adecuada canalización de los fondos europeos “Next Generation EU” y en una programación formativa actualizada y completa para las personas trabajadoras y desempleadas, en particular en lo que hace a las competencias ecológicas que ayuden a mejorar su empleabilidad (art. 25 Ley 30/2015). En consecuencia, también en esta parcela formativa (pendiente de actualización gubernativa) se requerirá de la complicidad intensa de las empresas, con apoyo de los órganos de gobernanza del Sistema, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las estructuras paritarias constituidas (arts. 8 a 16, 21 y 25 LOIFP).

3.4. Apuesta por la economía social, aunque inexistente estímulo del autoempleo y el emprendimiento verdes

El tratamiento que la LE hace del autoempleo y el emprendimiento tampoco favorece de manera especial el proceso de transición ecológica ni la economía verde. A pesar de los indiscutibles avances efectuados por la nueva Ley en distintos terrenos (Alfonso Mellado, 2023), lo cierto es que no diseña ninguna medida específica para estimular el trabajo autónomo verde ni el espíritu empresarial vinculado al cuidado medioambiental o a la emergencia climática. Analicemos los pormenores de esta deficitaria valoración.

Aunque el fomento del espíritu emprendedor ha sido considerado tradicionalmente parte de las políticas activas de empleo en las anteriores regulaciones básicas (art. 36 RD Legislativo 3/2015 y art. 2, letra i de la Ley 56/2003), realmente ha sido en años posteriores cuando ha tenido una verdadera eclosión y se ha visto reforzada su regulación, haciendo hincapié en el apoyo específico al trabajo autónomo. Esta evolución se debe a distintos factores de muy distinta índole que han provocado que la Ley 3/2023 de Empleo (y otras normas complementarias y/o afines) le otorgue un papel prevalente al emprendimiento y al autoempleo, favoreciendo también las iniciativas de economía social. El tejido empresarial español está constituido en gran medida por trabajadores autónomos y pymes que, sobre todo tras la crisis financiera e inmobiliaria de 2007, la pandemia por el coronavirus y el actual escenario energético y bélico, se han visto afectados negativamente en su actividad, competitividad y, a veces, incluso, han dañado de forma irremediable su misma viabilidad. Consecuentemente, ha ido creciendo en nuestro país de manera paulatina la concienciación política por fomentar el autoempleo, la vocación por emprender y crear entidades (sociales o mercantiles) generadoras de empleo, poniendo particular énfasis en apoyar las iniciativas de economía social y el emprendimiento de base tecnológica, siempre bajo el prisma de la perspectiva de género. A pesar de todo, hay que lamentar que no se esté poniendo la misma intensidad en apreciar las oportunidades laborales que genera el empleo verde,

en afrontar los desafíos que plantea el desarrollo sostenible y en entender la urgencia por cuidar el medioambiente.

En cualquier caso, lo cierto es que con el impulso del Componente 23 del PRTR los poderes públicos están obligados a modernizar las políticas públicas de empleo mejorando, entre otras cosas, las oportunidades de ocupación en las áreas que demandan las transformaciones exigidas por nuestra economía. Alineada con estos propósitos, la LE considera parte integrante de las políticas activas de empleo el conjunto de medidas y programas de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento reconoce el objetivo que tienen dichas políticas de crear empleo digno, no solo por cuenta ajena sino también por cuenta propia, y establece que se ha de fomentar el espíritu empresarial y la economía social (ex art. 31 LE que recoge la definición de las políticas activas). Por tanto, el enfoque innovador de la nueva LE, respecto de las anteriores leyes básicas, es el interés que manifiesta por contribuir a la generación y mantenimiento del trabajo de carácter autónomo, por favorecer especialmente el emprendimiento y, particularmente, por la apuesta que realiza en pro de la economía social. El avance conceptual e instrumental está en considerar que con estas tres vertientes de las políticas públicas de ocupación se cumple de modo más efectivo el mandato constitucional de tender al pleno empleo (art. 40 CE).

Y el carácter instrumental (no puramente programático) del referido avance que ha efectuado la Ley 3/2023 se manifiesta concretamente en dos planos interconectados: el primer plano, cuando pretende coordinar adecuadamente las políticas activas de empleo con la protección frente al desempleo¹⁷ (Parres Miralles, 2023), para lo que establece la posibilidad de diseñar programas de fomento del empleo que permitan compatibilizar las prestaciones y subsidios de protección económica frente al desempleo, aunque sea parcialmente, con el trabajo para uno mismo (art. 49.1 LE), como cuando permite que la persona trabajadora pueda percibir la prestación contributiva por desempleo, en su importe total o parcial, para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social, siempre que decida iniciar un proyecto empresarial o de economía social, que lógicamente se controlará que sea viable y que además tenga un acompañamiento técnico y contemple la perspectiva de género (art. 49.2 LE); el segundo plano, cuando incluye, dentro del catálogo de servicios garantizados a las personas desempleadas, el asesoramiento específico e integral para el autoempleo y el emprendimiento, de manera que quede más garantizada la viabilidad de los proyectos diseñados, facilitando la realización de auditorías técnicas y el acompañamiento durante el proceso de activación, e insistiendo en enfatizar el trabajo autónomo, la constitución de entidades de economía social, el desarrollo local y la atención a las necesidades de las mujeres – art. 56.1, letra e) LE –.

En íntima conexión con las previsiones hechas por la LE, el reciente Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de fomento de la contratación laboral¹⁸, reconoce que el

¹⁷ Cuestión que había quedado aplazada en la anterior Ley de Empleo de 2015 para cuando el empleo iniciase su recuperación (Disposición Adicional quinta del RD Legislativo 3/2015).

¹⁸ De forma intencionada, la LE no ha querido regular los incentivos a la contratación laboral en su seno sino que esta cuestión ha sido abordada en una norma aparte, el RDL 1/2023 de medidas urgentes en

fomento del trabajo autónomo y de la economía social son instrumentos eficaces en la generación de empleo estable y de calidad (art. 2.2. letra g RDL 1/2023) – por tanto, también de “empleo digno y decente” –, aunque se centra exclusivamente en disponer un par de medidas de apoyo al empleo en la economía social, otorgando un papel protagonista a las cooperativas y a las sociedades laborales (art. 5 y 28 RDL 1/2023). Se establece, así, una bonificación en la cotización de 73 euros/mes durante tres años para la incorporación de personas trabajadoras desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales (si se opta por un régimen de Seguridad Social propio del trabajo por cuenta ajena), que se aumenta a 147 euros/mes durante el primer año si se trata de personas jóvenes menores de 30 años o mayores de 35 años pero con un grado de discapacidad igual o superior al 33% (art. 28.1 y 2 RDL 1/2023).

Es cierto que todas estas novedades han de entenderse en el contexto de las previsiones y modificaciones llevadas a cabo en los últimos años en la Ley 20/2007 del Estatuto del trabajo autónomo – LETA – (art. 23 a 39 LETA) y el reciente marco regulador creado tanto por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas como por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Ya en ellas se habían diseñado medidas, tanto para fomentar el trabajo autónomo (como la remoción de obstáculos en el inicio de la actividad por cuenta propia, el pago único de la prestación por cese de actividad, la capitalización de la prestación por desempleo, el proporcionar asesoramiento técnico, los beneficios y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social para determinados colectivos de trabajadores por cuenta propia y para facilitar la conciliación con la vida familiar, etc), como para favorecer el espíritu empresarial y la creación de empresas (estableciendo la ventanilla única en la Oficina Nacional de Emprendimiento para reducir trámites burocráticos, reduciendo a un euro el capital social de las SL y agilizando su constitución mediante el canal telemático CIRCE, apoyando especialmente las empresas innovadoras de base tecnológica o startup, disponiendo incentivos fiscales y tipos especiales de visados y autorizaciones de residencia para atraer a emprendedores digitales y a nómadas digitales por cuenta propia a nuestro país, dotando el programa Kit Digital para las pymes, entre otras).

A pesar del conjunto de medidas que ofrecen (de manera aún un tanto dispersa) todas estas normas examinadas en cuanto al fomento del trabajo autónomo, el

materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, dictada casi tres meses antes de la norma básica de empleo. La razón de esta separación es que hubiera sido bastante complejo realizar un tratamiento integrador de todas las vertientes y contenidos del empleo y la ocupación en una misma norma básica. La novedad del planteamiento del RDL 1/2023 es que pretende constituirse en el marco jurídico unificador de la regulación de los incentivos a la contratación, saliendo así al paso de la excesiva fragmentación y dispersión normativa que existía en este ámbito (un número ingente de disposiciones legales que contienen hasta un total de 74 medidas), lo que generaba continuas disfuncionalidades e ineficacias. Era necesario homogeneizar las medidas en una única norma, además de actualizar las cuantías de los incentivos y adaptarlas al nuevo catálogo de colectivos de atención prioritaria que diseña la LE (según los compromisos contraídos con la UE en el PRTR, Componente 23:” revisión de las subvenciones y bonificaciones a la seguridad social”, para simplificar el sistema de incentivos a la contratación y aumentar su eficacia).

emprendimiento y la economía social, la pregunta es si se podría haber hecho algo más efectivo, en particular en la actual LE y en el RDL 1/2023, sobre todo en conexión con el proceso de transición ecológica y el fomento del empleo verde – más allá de lo que refiere el art. 27.2, letra i) LETA sobre actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo–. Y lo cierto es que, nuevamente, queda patente que se ha perdido la ocasión de apuntalar la generación del autoempleo y el emprendimiento que contribuyan a preservar y restaurar el medioambiente, ya sea en los sectores tradicionales como en los emergentes (eficiencia energética, energías renovables, agricultura ecológica, turismo ecológico, vehículos eléctricos, etc). A excepción de las referencias expresas hechas a la necesidad de fomentar la economía social y las varias medidas específicas diseñadas para ello, no existe en ambas normas ninguna otra fórmula o técnica de fomento público del empleo verde, ni del autoempleo verde, que también es factible y deseable (Molina Navarrete, 2013). Si se valoran positivamente esas medidas en favor de las cooperativas y las sociedades laborales es porque es plausible entender que las empresas verdes y el emprendimiento social (en particular, las cooperativas) participan de similares aspiraciones y objetivos de progreso y cohesión social (art. 4 Ley 5/2011 de Economía Social), es decir, que “forman un tándem bien avenido que arroja magníficos resultados en cuanto a emprendimiento y empleos verdes” (Miñarro Yanini, 2021).

4. Conclusiones

En líneas generales y con carácter global, la valoración de la reciente Ley 3/2023 de Empleo es positiva. Sin embargo, hay que admitir que esta ambiciosa norma, cargada de buenas intenciones, padece imperdonables olvidos en lo que respecta al establecimiento de mecanismos jurídicos eficaces para que las modernas políticas activas de ocupación afronten con garantías la emergencia climática y la transición ecológica. En efecto, en lo que concierne a la transición ecológica y la transformación digital, cabe concluir que la nueva Ley de Empleo ha primado el favorecimiento del proceso de digitalización, desconsiderando abiertamente el proceso de transición ecológica, por lo que no contribuye de manera significativa a dotar de instrumentos legales suficientes la lucha por el empleo verde (decente). A pesar de que el espíritu de quienes legislan es impulsar ambos procesos, el digital y el ecológico (en coherencia con el PRTR y según lo expuesto en los Preámbulos de la Ley 3/2023 de Empleo y de la LO 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional), lo cierto es que las reformas legales comentadas en el presente estudio (en particular la llevada a cabo por la LE) regulan conceptos, mecanismos, medidas e instrumentos que favorecen y estimulan la digitalización en las distintas vertientes de las políticas de empleo, mientras que las cuestiones puramente ecológicas apenas han sido abordadas.

Cuando la LE trata aspectos relacionados con la transición ecológica lo hace de manera tímida, puntual y algo difusa, englobándolos en la amplia y multidimensional noción de “sostenibilidad”. Así, el término “empleo verde” no aparece mencionado en ningún momento en la LE. Por el contrario, cuando la nueva Ley regula las distintas

instituciones, instrumentos, servicios y medidas clave en materia de empleo, aborda los diferentes aspectos que serán necesarios para impulsar el cambio tecnológico (mecanismos de evitación de la brecha digital entre la población, fomento de la utilización de medios tecnológicos y digitales por parte de los servicios de empleo, priorización de las competencias digitales básicas para la empleabilidad, oferta de una cartera digital de servicios sin discriminación en el uso de las herramientas tecnológicas, garantías de los derechos digitales de las personas usuarias, utilización de la inteligencia artificial y la asistencia virtual en la atención a las personas demandantes de empleo, etc).

Estas insuficiencias se podrían haber sorteado si se hubiesen trabajado los urgentes asuntos ecológicos con más encono, decisión y profusión de medidas. La nueva norma básica de empleo ha perdido la oportunidad de favorecer con más ahínco una transición ecológica socialmente justa. Lo podría haber conseguido, actuando en distintos planos: a) ofreciendo, por ejemplo, una definición legal de empleo verde; b) priorizando la mejora de competencias básicas para la empleabilidad vinculadas al cuidado medioambiental entre las personas demandantes de empleo; c) proporcionando mayor atención a las competencias profesionales relacionadas con la emergencia climática a la hora de afrontar la modernización de la formación profesional y el reajuste del sistema de formación en el trabajo; d) estableciendo medidas de apoyo específicas para incentivar el autoempleo y el emprendimiento verdes (es decir, conectados con la preservación y restauración del medioambiente). En cualquier caso, al potenciar el cambio tecnológico desde las políticas de ocupación, la LE tendría que haber tenido en cuenta también la incidencia, no siempre positiva o inocua, que se sabe está teniendo el proceso de digitalización sobre la generación/destrucción de empleo y, también, sobre la propia transición ecológica y la economía verde. En los primeros tiempos de la era digital, los avances tecnológicos y telemáticos tuvieron gran acogida entre los más preocupados por el cuidado del planeta, ya que se habían convertido en un instrumento eficaz para evitar desplazamientos y emisiones de CO₂ (y aún lo siguen siendo). No obstante, en la actualidad, es imposible obviar las mediciones y estudios sobre el impacto medioambiental que tiene la actividad digital, y el hecho de que el progreso imparable de la robotización y la inteligencia digital constituye un desafío constante para la ética, la economía, los derechos fundamentales y los derechos laborales y de empleo.

5. Bibliografía

- Alfonso Mellado, C.L. (2023). La nueva Ley de Empleo: una Ley necesaria y ¿eficaz?, Briefs AEDTSS, 21, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 1-6.
- Conde Colmenero, P. (2022). Necesario y urgente refuerzo de la sostenibilidad en el sector del transporte de mercancías por carretera: mejora de las condiciones laborales y de protección social de las personas trabajadoras (particular

- referencia al desplazamiento de quienes conducen), *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 471, pp. 131-159.
- Costa Climent, J. (2021). *Multicapitalismo. Por un capitalismo que nos ayude a crear empleo, proteger el clima y frenar la desigualdad*. Deusto.
- Gobierno de España. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2021). España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.
- Greenpeace (2021). Un año de teletrabajo. Su impacto en la movilidad y en las emisiones de CO2. [greenpeace.es](https://www.greenpeace.es).
- Menéndez Sebastián, P. y Rodríguez Cardo, I. A. (2022). El impacto de la nueva ordenación de legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 63, pp. 58-83.
- Mercader Uguina, J.R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Miñarro Yanini, M. (2023). La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral. *Documentación Laboral*, 128, pp. 69-81.
- (2022). El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, pp. 5-14.
 - (2021). Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el “empleo verde”, en M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio Climático y Derecho Social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (1.ª ed., pp. 43-70). UJA Editorial. IVRA Colección.
- Molina Navarrete, C. (2021). “Next Generation EU” y políticas de mercado de trabajo inclusivo: transiciones (espinosas) desde las discriminaciones (sistémicas por edad y discapacidad) a la integración (en igualdad). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 458, pp. 5-18.
- (2013). Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes, en AA.VV. *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*. Laborum.
- Nieto Rojas, P. (2015). La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes, en *Anuario Laboral*, Lex Nova-Thomson Reuters, pp.169-187.
- Nogueira Gustavino, M. (2022). Metaverso y legislación aplicable al contrato de trabajo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 471, pp. 17-53.
- OIT (2013). Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: ¿Qué? ¿Por qué? y ¿Cómo? Guía sobre competencias clave. Ginebra https://www.ilo.org/skills/areas/skills-for-youth-employment/WCMS_213452/lang--en/index.htm.
- Parres Miralles, R. (2023). La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, Briefs AEDTSS, 13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 1-5.

- Rivas Vallejo, P. (2021). La gestión analítica de personas en la era digital: su impacto sobre los derechos fundamentales, en Molina Navarrete, C. y Vallecillo Gámez, M.R. (Dir.), *De la economía digital a la sociedad del e-work decente: condiciones sociolaborales para una industria 4.0 justa e inclusiva*. Aranzadi, Pamplona.
- Rodríguez Cardo, I.A. (2022). Decisiones empresariales y discriminación algorítmica en la relación laboral ¿hacia un Derecho del Trabajo de dos velocidades?, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 253, pp. 135-188.
- Rojo Torrecilla, E. (2023). La nueva Ley de Empleo: una apuesta por la empleabilidad y la atención a la persona, *Briefs AEDTSS*, 11, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 1-6.
- Vallecillo Gámez, M.R. (2021). La digitalización económica y los retos de la modernización de las políticas de empleo, en Molina Navarrete, C. y Vallecillo Gámez, M.R. (Dir.), *De la economía digital a la sociedad del e-work decente: condiciones sociolaborales para una industria 4.0 justa e inclusiva*. Aranzadi, Pamplona, 65- 84.