

# EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

## *THE ANDALUSIAN EMPLOYMENT SERVICE*

LUIS ÁNGEL TRIGUERO MARTÍNEZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Granada

ORCID: 0000-0002-5720-996X

### RESUMEN

**Palabras clave:** Servicio Andaluz de Empleo, intermediación laboral, política de empleo

Afrontar el estudio de cualquier organismo autónomo de carácter administrativo, como es el Servicio Andaluz de Empleo, siempre requiere adoptar una visión más de política del derecho característica que de técnica jurídica analítica.

Como parte de la política de empleo andaluza, se plantean unas controversias respecto a su potencialidad y funcionamiento. No hay una claridad en sus roles. Aparece en mucha normativa interna, programas y planes de actuación. La cuestión es a qué nivel decisorio en materia de intermediación laboral, bien directa o indirectamente resultado de una interpretación de conjunto. El que el Servicio Andaluz de Empleo venga a materializar el derecho social al trabajo constitucionalmente reconocido y otro derecho social al empleo, junto a otros derechos laborales inespecíficos, ha de constituirse en el eje de su actuación acotada en el marco de la administración laboral participe en la política de empleo.

### ABSTRACT

**Keywords:** *Andalusian Employment Service, labor intermediation, employment policy*

*Facing the study of any autonomous administrative body, such as the Andalusian Employment Service, always requires adopting a vision more of a characteristic policy of law than of an analytical legal technique.*

*As part of the Andalusian employment policy, some controversies arise regarding its potential and operation. There is no clarity in their roles. It appears in many internal regulations, programs and action plans. The question is at what decision-making level in matters of labor intermediation, whether directly or indirectly the result of an overall interpretation.*

*The fact that the Andalusian Employment Service comes to materialize the constitutionally recognized social right to work and another social right to employment along with other non-specific labor rights must become the axis of its limited action within the framework of the labor administration participating in the policy of employment.*

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. CONCEPCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE EMPLEO
  - 3.1. Estrategia Europea de Empleo
    - 3.1.1. La Red Eures
  - 3.2. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024
  - 3.3. El Plan Anual de Fomento del Empleo Digno 2024
4. EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA
5. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONTENIDOS EN MATERIA DE EMPLEO DE LA LEY 4/2002, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO, JUNTO A OTRA NORMATIVA CONCORDANTE
6. DOS CASOS DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO ORIENTADOS A LOS DEMANDANTES DE EMPLEO PARA SU INSERCIÓN LABORAL
  - 6.1. La Red Andalucía Orienta
  - 6.2. El itinerario personalizado de inserción
7. EL PROGRAMA DE EMPLEO ANDALUCÍA ACTIVA DE 2024 COMO EJEMPLO DE CONEXIÓN COMPLEJA ENTRE LA POLÍTICA DE EMPLEO ANDALUZA, EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y SU ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN
8. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

## 1. INTRODUCCIÓN

La materialización del derecho al empleo como derecho social fundamental del ciudadano pasa por los servicios públicos de empleo autonómicos. Han de ser eficaces y eficientes en su funcionamiento.

El artículo 35 de la Constitución Española establece expresamente el derecho al trabajo. Ahora bien, como avance destacado a modo de desarrollo de éste, el artículo 40.1, para los poderes públicos, recoge que la orientación de su actuación ha de transitar hacia el pleno empleo. Sólo así se puede considerar el interés de toda persona de acceder a un puesto de trabajo como derecho subjetivo a una oportunidad efectiva de empleo en el marco de la política socioeconómica del momento que se trate. Está vinculado al derecho a la existencia y el respeto a la dignidad<sup>1</sup>.

En este sentido, el derecho al trabajo, por su carácter prestacional, requiere de una dimensión social y colectiva concretada en la necesidad de articular políticas y organizar la prestación de servicios públicos mediante los que ofrecer a las personas el máximo número de oportunidades de empleo. Son claves, al

<sup>1</sup> Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C., “El derecho a una redistribución equitativa de la riqueza. El derecho al empleo”, en AA.VV., Comentario a la Constitución socioeconómica de España, J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M.<sup>a</sup> N. Moreno Vida (dirs.). Comares, Granada, 2002, p. 1325.

respecto, tanto la Agencia Española de Empleo como los servicios públicos de empleo de cada Comunidad Autónoma. Por ende, el garantizar una oportuna tasa de ocupación viene a constituirse en mandato para los poderes públicos, pero sin obviar la iniciativa privada y social con carácter general.

Todo lo derivado del mandato constitucional, en la praxis, se debe a que las tensiones intrínsecas resultantes del funcionamiento del mercado de trabajo inherentes están influidas de una forma clara por la evolución y desarrollo del sistema económico. Es clave desmontar que este planteamiento es erróneo: las crisis económicas no son consecuencia de un mal funcionamiento del mercado de trabajo y/o de su rigidez. La política social, en este ámbito, precisamente consiste en acomodar las ofertas y demandas de empleo a través de un elenco de medidas, actividades e instituciones. Significativamente: los servicios públicos de empleo. En este caso y para Andalucía, el Servicio Andaluz de Empleo.

## **2. CONCEPCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

Llegado a este punto, es clave afirmar que los servicios públicos de empleo y, particularmente, el Servicio Andaluz de Empleo, asume el rol instrumental para el derecho al trabajo en su vertiente de ser un derecho a acceder a una ocupación que permite un nivel suficiente de rentas.

Siguiendo la vigente Ley de Empleo, en su artículo 2 se concibe la política de empleo como un marco en el que, un conjunto de medidas integrantes de la política activa de empleo y la política frente al desempleo, requieren una coordinación tanto para su diseño como para su coordinación con las diferentes Administraciones Públicas competentes. Eso sí, sin dejar en el olvido a los interlocutores sociales. En esencia, por tanto, se ordena, de un lado, el aumento del empleo y, de otro lado, la protección por desempleo. Ambas son cuestiones que entroncan con los artículos 35 y 40.1 de la Constitución ya aludidos.

En este contexto es donde la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo autonómicos, en este caso el andaluz, encuentra su ámbito de acción y razón de ser. El artículo sobre el que se fundamenta es el 23 de la vigente Ley de Empleo. Son concebidos y, por ende, es entendido como el órgano o la entidad que, de una parte, gestiona y desarrolla las políticas de empleo y, de otra parte, garantiza la prestación de los servicios de empleo contemplados en la misma. En aras de una mayor operatividad, nada obsta a que pueda acudir a las Corporaciones Locales o a cualquier otra entidad susceptible de prestar su colaboración, indistintamente a la naturaleza pública o privada que posea. Hecho que se completa, como se demuestra, con la necesaria coordinación competencial entre las diferentes administraciones territoriales.

Plasmando el hecho de que con los servicios públicos de empleo autonómicos finalizó el proceso de descentralización territorial en lo relativo a los servicios públicos de empleo<sup>2</sup>, aquéllos erigen su esencialidad con sustento en el concepto de intermediación laboral<sup>3</sup> del artículo 3 c) de la citada Ley. El Servicio Andaluz de Empleo materializa actuaciones para que las personas trabajadoras dispongan de un empleo afín a sus perfiles, poniéndolos a disposición de las entidades empleadoras para que consideren la satisfacción de sus necesidades. Las competencias para su efectividad corresponden a la Dirección General de Intermediación y Orientación Laboral. De un lado, la atención, encuadramiento y puesta en conocimiento de ofertas de empleo; y, de otro lado, la atracción de demandantes con una coordinación en su atención,

Para cumplir esta finalidad y competencias, los servicios públicos de empleo tienen la capacidad reconocida de captar ofertas de empleo, poner en contacto a oferentes y demandantes para su colocación, recolocación o, incluso, realizar procesos selectivos. De hecho, en esta línea, en el Pacto Económico y Social por el Impulso de Andalucía, de 13 de marzo de 2023, como medida orientada a la estabilidad y apoyo al empleo, por los motivos señalados, se pone de manifiesto la necesidad de reforzar la importancia que en el mercado laboral andaluz tiene y realiza activamente el propio Servicio Andaluz de Empleo.

En cualquier caso, como bien jurídico protegido<sup>4</sup>, esta intermediación se ha de hacer ajustándose a los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, debiéndose garantizar su plena transparencia en el funcionamiento.

<sup>2</sup> Fernández Avilés, J. A., Las políticas autonómicas, en AA.VV., Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional, J. L. Monereo Pérez, J. A. Fernández Bernat, B. López Insúa (dirs. y coords.). Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016, p. 265.

<sup>3</sup> Serrano Falcón, C., Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en AA. VV., El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo, J. L. Monereo Pérez, M<sup>a</sup> N. Moreno Vida, J. A. Fernández Avilés (dirs.), L. Á. Triguero Martínez (coord.). Comares, Granada, 2011, pp. 417-418.

<sup>4</sup> Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C., “El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales del mercado de trabajo”, en AA.VV., Comentario a la Constitución socioeconómica de España, J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M.<sup>a</sup> N. Moreno Vida (dirs.). Cit., p. 325.

### **3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE EMPLEO**

Siendo necesario pasar por un enfoque participativo y de cooperación activa y decidida sobre la base de una colaboración de poderes, hay que mencionar la complementariedad de los distintos niveles de intervención político-jurídica. De esta forma, para la política autonómica de empleo, mostrando la relevancia de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, el artículo 23.3 de la vigente Ley de Empleo, les atribuye un específico papel en el diseño, planificación y coordinación con la acción jurídico-política de empleo multinivel. Así, menciona el precepto los que a continuación se relacionan y analizan.

#### **3.1. Estrategia Europea de Empleo**

Como tal, no existe una mención expresa común a los Estados que haga referencia a los servicios públicos de empleo, aunque sea con diferentes denominaciones, pero con una finalidad análoga.

Lo único que se puede tener en consideración es el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Se menciona el desarrollo de unos recursos humanos garantes de un nivel de empleo elevado y duradero. De una parte, los primeros se pueden considerar o entender como los ocupados en los servicios públicos de empleo autonómicos en la labor de hacer efectiva la intermediación; mientras que, de otra parte, los segundos, mantener en su funcionamiento un nivel de eficacia alta como cauce para la materialización del derecho subjetivo a una oportunidad de empleo.

En la misma dirección, en la Estrategia Europa 2030, se puede comprender una alusión implícita cuando, entre sus objetivos, está hacer una Europa más inclusiva en el ámbito del empleo. Así pues, los servicios públicos de empleo autonómicos tienen la misión de ayudar a ello desde su actuación y actividad de intermediación para facilitar la integración de las personas en el mercado de trabajo.

En conjunto, se está ante una modalidad de coordinación requerida legalmente que, en la praxis, no es clara y directa. Sí ambigua y sujeta a interpretaciones que, hasta cierto punto, se pueden considerar forzadas. Quizás la alusión resulte escasa.

Ahora bien, no hay que olvidar el Fondo Social Europeo. Éste constituye una herramienta clave para Europa. Una de sus finalidades, entre otras, es la ayuda a las personas a la consecución de puestos de trabajo. He aquí donde los servicios públicos de empleo tienen cancha para participar. De hecho, muchos programas de empleo se encuentran financiados por el mismo.

### 3.1.1. La Red Eures

La libre circulación de personas trabajadoras en la Unión Europea se plasma, canaliza y garantiza con la Red Eures: la agrupación y coordinación de todos los tipos, formas y estructuras de servicios públicos de empleo existentes en cada Estado miembro.

En la práctica y funcionamiento se conforma como un servicio de empleo dependiente de las instituciones de la Unión. Tal es así que, en los diferentes Estados miembro, funciona en coordinación con los servicios públicos de empleo de éste en calidad de miembros de la Red. Es el caso del Servicio Andaluz de Empleo.

La particularidad es que todo está articulado de forma única y exclusiva a través de internet, por medio del portal web de la propia Red. Portal al que se accede de forma directa al sitio web de éste o, indirectamente, a través de los portales web de los servicios públicos de empleo de cada uno de los Estados miembro. En España son concebidos y entendidos como miembros Eures y, por ende, así sucede con el Servicio Andaluz de Empleo.

En su labor de intermediación hay un intercambio de datos sobre las ofertas de trabajo, la utilización de un conjunto diversificado de formas y medios de contratación entre personas trabajadoras y empleadoras y el rol cada vez más destacado que, junto a los servicios públicos de empleo, tienen otros agentes del mercado laboral. A destacar para tal fin: la puesta en contacto entre oferentes y demandantes de empleo para una efectiva contratación. La Red Eures es considerada en este punto como una garantía.

La eficacia y eficiencia en su funcionamiento pasa por la atención e inclusión dentro de su ámbito subjetivo a cualquier tipo de contratación resultante de la intermediación. Todo ello sin olvidar a las nuevas entidades que, junto a los servicios públicos de empleo, gestionan o son parte también de la política activa de empleo para facilitar la incorporación a los mercados de trabajo.

En lo concerniente a las responsabilidades, en el artículo 12.2 del Reglamento 2016/589, son concretadas tres tareas: el llamamiento a que el conjunto de ofertas de empleo publicadas por los servicios públicos de empleo o cualquier otro miembro lo sean también en el portal de la Red; la contribución a que el conjunto de demandas de empleo y de *currículum vitae* publicadas por los servicios públicos de empleo o cualquier otro miembro lo sean igualmente en el portal de la Red. Condición: la persona trabajadora interesada haya dado su consentimiento al efecto; y la prestación de servicios de apoyo a las personas trabajadoras y empleadoras de conformidad a lo establecido y fijado reglamentariamente.

Si se atiende al artículo 13 del citado Reglamento, hay un llamamiento a la responsabilidad en la promoción activa cooperada para las oportunidades laborales existentes y en las que la intermediación tiene un rol clave.

Pese a ello, existe una gran complejidad resultado del elevado volumen cuantitativo de servicios públicos de empleo involucrados, restando así eficacia en su finalidad en este ámbito.

### **3.2. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024**

El primer y único artículo que tiene el Real Decreto 1069/2021 es la aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. En conjunto, en ella tienen un rol más que destacado los servicios públicos de empleo autonómicos. Es la norma que establece la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral para todo el Estado.

En esta dirección, la Estrategia expresamente recoge como objetivos clave la esencia de la funcionalidad de los servicios públicos de empleo. Esto es: la reducción del desempleo; la activación y la disminución de los períodos de desempleo; la mejora cualitativa de la cobertura de puestos de trabajo; y la mejora de la satisfacción de los oferentes y demandantes de empleo con los servicios prestados.

De los mismos, implícitamente se aprecia cómo olvidan la vertiente activa de la política de empleo. Se vuelcan en la reducción del desempleo y en la función de intermediación. La generación de empleo y la gestión de éste la entienden anudada a la bajada de los niveles de desempleo y las medidas destinadas a ello. Particularidad: la llamada de atención a la creación de empleo y las políticas activas de empleo quedan relegadas a un segundo plano. Se anudan de forma débil.

Igualmente, llama la atención el uso del verbo mejorar. Se alude así a términos cualitativos. Se da a entender que no funcionan todo lo bien que deberían de hacerlo, generando dudas en sus usuarios protagonistas de la política de empleo. Esto plantea de por sí los interrogantes sobre eficacia y eficiencia en su función principal. Tienen que mejorar sus niveles de operatividad con la misión de que se deje constancia en la praxis de su funcionalidad. Se hace necesaria una elevación en los estándares de calidad de los servicios que prestan. Si no se cumple, queda en entredicho la adecuada y correcta implementación de las políticas de empleo autonómicas.

Desde estos objetivos clave, se establecen unos prioritarios dando continuidad a los precedentes en el tiempo. Éstos se sujetan a criterios temporales, particulares de colectivos, los específicos de las regiones que se traten y áreas de especial interés coyunturales. En ello, la llave la tiene el Gobierno y el Plan Anual de Política de Empleo. Elementos comunes esenciales: empleabilidad de las personas jóvenes; empleo como instrumento de inclusión social, significativamente para las personas

paradas de larga duración y los mayores de cincuenta y cinco años; formación para el empleo en conexión con la realidad de cada momento; de nuevo, la mejora de los servicios públicos de empleo autonómicos; y la concepción de la realidad de las políticas activas de empleo autonómicas como un todo con marcos de colaboración interpartes comunes.

Por su parte, quedan acotados igualmente unos objetivos estructurales estables a seguir expresamente, como se menciona, por los servicios públicos de empleo autonómicos. Se encuentran organizados en seis ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del sistema nacional de empleo.

Significativo es cómo en la evolución desde los objetivos clave a los estructurales hay un vuelco y cambio de lógica. Se parte de una perspectiva principal de lucha contra el desempleo para llegar a la centralidad del empleo, de la ocupación, del tener oportunidades de trabajo y así poder formalizar y garantizar el derecho al empleo en la subdisciplina a la que se llega del Derecho Social del Empleo<sup>5</sup>.

La razón de ser de la controversia que se suscita tiene su origen en que los objetivos clave sí se han pensado y marcado *ex novo*, mientras que los restantes provienen de estrategias y planes de acción anteriores. Desde el ámbito jurídico-político, se ha entendido como lógico un desarrollo que no entrelaza de forma correcta. El mercado de trabajo evoluciona y, de conformidad con ello, también ha de evolucionar la política de empleo que, a su vez, va a trazar los designios de las autonómicas y la funcionalidad de los servicios públicos de empleo. La estabilidad mencionada deja de ser operativa.

### 3.3. El Plan Anual de Fomento del Empleo Digno 2024

El Plan Anual de Fomento del Empleo Digno para el año 2024 se aprobó en una fecha tardía: el dos de julio del mismo. No es lo más procedente para su implementación el que se hiciese vencida ya la mitad del año. Automáticamente, se le está restando impacto y resultados en un futuro inmediato, salvo que se decida su prórroga, si bien su evaluación y resultados no serán los óptimos en consonancia con la realidad.

Su calificación de digno no había estado en los anteriores más cercanos y lejanos en el tiempo. Por tanto, queda constancia, implícitamente, de que, con el mismo, se quiere evolucionar cualitativamente en la empleabilidad y ocupaciones con unas condiciones de trabajo que se impulsan en su marco.

<sup>5</sup> Molina Navarrete, C., “Derecho (social) del empleo” y “Políticas de mercado de trabajo sostenible”: ¿más “obsolescencias” que “avances” en la “nueva” Ley de Empleo?, en AA.VV., 40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía, J. L. Monereo Pérez (dir.). Monografías de Temas Laborales, núm. 66, Sevilla, 2024, pp. 81-82.

En lo que aquí interesa es necesario subrayar: el impulso que incluye a las redes de orientación profesional; un más que prudente pretendido incremento del 10% en la mejora de la empleabilidad; y el remarcar el derecho a la inserción laboral para las personas mayores de cuarenta y cinco años en situación de desempleo, en aras de garantizarles un contenido esencial de éste: la realización de un itinerario ajustado al perfil, “su itinerario”, culminante en la firma de un acuerdo de actividad con una persona tutora que haga su seguimiento.

#### **4. EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA**

Siguiendo la línea constitucional y de derechos ya analizada, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 26, denominado “Trabajo”, hay una escueta mención al servicio público de empleo. Implícitamente hay una amplitud en su tratamiento. El precepto garantiza el acceso al trabajo de forma gratuita como forma específica del ejercicio del derecho al trabajo del artículo 35 de la Constitución. Por tanto, sin discriminación alguna.

Se puede entender que aparece en este momento el derecho al itinerario personalizado de empleo, cuya concreción es la inserción social de la persona desempleada. De hecho, tanto el Pilar Europeo de Derechos Sociales como la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 enfatiza en que las personas sean acompañadas individualmente. Implícitamente, se trata de que las mismas perciban la utilidad del Servicio Andaluz de Empleo. Pero, de forma simultánea, se conforma el deber de éste en la materialización de un derecho social de ciudadanía.

Desde este planteamiento, la mención en el artículo 26 del Estatuto, lo viene a reconocer como un derecho ambiguo con carencias en su sistematización técnica en el modo de reconocimiento o proclamación. Formalmente, ni lo considera, ni se considera, como fundamental. Pero en la práctica lo es. Posibilita el que todas las personas tengan la oportunidad de beneficiarse de una intermediación laboral que le permita ejercer, en conexión, el ofrecimiento de oportunidades de empleo para, en consonancia, tender hacia el pleno empleo.

Este objetivo nacional pasa, parcialmente, por el de las comunidades autónomas y, por ende, por Andalucía. El Servicio Andaluz de Empleo se constituye como elemento contribuyente de forma activa hacia el mismo. Ha de conseguir que la colocación finalice con éxito y adquiera el protagonismo que merece<sup>6</sup>. Es clave la evolución de la expectativa de derecho al derecho materializado.

<sup>6</sup> Molina Hermosilla, O., Clasificación de la política de empleo: políticas activas y pasivas, en AA.VV., Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e

Hay que destacar la importancia de la gratuidad. Implica, automáticamente, que el poder político de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la implementación de las políticas públicas de carácter social, incluya un elenco de medidas justificadoras de su existencia y funcionamiento como parte de su política de empleo<sup>7</sup>.

El problema de fondo es que este derecho gratuito encubre a otro elenco de derechos laborales inespecíficos susceptibles de aplicación al respecto. Hubiese sido necesaria, sin duda, una redacción más completa en contenidos y alcance. La horizontalidad interpretativa de la que derivar derechos no es suficiente<sup>8</sup>.

## **5. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONTENIDOS EN MATERIA DE EMPLEO DE LA LEY 4/2002, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO, JUNTO A OTRA NORMATIVA CONCORDANTE**

En lo que aquí atañe, es de especial interés el capítulo I de la Ley en cuestión, razón por la cual se va a prestar atención expresa y particular al conjunto de artículos que lo componen. Abordan la naturaleza y atribuciones del Servicio Andaluz de Empleo. Esta delimitación responde a evitar la transcripción de la misma en su totalidad, cuando lo que se está analizando es su función de intermediación.

El artículo primero de la Ley 4/2002 define al Servicio Andaluz de Empleo como un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia. A lo que se ha de añadir, *ex* artículo 1.2 del Decreto núm. 96/2011 de Servicio Andaluz de Empleo, de 19 de abril, por el que se aprueba los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo, su patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión funcional. Resultado de la descentralización autonómica, en línea con lo ya apuntado previamente, es el que gestiona la política de empleo andaluza. También, en su artículo 1.1 hay una referencia directa: tiene facultad tanto para realizar el elenco de actividades administrativas y otras funciones y competencias recogidas en la Ley 4/2002, como para cualquier otra que le sea atribuida *ad hoc*.

El artículo segundo de la Ley 4/2002 relaciona diez principios tasados estrictamente que han de regir en su organización, funcionamiento y ejercicio de

institucional, J. L. Monereo Pérez, J. A. Fernández Bernat, B. López Insúa (dirs. y coords.). Cit., p. 137.

<sup>7</sup> Salas Porras, M., El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación. Monografías de Temas Laborales, núm. 46, Sevilla, 2010, p. 172.

<sup>8</sup> Sáez Lara, C., Política de empleo y relaciones laborales en el Estatuto de Andalucía, en AA.VV., Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig (dirs.). Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1025-1026.

sus competencias. El primero de ellos, relativo a la igualdad de oportunidades y no discriminación. El segundo es la participación de los agentes sociales y económicos, siendo muestra reciente el Pacto Económico y Social por el Impulso de Andalucía. El tercero es la transparencia del mercado de trabajo, pudiendo entenderse unido al primero. El cuarto, la integración, la complementariedad y la coordinación en la gestión de la política de empleo entronca con la intervención y participación jurídico-política multinivel desarrollada. El quinto es la solidaridad territorial, tratando siempre de que no haya desigualdades en su funcionamiento en relación con los correspondientes a los de otras comunidades autónomas. El sexto es la aludida, como derecho, gratuidad, universalidad y personalización. El séptimo es la optimización en su organización y funcionamiento, circunstancia que dependerá de las decisiones del gobierno de turno sobre las consejerías dependientes. El octavo en la calidad en la intermediación que realiza entre trabajadores y empresas. El noveno es el impulso y el carácter innovador en las políticas activas de empleo de las que es parte directa o indirecta. Y, el décimo, la necesaria coordinación con otros organismos y otras Administraciones Públicas.

Reformado por el Decreto-Ley 4/2013, de Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 2 de abril, en el artículo tercero de la Ley 4/2002, dedicado expresamente a las funciones del Servicio Andaluz de Empleo, menciona separadamente la intermediación en el mercado de trabajo. Más concisamente, en el seno de la planificación, gestión, promoción y evaluación de las acciones y programas para el empleo, cita expresamente a la intermediación laboral, con su correspondiente registro de demandantes de empleo, la recepción de comunicación de contratos y la gestión de la Red Eures. Como se ha apuntado, esta última es socio y parte del engranaje para su funcionamiento.

De igual forma y en aras de una mayor eficiencia, se expresa la necesaria coordinación con la Consejería con competencia sobre la materia de formación para el empleo. Hay un interés claro en la implementación de todas las posibles funciones de intermediación laboral tratando de conseguirse unas mejores opciones de acceso al empleo, la adaptación de la formación y una recualificación.

En el artículo cuarto de la Ley 4/2002, se menciona que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía es el único competente para: aprobar los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo; establecer su proyecto de presupuestos; y nombrar, siempre con propuesta del Consejero competente, su Director-Gerente y los titulares de las Direcciones Generales que pudieran llegar a establecerse.

El artículo quinto de la Ley 4/2002 atribuye a la actual Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo la facultad de concretar el elenco de directrices generales y criterios a los que se ha de sujetar la actuación del Servicio Andaluz de Empleo; la aprobación del anteproyecto de su presupuesto; la aprobación anual de la necesidad, llegado el caso, de recursos humanos para su eficiente funcionamiento que, de conformidad con el Plan de Acción SAE 2023-2024, ha de

ser ordenado y diseñado siguiendo el modelo de gestión por competencias con la finalidad de reforzar la comunicación interna; y el planificar, supervisar y controlar su actuación.

Llama la atención que el Decreto núm. 155/2022, de Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la misma, ya en su justificación señala que su nueva organización quiere impulsar la actividad y finalidad del Servicio Andaluz de Empleo. A los efectos se recoge la voluntad política de darle más medios para que, estando informado del mercado de trabajo, pueda ejercer de una manera eficaz la labor de intermediación sumando así a la empleabilidad. Esta intención se manifiesta en el artículo 1 a) 1º al señalar la coordinación requerida con el Servicio Andaluz de Empleo para la intermediación laboral.

Tratando de dar respuesta, uno de los contenidos del citado Plan de Acción SAE 2023-2024, su Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía, es la apuesta por el modelo de gestión integral: la construcción e implementación de los medios técnicos posibilitadores de una visión integradora de los procesos de encuadramiento, orientación e intermediación.

Aunque no se les preste atención analítica en estas páginas respecto a la Ley 4/2002, sí hay que dejar constancia de que los restantes capítulos de ella se dedican a sus órganos de funcionamiento, régimen económico y financiero, régimen jurídico y personal. Vienen a completar una visión de conjunto que justificó, en su momento, su creación en relación con su principal razón de ser: la intermediación.

Pese a ello, sí hay que meter en valor la Resolución de Servicio Andaluz de Empleo, de 6 de julio de 2023, vigente desde el 11 de abril de 2024, en virtud de la cual se establece la delegación de competencias en los órganos directivos del mismo. Su contenido, en esencia, es la evolución, síntesis y enlace de las reformas acaecidas para desembocar en una reunificación coherente con la realidad actual. El objetivo es su consolidación, evitando vaivenes organizativos.

## **6. DOS CASOS DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO ORIENTADOS A LOS DEMANDANTES DE EMPLEO PARA SU INSERCIÓN LABORAL**

En la sociedad actual ya no se considera al trabajo como punto básico para la inclusión social. El planteamiento de que una persona necesita de actividad laboral profesional para su integración, si bien no ha sido olvidado, sí ha sido superado por otras variables y situaciones afrontadas por diferentes políticas sociales de diverso calado.

## 6.1. La Red Andalucía Orienta

En el capítulo II de la Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril, se regula la Red Andalucía Orienta. El Servicio Andaluz de Empleo tiene un rol importante. Pone a disposición todas sus unidades e instrumentos.

La actividad es, en exclusiva, la orientación en la formación, desarrollo y puesta en práctica de actuaciones dirigidas a la inserción laboral, utilizando para ello las unidades de las que se disponen a los efectos y los itinerarios personalizados de inserción como parte del contenido del artículo 26 del Estatuto de Autonomía.

La intermediación que pueda realizar el Servicio Andaluz de Empleo se supedita a una buena labor de formación y orientación profesional previa. Sin que ésta transcurra eficazmente por el itinerario personalizado de inserción, pone en jaque la función clave del Servicio Andaluz de Empleo. No se estaría orientando ni formando para la adquisición de aptitudes, competencias, habilidades y capacidades requeridas por una determinada profesión con la que pueda ser demandante de empleo ajustándose a un perfil definido a efectos de una intermediación adecuada. En este sentido, hace que el propio Servicio cojee.

## 6.2. El itinerario personalizado de inserción

En el marco general del derecho al itinerario personalizado de empleo ya analizado, la Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril, afronta el mismo.

El carácter diferenciador y más importante es que si la persona está sujeta al mismo, tiene preferencia en el derecho al acceso y programas de actuación del Servicio Andaluz de Empleo. Se puede llegar a plantear si con ello se da lugar a una discriminación. A priori, se puede entender afirmativamente, si bien a posteriori se puede valorar negativamente. Esto es así porque, en última instancia, las personas que tienen posibilidad de beneficiarse del mismo están en idéntica situación involuntaria de desempleo demostradora de una actitud proclive al trabajo<sup>9</sup>. Tan solo la calibración de un elemento subjetivo, como es el mayor interés personal, lo impulsa y dota de más contenido al derecho. Responde así a su concepción como ofrecimiento de una oportunidad. No cambia su posible comprensión como puerta de acceso<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vigo Serralvo, F., El deber de trabajar. Significado constitucional y proyección legislativa. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 289.

<sup>10</sup> Domínguez Morales, A, “La orientación profesional mediante los itinerarios o planes personalizados de actuación. Apuntes sobre el caso andaluz”, Temas Laborales 171/2024, p. 160.

Si se está ante un derecho social, lo más correcto desde la política del derecho, no debería de haber sido el dar lugar a un derecho de opción. No hay que obviar que está de por medio el buen funcionamiento del Servicio Andaluz de Empleo. Buen funcionamiento que, por otra parte, siempre aparece como declaración y objetivo político en cualquier normativa relacionada directa o indirectamente con el mismo.

La posibilidad de acogerse al mismo se concreta en la previa necesidad de estar inscrito como demandante de empleo. Desde esta situación todo el procedimiento se pone en marcha. Con total lógica comienza con una entrevista personal en la que se conoce a la persona demandante del itinerario en la que muestra sus pretensiones y se le informa de los servicios de los que dispone. Seguidamente, se va a recoger toda la información curricular de cara a su análisis y valoración. A continuación, se le va a definir el propio programa en sí de formación para su inserción, particularizando la oferta de las actividades y programas a las que se podría acoger. Posteriormente se va a desarrollar y seguir el itinerario con la posibilidad de una revisión ante posibles opciones o evoluciones en materia de necesidades de empleo y perfiles profesionales muy concretos. Finaliza el itinerario valorando los objetivos propuestos y realidades alcanzadas. La óptima y confluyente con su razón de ser: el haber conseguido hacer efectivo el resultado de la intermediación, accediendo a un puesto de trabajo.

## **7. EL PROGRAMA DE EMPLEO ANDALUCÍA ACTIVA DE 2024 COMO EJEMPLO DE CONEXIÓN COMPLEJA ENTRE LA POLÍTICA DE EMPLEO ANDALUZA, EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y SU ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN**

Este Programa fue aprobado mediante Orden de 2 de julio de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para el fomento del empleo en el ámbito local, Programa Andalucía Activa.

En el marco de éste, el Servicio Andaluz de Empleo tiene más un rol de orientación que de intermediación expresa para las personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo no ocupadas.

Aún así, no se resta un ápice de importancia al Servicio Andaluz de Empleo. Tiene un rol destacado. Implícitamente va a tratar de mejorar la empleabilidad en el ámbito local fomentando una adquisición de experiencia laboral vinculada a una ocupación. Expresamente, siendo obligatoria la presentación de la oferta ante el mismo, tiene que ser el propio Servicio Andaluz de Empleo el que elija sólo a dos personas candidatas por cada puesto de trabajo que se solicite. Tiene que hacerlo siguiendo los principios de igualdad, mérito y capacidad. Por tanto, una preselección sobre la que, a posteriori, la entidad beneficiaria selecciona definitivamente.

En este Programa, el Servicio Andaluz de Empleo es relegado a un segundo plano. No participa, para nada, en la ordenación, instrucción y resolución de las subvenciones. Con ello, no hay ni una coherencia desde la política del derecho y la importancia que tiene en el momento actual, ni por las constantes referencias en la normativa de su grupo regulador en aras de su centralidad para la intermediación.

Una corroboración de esta deficiencia se encuentra en la citada Resolución de Servicio Andaluz de Empleo, de 6 de julio de 2023, vigente desde el 11 de abril de 2024, en virtud de la cual se establece la delegación de competencias en los órganos directivos. En su apartado segundo, letra c), la persona titular de la Dirección General competente en materia de intermediación y orientación laboral tiene una delegación expresa para la resolución de procedimientos de concesión y el reintegro de las subvenciones concedidas que son de su competencia. Igualmente tienen la facultad para declarar la prescripción del derecho al cobro o, en su caso, al reintegro de subvenciones ya concedidas, al margen de lo que se establezca en la normativa particular sobre la materia.

Paradójicamente, en el marco del ya mencionado Plan de Acción SAE 2023-2024, el objetivo del conocimiento de una nueva forma de atención y prestación de servicios por el Servicio Andaluz de Empleo y la socialización entre todos los actores implicados y afectados no se pone en práctica. Se da a entender así que, en relación con lo que podría ser, se encuentra disminuida la intermediación.

## **8. REFLEXIÓN CONCLUSIVA**

En el seno de la política de empleo andaluza se encuentra el Servicio Andaluz de Empleo con la finalidad primordial de hacerla efectiva a través de, principalmente, la intermediación. Éste nada entre un elenco de programas y/o planes que no son muy claros en relación con la trascendencia epicentral que debe de tener. Todo un entramado de normativa interna lo enrevesa, sumándose como un elemento más en la constante aparición y desaparición de planes de acción en los que no se halla una unidad de actuación evolutiva de la política social desde una perspectiva holística. El valor cuantitativo y cualitativo de la intermediación se encuentra disminuido.

Los recursos humanos para el funcionamiento adecuado del Servicio Andaluz de Empleo están disponibles, así como su dirección política jerárquicamente organizada. Es probable la necesidad de incluir en ésta última un personal con perfil técnico cualificado y distinguido. No hay que olvidar la concienciación a todas las personas involucradas del carácter social del derecho que están posibilitando y tratando de garantizar no sólo para la ciudadanía, sino también para el desarrollo social y económico, dada su función intermediadora en el camino hacia el pleno empleo.

Carece de mucho sentido el hecho de que se banalice al Servicio Andaluz de Empleo. Sus menciones como sólo una herramienta política, a veces no utilizada de la forma adecuada o con simples alusiones dotantes de una importancia y expectatividad mermadas, supone el desaprovechar una oportunidad para el conjunto de la política de empleo. Viene a constituirse más como un órgano encajado con una estructura y finalidad más administrativa que de otro carácter.

Por más que fue creado *ad hoc*, en el seno de la política de empleo andaluza, las menciones jurídico-normativas otorgantes de facultades al Servicio Andaluz de Empleo se realizan atribuyendo posibilidades de actuación o, incluso, impulsándolas. El rol tan importante que posee este órgano administrativo para la intermediación -como servicio público- se difumina en una política social del derecho con una muy mejorable técnica de ordenación jurídica y, como resultado, de un funcionamiento eficaz y eficiente.