

# El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica

**Pilar Conde Colmenero**

*Doctora en Derecho (acreditada a titular de universidad.*

*Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social).*

*ESIC Business & Marketing School (València, España)*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[colmener@uji.es](mailto:colmener@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0003-2199-1969>

Este trabajo ha sido finalista del **Premio Estudios Financieros 2023** en la modalidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

El jurado ha estado compuesto por: don Miguel Ángel Purcalla Bonilla, don Alberto Blasco Hernando, don Jordi García Viña, don Eduardo Rojo Torrecilla, doña Cristina Samsó Sánchez y doña María José Sánchez García.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato.

## Extracto

La publicación de la Ley 3/2023, de empleo, junto con el dictado de otras normas recientes que inciden en el mercado de trabajo y en las políticas de ocupación (la LO 3/2022, de ordenación e integración de la formación profesional, el RDL 1/2023, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral, y, entre otras, también el RDL 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo), han abierto un nuevo escenario regulatorio que constituye un auténtico cambio de modelo. Empujado (y financiado) por los fondos Next Generation EU de 2020, este modernizado entramado normativo sale al paso del complejo contexto económico, sanitario, social, energético, medioambiental y tecnológico que afronta nuestro país en la segunda década del siglo XXI, a la vez que intenta atajar los importantes problemas estructurales del mercado de trabajo español. El presente estudio pretende realizar un análisis crítico de estas importantes novedades legislativas (a la cabeza de las cuales se encuentra la actual Ley de empleo) para diagnosticar las fortalezas y aciertos de la nueva ordenación, reflexionar sobre las eventuales carencias y, sobre todo, comprobar si realmente se están favoreciendo los procesos de transformación digital y transición ecológica.

**Palabras clave:** mercado de trabajo; políticas de empleo; empleo decente; transición ecológica; transformación digital; empleabilidad; formación profesional; autoempleo.

Recibido: 03-05-2023 / Aceptado: 08-09-2023 / Publicado (en avance *online*): 30-10-2023

**Cómo citar:** Conde Colmenero, P. (2023). El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 477. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.18949>



# The new employment regulatory framework: towards the modernization of employment policies and the establishment of a labor market model that facilitate digital transformation and ecological transition

**Pilar Conde Colmenero**

*Doctora en Derecho (acreditada a titular de universidad.  
Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social).  
ESIC Business & Marketing School (València, España)  
Universitat Jaume I (Castelló, España)*  
colmener@uji.es | <https://orcid.org/0000-0003-2199-1969>

This paper has been a finalist in the **Financial Studies 2023 Award** in the Labour and Social Security Law category.

The jury members were: Mr. Miguel Ángel Purcalla Bonilla, Mr. Alberto Blasco Hernando, Mr. Jordi García Viña, Mr. Eduardo Rojo Torrecilla, Mrs. Cristina Samsó Sánchez and Mrs. María José Sánchez García.

The entries are submitted under a pseudonym and the selection process guarantees the anonymity.

## Abstract

The publication of Law 3/2023, on employment, together with the issuance of other recent regulations that affect the labor market and employment policies (Organic Law 3/2022, on the organization and integration of vocational training, the Royal Decree-Law 1/2023, on urgent measures regarding incentives for labor hiring, and, among others, also Royal Decree-Law 32/2021, on urgent measures for labor reform, the guarantee of stability in employment and transformation of the labor market), has opened a new regulatory scenario that constitutes a true change of model. Pushed (and financed) by de 2020 Next Generation EU funds, this modernized regulatory framework meets the complex economic, health, social, energy, environmental and technological context that our country faces in the second decade of the 21st century, at the same time trying to tackle the important structural problems of the Spanish labor market. The present study aims to carry out a critical analysis of these important legislative developments (at the head of which is the current employment Law) to diagnose the strengths and successes of the new organization, reflect on possible shortcomings and, above all, verify if the processes of digital transformation and ecological transition are really being favored.

**Keywords:** work market; employment policies; decent job; ecological transition; digital transformation; employability; vocational training; self-employment.

Received: 03-05-2023 / Accepted: 08-09-2023 / Published (online preview): 30-10-2023

**Citation:** Conde Colmenero, P. (2023). The new employment regulatory framework: towards the modernization of employment policies and the establishment of a labor market model that facilitate digital transformation and ecological transition. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 477. <https://doi.org/10.51302/rts.2023.18949>



## Sumario

1. El mercado de trabajo del siglo XXI: empleo decente en los nuevos escenarios económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales (una mirada global, con acento europeo y nacional)
2. Una nueva ley de empleo (Ley 3/2023) y un modernizado marco normativo de las políticas de ocupación: el cambio de paradigma
  - 2.1. Antecedentes del nuevo marco regulatorio y compromisos europeos de reformas e inversiones
  - 2.2. Actual marco normativo del empleo y legislación complementaria en la materia: profundos cambios legales en un contexto de transición ecológica y transformación digital
3. Novedades de la LE y del nuevo modelo regulador de las políticas del mercado de trabajo: reflexión crítica en clave ecológica y digital
  - 3.1. La AEE: el relevo del SEPE
  - 3.2. La relevancia de la empleabilidad y la importancia de las competencias básicas
  - 3.3. Cambio de paradigma en la ordenación legal de la formación profesional: un sistema único e integrado
  - 3.4. Ampliación de los colectivos de atención prioritaria y creación de un marco jurídico unificador de los incentivos a la contratación laboral
  - 3.5. Modernización de los servicios de empleo: el novedoso catálogo de servicios garantizados
  - 3.6. Fomento del autoempleo, el emprendimiento y la economía social, focalizado en las cooperativas y las sociedades laborales (con perspectiva de género)
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas



## 1. El mercado de trabajo del siglo XXI: empleo decente en los nuevos escenarios económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales (una mirada global, con acento europeo y nacional)

A comienzos de la segunda década del siglo XXI, el escenario en el que se desenvuelven las relaciones laborales y el empleo en el mundo, en Europa y, también, en nuestro país, dista mucho de parecerse al contexto y las circunstancias que envolvían la realidad del trabajo hace algo más de 20 años. En apenas tres décadas, el entorno económico, sanitario, geopolítico, social, medioambiental, tecnológico y cultural se ha modificado ostensiblemente debido a circunstancias de toda índole que han proyectado sus efectos sobre las relaciones laborales, la organización del trabajo, la actividad empresarial y la productividad, etc. Entre esos factores, destacan las cuestiones relativas a las preocupaciones medioambientales y sociales que se han puesto de manifiesto por el cambio climático y el, a veces, desafortunado desarrollo neocapitalista (Costa Climent, 2021). Lo cierto es que el futuro más cercano amaga con seguir golpeando la creación y el mantenimiento de empleo digno y decente, provocando un grave riesgo para la consecución del desarrollo sostenible y, más concretamente, de la denominada «transición social ecológica justa» (Miñarro Yanini, 2022). Tal horizonte solo se podrá revertir si se consigue aplicar fórmulas políticas e instrumentos legales eficaces para hacer frente a los inaplazables riesgos medioambientales, económico-financieros y sociales que existen y pueden sobrevenir.

El ayer y hoy recientes del mercado de trabajo y el empleo (periodo 1998-2023), a nivel global, europeo y español, se encuentra jalonado por una serie de hitos. En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acuña por primera vez la noción de «trabajo decente», que pretende expresar lo que, en el mundo globalizado, debería ser un buen trabajo o un empleo digno, definiéndolo con base en «cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social»<sup>1</sup>. Bajo esta perspectiva, solo dignifica aquel trabajo que permite el desarrollo de las propias capacidades y no hay trabajo decente si no existen posibilidades reales de acceder a empleos en condiciones dignas (empleo decente). Este esfuerzo conceptualizador de la OIT, junto con las iniciativas de la Organización Internacional de las Naciones Unidas (ONU) por avanzar decididamente hacia el desarrollo sostenible (sobre todo, la Declaración del Milenio del año

---

<sup>1</sup> Conferencia Internacional del Trabajo. *Memoria del director general. Trabajo decente*. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

2000 –A/RES/55/2–), nacen como respuesta a un contexto mundial de finales del siglo XX y comienzos del XXI donde no es frecuente que las personas desarrollen un trabajo que se ajuste a la referida noción de trabajo decente. Más bien, la práctica internacional revelaba, entonces, un deterioro del empleo (Lousada Arochena y Ron Latas, 2018), unas tasas de pobreza elevadas y unas desenfrenadas desigualdades a nivel global, que en gran medida tenían que ver con la falta de empleo y/o con el trabajo en condiciones poco dignas (de salario, seguridad y salud, cobertura social, etc.), y que, particularmente, afectaban a las personas jóvenes y a las mujeres. Es por estas razones que las instituciones y organizaciones supranacionales se autoimponen en aquellos momentos el objetivo, no tanto teórico como real, de luchar por la creación y mantenimiento de empleos de calidad y por reducir el desempleo, convencidas de que la apuesta por el trabajo decente era un pilar fundamental de la sostenibilidad, que entronca con la erradicación de la pobreza y la cohesión social (Morán Blanco, 2018).

En la Unión Europea (UE), la situación era algo menos apremiante, ya que la primera década del presente siglo se desarrolló en un progresivo crecimiento económico que, no obstante, no terminó de traducirse en pleno empleo y quedó pronto empañado por las preocupantes tasas de desempleo que se extendieron por países como Polonia, España, Eslovaquia o Finlandia (con elevación desorbitada del desempleo juvenil). Para agravar la situación, pronto sobrevino la crisis económico-financiera de 2008 que, aunque tuvo el epicentro en Estados Unidos, se propagó al resto de países desarrollados y a la UE con especial virulencia. A estas alturas, ya existía la convicción de que las políticas económicas y las estrategias de desarrollo y productividad europeas debían reservar un lugar nuclear a la preocupación por la creación de empleo, y de empleo decente de calidad. En concreto, algunos de los principales objetivos de la UE para con la promoción y lucha por el trabajo decente tenían que ver con la creación de empleos duraderos y sostenibles (verdes) y con garantizar los derechos de las personas trabajadoras (Morán Blanco, 2018). En 2009, se adopta en la Conferencia Internacional del Trabajo el Pacto Mundial para el Empleo, que pivota en torno al concepto de trabajo decente, el apoyo a la creación de empleo y el fomento de la empleabilidad, como respuestas necesarias para iniciar la recuperación de la crisis y favorecer la globalización equitativa (Gil y Gil, 2014).

Nuestro país padeció, junto con otros Estados miembros de la UE (Grecia y Portugal), los envites más fuertes de la crisis de 2008-2013, con ciertas particularidades derivadas de los recortes y congelaciones salariales, así como de las deficiencias estructurales del mercado de trabajo que se arrastraban de tiempos pasados (precariedad laboral y desempleo), y a los que se hizo frente con reformas laborales de calado y estructurales (RDL 3/2012). No obstante, para toda la UE había quedado patente el apremiante problema del desempleo juvenil y en 2014 hubo que articular instrumentos y fondos europeos para intentar atajarlo, destacando entre ellos el programa de Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil –España comenzó aquel año con una tasa de desempleo de 55,48 % entre personas jóvenes–. Lo cierto es que tales medidas, junto con la adopción de otros mecanismos europeos para rebajar el desempleo general y el inicio progresivo del restablecimiento económico en toda la zona

euro, comenzaron a mejorar lentamente las cifras de empleo (a diferencia de lo sucedido a nivel mundial, donde la tendencia no tiene una media tan positiva). Aun así, la disrupción tecnológica era palmaria y sus efectos (no siempre favorables) sobre la creación y mantenimiento del empleo empezaban a ser visibles en algunos sectores como la industria.

Llegado 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU (Resolución A/RES/70/1) encumbró el trabajo decente al reconocerlo al más alto nivel como objetivo 8: «Trabajo decente y crecimiento económico». Su formulación, «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», lo vinculaba, estrechamente y con acierto, a las posibilidades de prosperidad económica del futuro (Lousada Arochena y Ron Latas, 2018). Llegado este punto, hay que señalar que, a partir de estas fechas, empieza a ser más determinante aún que en el pasado la influencia de los cambios tecnológicos y de la robotización sobre el empleo y, de otra parte, eclosionan con gran fuerza los problemas climáticos y medioambientales (evidenciados en las sucesivas conferencias sobre cambio climático de la ONU y, en concreto, ese año, en la Cumbre de París de 2015 –COP 21–). Por esta razón, no extraña que para entonces la OIT definiese el «empleo verde» como «aquel empleo decente que contribuya a preservar y restaurar el medioambiente 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»<sup>2</sup>. Es decir, en una natural evolución conceptual, finalmente quedan conectados el empleo verde y el trabajo decente, puesto que todo empleo verde debe ser primero un empleo decente, en consideración a la vertiente social del concepto, que se une a la medioambiental y ecológica, para coadyuvar a la transición ecológica socialmente justa (Miñarro Yanini, 2021b)<sup>3</sup>.

Cuando en el plano internacional más se tenía centrada la mirada en el horizonte cercano de 2030 y en el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (más las 169 metas a ellos asociadas), irrumpió la pandemia sanitaria de la COVID-19 de manera inopinada y con letales consecuencias sobre la salud pública, la ciudadanía, la economía y el mercado de trabajo. Es ese complicado y complejo escenario económico, social y laboral de finales de 2019, el trabajo *online* (o digital o teletrabajo) tuvo un papel decisivo y relevante en todos los países, una expansión que fue posible gracias a los innovadores avances tecnológicos y telemáticos desarrollados en los años previos, y que quedó regulada, en la UE<sup>4</sup> y en España<sup>5</sup>, con el objetivo de optimizar su utilización y garantizar los derechos

<sup>2</sup> [https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS\\_325253/lang--es/index.htm#:~:text=Los%20empleos%20verdes%20son%20empleos,renovables%20y%20la%20eficiencia%20energ%C3%A9tica](https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_325253/lang--es/index.htm#:~:text=Los%20empleos%20verdes%20son%20empleos,renovables%20y%20la%20eficiencia%20energ%C3%A9tica)

<sup>3</sup> Entendida como tránsito hacia un sistema respetuoso con el cambio climático, con acento en la dimensión laboral, apostando por el trabajo decente y los empleos verdes, que sea socialmente equilibrada, equitativa e integradora, sin dejar a nadie atrás.

<sup>4</sup> Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, de 2002 (revisado en 2009).

<sup>5</sup> Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

de las personas trabajadoras. Para entonces, comienzan a fraguarse importantes instrumentos europeos de financiación (fondos Next Generation UE), destinados a minorar los adversos efectos económicos de la crisis sanitaria y, entre otras cosas, promover un mercado de trabajo resiliente, inclusivo y facilitador de los procesos de transformación digital y transición ecológica (Miñarro Yanini, 2021a). A la vez, en nuestro país se impulsa una reforma laboral que intenta revertir el elevado desempleo y la excesiva temporalidad existentes (RDL 32/2021), y se crea un marco legal, la Ley 7/2021, desde el que afrontar el cambio climático y la transición energética, y fomentar un modelo de desarrollo sostenible generador de empleo decente (a ser posible, solidario, inclusivo, de calidad y libre de desigualdades).

Salientes de la pandemia y adentrados en 2023, los mercados de trabajo, a nivel mundial, europeo y nacional, se desenvuelven en unos escenarios 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) vinculados, de un lado, a la globalización y la digitalización más avanzadas (Mercader Uguina, 2017; 2018) y, de otro lado, al 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, 2021b), 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, 2021a), 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 y, en último término, promover la transición ecológica socialmente justa, creando instrumentos jurídicos robustos que la hagan posible (como ha intentado ser la Ley 7/2021 publicada en nuestro país). Algunas propuestas de vanguardia van en la línea de abrir la reflexión sobre las empresas tecnológicamente responsables (Mercader Uguina, 2018) o de promover el denominado «e-work decente» (Vallecillo Gámez, 2021a).

Centrando el análisis en la situación de España y en el escenario en el que se desarrollaría nuestro mercado de trabajo justo antes de la publicación de la Ley 3/2023, de empleo, se pueden hacer distintas consideraciones. El contexto previo a la reforma laboral de 2021 era de alta precariedad y temporalidad laboral, con elevados índices de desempleo (sobre todo juvenil) y un mercado laboral no inclusivo. Problemas de carácter estructural que se venían manteniendo con independencia de los momentos de bonanza o declive económicos. 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, adecuar el marco normativo a las nuevas realidades económicas y laborales. Con esas perspectivas en el horizonte, el informe *Empleos del mañana: empleos sociales y verdes para construir economías inclusivas y sostenibles*<sup>6</sup> (Foro Económico Mundial, 2023) 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 (en 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 a otras parcelas como la educación, la sanidad y los cuidados relacionados con la tercera edad y la atención geriátrica. A ellos, se suman los consabidos empleos ofertados en el sector digital, tecnológico y logístico (Conde Colmenero, 2022), como pueden ser: analistas de ciberseguridad, desarrolladores/as de negocio, ingenieros/as de inteligencia artificial, de sistemas en la nube y de datos, responsables de *marketing* en redes sociales o profesionales del metaverso (Nogueira Guastavino, 2022).

Embebido de la actividad desplegada por la ONU, la OIT, la UE y algunos países europeos vecinos con el fin de encarar los desafíos que presenta el siglo XXI para la generación de empleo y contribuir de forma óptima a la transición ecológica y la transformación digital, el Parlamento español ha elaborado una moderna Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo (LE), en pro del «empleo digno, estable y de calidad» y de «la generación de trabajo decente» (art. 2.2 LE).

## 2. Una nueva ley de empleo (Ley 3/2023) y un modernizado marco normativo de las políticas de ocupación: el cambio de paradigma

La reciente LE no es sino la norma básica que encabeza todo un entramado de disposiciones que regulan las distintas vertientes del mercado de trabajo y de las políticas de empleo (activas y pasivas). Un marco normativo que, en mayor o menor medida, se ha visto modificado sustancialmente en los últimos 4 años, por lo que es conveniente conocer a fondo dichas reformas y el cambio de paradigma que representan.

---

<sup>6</sup> Vid. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Jobs\\_of\\_Tomorrow\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2023.pdf)

## 2.1. Antecedentes del nuevo marco regulatorio y compromisos europeos de reformas e inversiones

A lo largo de los casi 45 años que constituyen la historia democrática reciente de nuestro país, se han dictado tres leyes de empleo que conforman los antecedentes más cercanos de la norma publicada en 2023. En total son cuatro las leyes básicas que, en este periodo, se han dedicado a dotar de régimen jurídico las políticas públicas de ocupación y a regular el mercado de trabajo español. Lo han hecho, claro está, en contextos económicos, sociales, tecnológicos y de organización territorial bien distintos: la que inauguró el panorama regulatorio en esta materia fue la Ley básica de empleo 51/1980, la siguió la Ley 56/2003, de empleo, y, tras las profusas disposiciones legales habidas en este ámbito, vio la luz el Real Decreto legislativo 3/2015, que aprobaba el texto refundido de la Ley de empleo. El texto definitivo de la actual LE se tramitó como Proyecto de Ley de empleo 121/000112 (acuerdo de 1 de julio de 2022), habiéndose visto afectado durante el proceso por importantes divergencias políticas sobre algunos de los aspectos nucleares de la norma (Rojo Torrecilla, 2023). Pese a todo, la norma salía adelante a comienzos de marzo de 2023, toda vez que se pudo solventar el agrio debate sobre la inclusión *in extremis* de nuevos cometidos de la Inspección de Trabajo en los expedientes de regulación de empleo (disp. final octava LE). *Prima facie*, la LE viene a superar un marco regulatorio que se había quedado anticuado y obsoleto (el anterior texto básico data de principios del siglo XXI –2003–, ya que el RDleg. de 2015 era una mera refundición con poca capacidad innovadora y de transformación), ofreciendo una sistematización más solvente de los extensos derechos y contenidos que reconoce y ordena, y, sobre todo, reformulando el modelo existente, desde una perspectiva muy ambiciosa y (algo) optimista por lo que concierne a la configuración de contenidos, derechos, medios materiales y humanos, etc. (Alfonso Mellado, 2023).

La publicación de la LE trae causa directa del contexto mundial generado por la pandemia de la COVID-19 y, más concretamente, de las decisiones tomadas en el seno de la UE con el objetivo de paliar los adversos efectos económicos provocados por ella y de afrontar el futuro de manera más segura, creando instrumentos fortalecedores y transformadores de la sociedad, en todos sus ámbitos y niveles. De manera coordinada, tras la crisis sanitaria y económica provocada por el coronavirus, los Estados miembros de la UE acuerdan impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación en todo el territorio de la Unión y, en particular, en julio de 2020 se articula el antes mencionado Next Generation EU, con unos fondos globales de 750.000 millones de euros<sup>7</sup>. En España, para instrumentar los 140.000 millones de euros que le correspondían, se aprueba en abril de 2021 el conocido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>8</sup> (PRTR), que permitiría abordar reformas estructurales

<sup>7</sup> Que desembocó en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de recuperación y resiliencia.

<sup>8</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

en los próximos años (mediante cambios normativos e inversiones, fundamentalmente), con el objetivo último de conseguir un cambio de modelo productivo para la recuperación de la economía después de la COVID-19 y una transformación hacia estructuras más resilientes que permitan afrontar con éxito otras posibles crisis y desafíos futuros.

Los cuatro ejes que vertebran el PRTR (transición ecológica, transformación digital, cohesión territorial y social e igualdad de género) tienen una notable trascendencia y relevancia en el plano de las políticas de empleo (Molina Navarrete, 2021). En concreto, la política palanca VIII del PRTR hace referencia expresa a las políticas de empleo y de inclusión, y la política palanca VII engloba la formación continua y el desarrollo de capacidades. Además, de los 30 componentes que conforman el PRTR, 4 de ellos inciden sobre el modelo regulatorio español de empleo y sobre la manera de solventar las problemáticas sistémicas de nuestro mercado laboral, para conseguir adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas, haciéndolo más inclusivo, flexible, resiliente y libre de discriminaciones (Molina Navarrete, 2021). A continuación, se exponen los objetivos de dichos componentes y un avance de las modificaciones legales puestas en marcha para cubrir los ineludibles compromisos adquiridos:

- Componente 23: «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» (que contiene 11 reformas y 7 inversiones). Tiene el reto de modificar el mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil (entre otras cuestiones) y, además, pretende aumentar la eficacia y la eficiencia de la política de empleo (sobre todo impulsando la modernización de las políticas activas para orientarlas a la mejora de las oportunidades de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones requeridas por nuestra economía) y «revisar las subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social», para simplificar el sistema de incentivos a la contratación y aumentar su eficacia. Entre las reformas legislativas aquí comprometidas y llevadas a cabo se encuentra la nueva LE y el Real Decreto-Ley 1/2023, de incentivos a la contratación laboral. Y entre las inversiones previstas, destacan las centradas en crear oportunidades de empleo juvenil (a través de tres programas específicos), sin dejar de lado, por supuesto, la activación del empleo de las mujeres (y dentro de ellas, determinados colectivos más vulnerables como las mujeres con baja cualificación, las víctimas de violencia de género, etc., que han quedado recogidos en el art. 50 de la nueva LE).
- Componente 19: «Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*)». Tiene como objetivo básico garantizar la formación e inclusión digital de la ciudadanía y las personas trabajadoras para que puedan protagonizar el proceso de transformación digital de la economía y la sociedad al completo. En esta esfera cobra importancia el impulso de las competencias digitales por su carácter básico, transferible y transversal, así como por su relevante impacto sobre la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y de las personas ocupadas, tal como ha planteado, con acierto, el artículo 38 de la LE.

- Componente 20: «Plan Estratégico de Impulso de la Formación Profesional». Persigue establecer un moderno sistema de formación profesional único, 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. Objetivos acometidos en la Ley orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la formación profesional (LOIFP), con el apoyo significativo de los correspondientes preceptos de la LE (arts. 33, 34 y ss.).
- Componente 11: «Modernización de las Administraciones públicas». Incluye inversiones para los proyectos tractores de la transformación digital más relevantes, donde destaca el empleo y, por sus altas competencias, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), si bien, como establece el artículo 18 y siguientes de la nueva LE, será la Agencia Española de Empleo (AEE) la que ha de estar digitalizada desde sus orígenes, ya que es la que sustituye a aquel. En concreto, los fondos se destinan a la digitalización del SEPE/AEE y a la creación de un sistema técnico integrado de información para toda la estructura pública de empleo (temas que aborda y regula profusamente la LE).

## 2.2. Actual marco normativo del empleo y legislación complementaria en la materia: profundos cambios legales en un contexto de transición ecológica y transformación digital

El actual marco normativo del empleo está conformado por un vasto entramado de disposiciones básicas, de legislación de desarrollo y de normas ordenadoras de materias del ámbito de la ocupación. Este vasto conjunto legislativo es muestra de la magnitud de contenidos y la relevancia que poseen actualmente las problemáticas en torno al empleo. En efecto, el derecho del empleo, así como las políticas de ocupación, tienen hoy día una importancia capital dentro del Estado social y una envergadura a nivel institucional, administrativo y presupuestario que seguramente no se vislumbraba cuando se promulgó la carta magna. Es una disciplina moderna, de reciente configuración y desarrollo, que en un corto espacio de tiempo ha alcanzado gran empuje disruptivo (nuclear en la actual era del desarrollo sostenible y la transición digital, ecológica y social). La expansión de sus fronteras y la conexión directa con otras ramas jurídicas (el derecho de la Seguridad Social y el derecho administrativo) han ido marcando su constitución autónoma (como subsector del derecho social), la evolución de sus elementos centrales, su carácter dinámico y la trayectoria de sus derivaciones (Monereo Pérez, 2017, pp. 12-23).

Conforme a la definición de «política de empleo» del artículo 2.1 de la nueva LE, esta integra tanto las políticas activas de empleo como las políticas pasivas o de protección frente

al desempleo. Lo que apunta a un amplísimo espectro de contenidos esenciales, ya que quedan comprendidos, de un lado, el:

[...] conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 31 LE),

y, de otro lado, el «conjunto de prestaciones y subsidios orientados a la protección económica de las situaciones de desempleo» (art. 2.3 LE). Este enorme campo de actuación política deberá ser abarcado por un marco normativo de considerable envergadura y carácter mutable debido a su apego a realidades cambiantes y a coyunturas de distinta índole.

En una visión panorámica amplia, las normas (principales y complementarias) a tener en consideración actualmente son las siguientes: Constitución española (CE) (arts. 35, 40.1 y 2, 41, 148 y 149, entre otros); LE; LOIFP; Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral; Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas; Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo; Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; Ley 8/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (arts. 87 y ss. sobre el Sistema Nacional de Garantía Juvenil –SNGJ–); Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; 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; Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia; Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo; Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015; Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo; Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación; Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción; Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas; Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes; Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo; Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales; Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social; Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en particular, arts. 108 bis y ss.); y Ley 1/2023, de 20 de febrero, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (en concreto, art. 4.1 c).

En definitiva, la propia percepción de quienes legislan y deciden sobre ocupación y mercado de trabajo es que este extenso ámbito es objeto de un tratamiento normativo e institucional amplio, que se extiende más allá del propio campo de las políticas activas y pasivas de empleo, para adentrarse incluso en la regulación sustantiva de la normativa laboral (así, las recientes reformas laborales han modificado condiciones de trabajo y contratos temporales utilizándolos, con desiguales resultados, como instrumento para incidir positivamente en la generación y mantenimiento del empleo)<sup>9</sup>. En los últimos tiempos se ha acrecentado el problema de dispersión normativa, de falta de eficiencia de las medidas de empleo y de inseguridad jurídica, por lo que se hacía necesario no solo un cambio de modelo de las políticas públicas de ocupación, sino también un esfuerzo compendiador, sistematizador y de reunificación legislativa. Es lo que se ha intentado con la nueva LE y algunas de las disposiciones arriba señaladas. Aun así, el número de normas sigue siendo elevado, dado que el campo a abarcar ha ido creciendo exponencialmente y que sus bifurcaciones son cuantiosas, por lo que en el futuro habrá que redoblar el esfuerzo por un tratamiento legal ordenado y unificado de todas las vertientes de las políticas de empleo, so pena de recrudescer la transición ecológica y la transformación digital.

### **3. Novedades de la LE y del nuevo modelo regulador de las políticas del mercado de trabajo: reflexión crítica en clave ecológica y digital**

El objetivo de este tercer epígrafe no es solo desentrañar pormenorizadamente los complejos cambios, modificaciones y novedades que ha traído consigo la nueva LE y la cohorte de normas que coexisten con ella en la regulación del mercado de trabajo; se persigue, además, realizar un análisis crítico con el objetivo último de diagnosticar las posibles fortalezas y aciertos del moderno modelo de políticas de empleo que propone y de reflexionar sobre las eventuales lagunas o insuficiencias de su enfoque y concreciones, sobre todo para valorar si ayudan a superar los desafíos de la transformación digital y la transición ecológica, de una manera adecuada, óptima y eficaz.

Las principales novedades que plantea la LE y el resto de nuevas disposiciones legales que conforman el marco normativo de las políticas de ocupación arriba detallado son numerosas y de distinta índole. En líneas generales, el cambio de modelo que traen estas notables y significativas reformas tiene reflejo en la propia estructura de la LE que se compone

---

<sup>9</sup> Apartado I del preámbulo del Real Decreto-Ley 1/2023.

de un total de 70 preceptos (a los que se suman 33 disposiciones). Comparativamente, la Ley de empleo de 2015 tenía una amplitud de contenidos menor y poseía una sistemática más parca, de 42 artículos. En los siguientes epígrafes se realiza un examen detallado de las novedades que, a nuestro juicio, más favorecen el cambio de modelo de empleo y un análisis de su eventual contribución a la transición ecológica y la transformación digital.

Con carácter previo, es oportuno hacer referencia al hecho de que la LE amplía los objetivos de la política de empleo (art. 4) e incluye, *ex novo*, unos conceptos básicos (art. 3, donde destaca el de «empleabilidad» por su carácter transversal) y unos principios rectores (art. 5, entre los que se incluyen, el de igualdad y no discriminación, transparencia, colaboración institucional y coordinación, acompañamiento individualizado a las personas desempleadas, eficacia y eficiencia). Todos ellos son coherentes con los postulados de la OIT y la UE, aunque poseen una formulación amplia y excesivamente ambiciosa, ya que, *a posteriori*, habrá que poder alcanzar y evaluar unos (los objetivos) y respetar otros (los principios y definiciones), mediante las medidas concretas propuestas en el propio texto legal, con los medios disponibles (económicos, humanos y materiales) y aplicando el exigente sistema de evaluación de las políticas de empleo dispuesto (arts. 66 a 70 LE), so pena de que el modelo establecido devenga ineficaz (Alfonso Mellado, 2023). Un aspecto también criticable es que entre los conceptos básicos no figura, como hubiera sido deseable, el 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, 2021b). Perdida aquella ocasión, la norma básica de empleo habría sido el *corpus iuris* idóneo donde llevar a cabo esta conceptualización y de ese modo garantizar la homogeneidad de la noción y su aplicación uniforme; además, se ganaría en seguridad jurídica y se establecería el marco jurídico adecuado desde el que diseñar instrumentos y mecanismos eficaces de fomento del empleo verde.

### 3.1. La AEE: el relevo del SEPE

Es posible que una de las novedades de la LE de 2023 que ha suscitado mayor controversia es la creación, dentro del Sistema Nacional de Empleo (SNE) (arts. 18 a 22 LE), de la AEE –en sustitución del SEPE–, en el sentido de poner en entredicho la necesidad y justificación de tal transformación (Alfonso Mellado, 2023). Desde luego, este paso de «organismo autónomo» a «agencia estatal» supone una modificación notable de la naturaleza jurídica de la entidad pública con más altas competencias en materia de empleo y comporta una reseñable innovación en el diseño del entramado institucional de las políticas de empleo (Rodríguez-Piñero Royo, 2023). La transfiguración institucional de los últimos años ha supuesto el paso del antiguo INEM (Instituto Nacional de Empleo) al SEPE y, en la actual etapa, a la AEE. Habrá que felicitarse si, en verdad, esta configuración como agencia estatal (sujeta a la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público) redundará en un marco

regulatorio suficientemente óptimo para «abordar los desafíos a afrontar en materia organizativa, tecnológica y de gestión» (según la expresión del preámbulo de la LE), e imprime mayores dosis de flexibilidad y eficacia en el funcionamiento del servicio público a prestar.

En todo caso, una vez autorizada la creación de la AEE por el propio artículo 8 de la actual LE, el proceso de transición y cambio se ha puesto en marcha. De esta manera, la fijación de su regulación mediante real decreto y las diferentes fases de la transformación del SEPE en la AEE (aprobación de estatutos, situación del personal funcionario, nombramiento y competencias de la directora o director, constitución del consejo rector, etc.) han quedado trazadas en la disposición adicional primera de la LE, que establece la hoja de ruta a seguir en los próximos meses hasta que finalice el proceso con la comunicación y publicación de la agencia a la ciudadanía (divulgándose entonces la nueva imagen institucional, la señalética, el dominio web y redes sociales, etc.). Por supuesto, la elevada misión que la LE concede a la AEE se establece en unos términos bastante similares a los que tenía encomendados el antiguo SEPE: la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo (art. 19 LE). Además, las 14 competencias atribuidas a la flamante agencia (art. 22 LE) son casi una reproducción de las que tenía el SEPE (art. 18 RDleg. 3/2015), salvando algunas actualizaciones en lo concerniente a denominaciones, servicios, instrumentos, etc., que la nueva LE ha traído consigo o ha modernizado. Por ejemplo, ahora la AEE tiene la misión de elaborar los llamados «instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo» (arts. 11 a 17 LE) que, conforme a las nuevas convenciones terminológicas, toman el nombre de Estrategia española de apoyo activo al empleo, Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y Sistema público integrado de información de los servicios de empleo (SPIDISE).

Entre las atribuciones reseñables de la agencia (por las dificultades de materialización que comporta y las innovaciones legales planteadas) está la de planificar las actuaciones conjuntas con los servicios públicos de empleo autonómicos en el desarrollo del SPIDISE (art. 22 e) LE). Esta competencia está pensada para reforzar una actuación aunada con los distintos organismos públicos territoriales con funciones en materia de ocupación –en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la UE y en coordinación con la Red EURES (Alonso Arana, 2016)– y se llevará a cabo mediante el nuevo instrumento técnico de planificación y coordinación de la política de empleo dispuesto en el artículo 14 de la LE, el antes citado SPIDISE. Dicho sistema funcionará como red telemática de información común para toda la estructura pública y privada de empleo, lo que constituye una necesaria innovación de las herramientas de funcionamiento, aunque también un desafío de digitalización del servicio público prestado.

Puesto que lo que se hereda del SEPE es tanto y tan relevante, seguirán siendo asignaturas pendientes las que ya arrastraba la anterior institución estatal de empleo, es decir, la coordinación con los servicios públicos de empleo autonómicos, de un lado, y la prestación de un servicio público de calidad adaptado a las nuevas realidades sociales y tecnológicas de nuestro tiempo, de otro. Como ha evidenciado el recién publicado Informe anual del Defensor

del Pueblo del año 2022 (Defensor del Pueblo, 2022)<sup>10</sup>, un elevado número de quejas y reclamaciones de la ciudadanía tienen que ver con actuaciones en el área de empleo y están referidas, no solo a prestaciones y ayudas que gestiona directamente el SEPE, sino también al inadecuado funcionamiento de la atención presencial y telefónica dispensada en sus oficinas, así como a la repercusión de la brecha digital en los servicios prestados por este organismo, que tienen carácter esencial y cuyos destinatarios son colectivos vulnerables (Defensor del Pueblo, 2022, pp. 89 y 236). Tampoco hay que olvidar que los sucesivos ataques informáticos sufridos por el SEPE en 2021 pusieron en evidencia las debilidades de este servicio público fundamental en materia de ciberseguridad y provocaron el filtrado masivo de los datos de carácter personal tratados por el sistema, así como la paralización de la gestión y el abono de prestaciones a personas desempleadas o, incluso, la caída de su página web<sup>11</sup>.

En cualquier caso, al margen de que el hecho de ser agencia estatal pueda potenciar también un ansioso funcionamiento por objetivos y evaluable (como persigue la LE), es obvio que la dotación de recursos humanos y materiales suficientes (Alfonso Mellado, 2023), adecuados y tecnológicamente avanzados va a ser determinante del éxito de la AEE en el futuro. No hay que olvidar que, como se indicó en el epígrafe 2.1, ese es el destino de parte de las inversiones previstas en el componente 11 del PRTR, que persiguen la digitalización del SEPE (la actual AEE) para conseguir su modernización y eficiencia, simplificando y digitalizando los procesos y procedimientos, creando un sistema técnico integrado de información para toda la estructura pública de empleo, etc. En definitiva, para que desde los organismos gestores de empleo se contribuya y facilite la transformación digital. De ahí que la AEE sea la responsable de impulsar la digitalización de los servicios de empleo, dotarlos de herramientas telemáticas y modernizar la plataforma del Portal único de empleo (disp. final undécima LE).

### 3.2. La relevancia de la empleabilidad y la importancia de las competencias básicas

En consonancia con la Recomendación de 2004 de la OIT<sup>12</sup> y fiel al cambio de modelo que propugna, la LE configura la empleabilidad como un elemento nuclear de las políticas activas de empleo, cuestión que la diferencia respecto a su predecesora (el texto refundido 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:

<sup>10</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>

<sup>11</sup> <https://www.rtve.es/noticias/20210309/ciberataque-sepe-bloquea-web-paraliza-servicio/2081300.shtml>

<sup>12</sup> Recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (I, 2 d).

[...] 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 (arts. 3 b) y 34 LE).

Y le dedica el capítulo II, del título III, donde se regulan las políticas activas de empleo (arts. 34 a 39 LE). En honor a la importancia otorgada ahora a la empleabilidad, la nueva norma asume previamente que su ampliación y mejora es uno de los objetivos de las políticas de empleo –art. 4 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 a), b) y d) LE), aunque siempre con el apoyo obligado del personal de los servicios de empleo (art. 35.2 LE).

No asombra este despliegue normativo para con la empleabilidad y respecto de las competencias básicas (art. 38 LE), puesto que, desde hace años, existe unanimidad en cuanto al reconocimiento de su importancia en un mundo laboral plenamente globalizado y digitalizado, y particularmente por la trascendencia que cobra entre la juventud (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 la «formación a lo largo de la vida» (en consonancia con los documentos de la OIT y la definición dada en el art. 2.9 LOIFP<sup>13</sup>), 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, incluso 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 (como las ambientales), 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 blandas, 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, 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 artículo 38 de la 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. Es cierto que, vista su relevancia, el nuevo texto legal de empleo podría haber dado cabida a otras competencias básicas relacionadas, no tanto con la transformación

<sup>13</sup> «El conjunto de la formación inicial y continua de una persona durante su trayectoria vital».

digital (como ha hecho), sino también con la transición ecológica socialmente justa (ya que la integridad y el comportamiento ético, el espíritu crítico, la adaptación al cambio o la resiliencia tienen bastante que ver con la sostenibilidad, la emergencia climática, la responsabilidad social y medioambiental, etc.).

En todo caso, tal como se ha señalado, el aspecto más novedoso consiste en apostar por la atención a la persona y por entender 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). Esto lo lleva a cabo la actual LE estableciendo 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 (arts. 3 f) y 56.1 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 (arts. 3 h) y 56.1 c) LE). A la par, se generan auténticas, concretas y amplias obligaciones para los servicios públicos de empleo con relación a la mejora de la empleabilidad de las personas que demandan ocupación (que devienen en derechos para estas últimas): todas ellas conforman el «catálogo de servicios garantizados» a las personas demandantes de empleo, que de manera innovadora y ambiciosa establece el artículo 56 de la LE actual. Este catálogo tiene como objeto no solo facilitar el acceso a un empleo decente y de calidad, sino también, como cabía esperar, mejorar la empleabilidad. Aunque este elenco de servicios será examinado posteriormente en otro epígrafe, no se puede pasar por alto ahora que en él se incluye y se potencia la elaboración de un perfil individualizado de la persona usuaria, que posibilitará, a su vez, el posterior diseño de un itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de cada persona demandante de empleo (art. 56.1 a) y c) LE). Dicho perfil individualizado va a requerir evaluar a la persona demandante con base en unas tasas (tasa de empleabilidad, de intermediación y cobertura, establecidas de forma novedosa en el art. 36 LE, para medir en concreto la mejora de la empleabilidad) y realizar un diagnóstico adecuado de sus habilidades, competencias, formación y experiencia profesional, que pueda ser útil a la hora de crear un acertado itinerario personalizado que ayude a mejorar sus competencias (en particular, las *soft skills* del art. 38 LE).

A todo ello se suma el compromiso de elaborar, mantener, actualizar y desarrollar un «catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad» (art. 37 LE), que recae sobre el SNE y, en ciertas facetas, sobre el SPIDISE (en coordinación con los sistemas nacionales de empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo y compartiendo con ellos las «buenas prácticas» de éxito en la materia). Dicho catálogo está pendiente de realización e implementación, aunque ya es posible adivinar la magnitud y exigencias de colaboración nacional y europea que exigirá.

### 3.3. Cambio de paradigma en la ordenación legal de la formación profesional: un sistema único e integrado

Apenas un año antes de la publicación de la LE, vio la luz la LOIFP (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 y sociolaboral –arts. 27 y 40.2 CE, arts. 4.2 b) y 23 Estatuto de los Trabajadores [ET]–) y se aprovecha la oportunidad inversora que brinda el instrumento europeo Next Generation EU. España (como otros países de la UE) tenía pendiente abordar la renovación, flexibilización y reforzamiento del sistema de formación profesional que, a todas luces, había quedado trasnochado, dadas las flagrantes carencias y disfuncionalidades que estaban suficientemente detectadas (demanda creciente de cualificaciones intermedias, desajuste con los perfiles requeridos en el mercado, problemas simultáneos de sobrecualificación y de infra-cualificación de la población activa, ocupada y desempleada, lastre social de la formación profesional, etc.). Una realidad que, como país, nos dejaba desbancados frente a la mayor eficacia de otros modelos de nuestro entorno más cercano donde se estaban aplicando iniciativas reformadoras exitosas: el modelo alemán, suizo y holandés había apostado con decisión 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 acometida por la LOIFP tiene como finalidad configurar un sistema único e integrado, frente al binomio del anterior modelo donde aparecían, separadas e incomunicadas, la formación profesional reglada del sistema educativo (de un lado) y la formación profesional en el trabajo o para el empleo (de otro lado). Como era de esperar, la nueva ley 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 LOIFP), lo que entronca directamente con las cuestiones antes comentadas sobre la empleabilidad y las competencias básicas (art. 2.9 LOIFP).

Es importante hacer notar que la LOIFP se encuentra aún en fase de implantación de los instrumentos y ofertas formativas que establece (según la disp. final quinta LOIFP). Con un sustancial retraso sobre lo previsto en dicha ley (puesto que había un plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la norma), se ha publicado el Real Decreto 278/2023, que establece el calendario definitivo de implantación del sistema de formación profesional<sup>14</sup>, de manera que en el curso 2023-2024 deberá implantarse de manera gradual la nueva oferta

---

<sup>14</sup> 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.

formativa. En cuanto a los instrumentos principales de la LOIFP, el Real Decreto 278/2023 dispone que antes del 1 de septiembre de 2023 deberán haberse desarrollado reglamentariamente los nuevos Catálogos nacionales de estándares de competencia (CNECP) y de ofertas de formación profesional (CNOFP) y el Catálogo modular de formación profesional (CMFP), que han sido instaurados. Así las cosas, el Gobierno está acumulando unas demoras que no contribuyen a una puesta en práctica eficaz y óptima del nuevo sistema.

Sin ánimo de exhaustividad, las novedades que interesa recalcar de la LOIFP en estas líneas, por su repercusión última en la ordenación actualizada de la formación en el trabajo, son varias. Por un lado, se innova al establecer que el nuevo sistema de formación profesional (art. 5.1 LOIFP) estará compuesto por actuaciones dirigidas en cuatro direcciones: 1) Identificar las competencias profesionales del mercado laboral (para construir el CNECP<sup>15</sup>, que será la base para diseñar los 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 artículo 37 LE); 2) Asegurar las ofertas de formación (mediante el CMFP y el CNOFP –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 posibilite el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos. De otra parte, el nuevo sistema pretende ser más flexible, por lo que establece con acierto que toda la formación será acreditable, acumulable y capitalizable para facilitar la generación de itinerarios formativos.

Otra cuestión decisiva es que toda la oferta de formación profesional tendrá carácter dual (art. 2.12 LOIFP), con una fase de formación en las empresas y con armonización de los procesos de enseñanza-aprendizaje entre el centro formativo y la empresa (arts. 55 y ss. LOIFP). Para garantizar la excelencia y calidad de este carácter dual, se regulan de manera exigente algunos aspectos relativos a la formación en la empresa y a los requisitos que debe reunir (Nieto Rojas, 2015). No obstante, el triunfo de la formación dual dependerá, en primer término, de que la oferta formativa sea realmente amplia, completa y actualizada de continuo a las necesidades del mercado laboral 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 la cursan (para lo cual es posible que se necesite el sostén imprescindible de las Administraciones públicas).

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 LOIFP), lo que puede entenderse como un tímido guiño al compromiso con el desarrollo sostenible y con las preocupaciones ecológicas que favorezcan una transición socialmente justa. Es por esta razón que el preámbulo de la LOIFP (apdo. IV) expone, con determinación,

---

<sup>15</sup> Actualizando, con ello, el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales a los contenidos y terminología más moderna imperantes en la UE.

que el nuevo sistema de formación profesional debe ser fundamento clave de la transformación digital y de la transición ecológica. El moderno modelo único e integrado puede ser un 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 estos sectores. No obstante, habrá que ver si los bien intencionados propósitos expuestos en el preámbulo de la LOIFP cristalizan en realidades. Es decir, si cuando se configure el nuevo CNECP, quedan incorporadas aquellas competencias 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 en el curso 2023/2024 se mantienen, actualizan y van a más los títulos relativos a sectores ligados al medioambiente.

Una cuestión trascendental para el objeto del presente estudio es que la LOIFP 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 (disp. derog. única.2 LOIFP). Con esa actualización, que hoy día está en trámite, el contenido de dicha Ley 30/2015 se acomodaría a lo dispuesto en el nuevo marco del empleo: «los principios, objetivos y regulación de la formación profesional en el trabajo serán objeto de regulación específica» (art. 33.1 LE). Mientras se lleva a cabo este obligado reajuste, la LE deja establecidos los 10 fines de la formación en el trabajo (art. 33 LE), que constituyen una apuesta a ultranza 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 la formación, el incremento de la empleabilidad de las personas trabajadoras o el impulso de la formación programada por las empresas (como cauce más ágil y flexible para responder a las necesidades específicas de formación más inmediata y cercanas a empresas).

Por lo demás, es de reseñar que la LE incorpore entre los objetivos de la política de empleo la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de las personas desempleadas y de las ocupadas mediante la atención de sus necesidades e intereses formativos y de readaptación profesional (art. 4 d) LE); y que recoja 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 d) LE). No obstante, habrá que estar al impacto ulterior de la LE sobre las funciones y actividad de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) (antigua Fundación tripartita), principalmente por si redundará 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 digitales y ecológicas que ayuden a mejorar su empleabilidad (art. 25 Ley 30/2015).

### 3.4. Ampliación de los colectivos de atención prioritaria y creación de un marco jurídico unificador de los incentivos a la contratación laboral

Los artículos 50 y siguientes de la vigente LE abordan la delicada tarea de concretar el listado de colectivos vulnerables que van a ser considerados de atención prioritaria por presentar especiales dificultades de inserción laboral. Al añadir un importante número de este tipo de colectivos, la LE contribuye a la identificación de nuevos grupos sociales necesitados de acciones especiales de inserción e inclusión sociolaboral, amplía ostensiblemente el espectro de protección de la norma y es previsible que, con ambas cosas, mejore la eficacia de los futuros programas específicos que tanto el Gobierno como las comunidades autónomas están obligados a adoptar para fomentar el empleo de dichos colectivos y su empleabilidad (art. 50.1 LE). Sin olvidar que, en coherencia, el incremento de colectivos de atención prioritaria deberá tener su correlato en el diseño concreto de incentivos a la contratación laboral, estableciendo bonificaciones, ayudas y otros instrumentos ex profeso para ellos. En ese campo particular ha habido una importante novedad legal: la publicación del Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, dictado casi 3 meses antes de la reciente norma básica de empleo y que entró en vigor (salvo algunas excepciones) el día 1 de septiembre de 2023 (para dar tiempo a la necesaria transición de uno a otro régimen jurídico). Intencionadamente, la LE no ha querido regular estos incentivos en su seno, sino en una norma aparte, porque hubiera sido bastante complejo realizar un tratamiento integrador de todas las vertientes y contenidos del empleo y la ocupación en una misma norma básica. Por tanto, se ha decidido regular de manera independiente la incentivación al empleo, que constituye en sí misma una materia específica, de peso y susceptible de abordamiento autónomo por lo cambiante de las cuantías de las bonificaciones, subvenciones y otras ayudas (Alfonso Mellado, 2023). No hay que olvidar que, presupuestariamente hablando, el conjunto total de las medidas de incentivos a la contratación supone aproximadamente un «25 % del gasto total en políticas activas del mercado de trabajo» (preámbulo del RDL 1/2023), por lo que su relevancia es incontestable. Esta nueva reglamentación pretende constituirse en el marco jurídico unificador de la regulación de los incentivos a la contratación (lo que es de agradecer), saliendo 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 y que había generado continuas disfuncionalidades e ineficacias) y adaptándolos al nuevo elenco de colectivos de atención prioritaria.

En comparación con el parco texto del artículo 30 del Real Decreto legislativo 3/2015 que enumeraba los «colectivos prioritarios», la más llamativa novedad de la nueva LE tiene que ver con el aumento notable de grupos que aparecen especificados: se ha pasado de 8 a 20 colectivos, mencionando en primer lugar a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación (art. 50.1 LE). Este generoso listado podría repercutir positivamente

en una transición ecológica socialmente justa, que no deja a nadie atrás, aunque en el futuro puede plantear dificultades prácticas en cuanto a la delimitación, acreditación, concreción de medidas y programas específicos para estos colectivos, si es que se quiere ser verdaderamente efectivo en la protección dispensada. Considerando, además, que tras mencionar expresamente a las personas con discapacidad se detallan otros subgrupos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral vinculados a ellas (art. 50.1, tercer párr., LE). Aparte, no se trata de un *numerus clausus*, puesto que se podrá adaptar reglamentariamente el listado de colectivos vulnerables a «la realidad sociolaboral de cada territorio» (art. 50.4 LE) y las comunidades autónomas podrán identificar sus propios colectivos de atención prioritaria (art. 50.3 LE), decantándose así por la técnica de los «conceptos jurídicos indeterminados» (Cristóbal Roncero, 2023).

Es de elogiar que en esta ampliación de colectivos de atención prioritaria la LE haya incluido y dado prioridad a personas con capacidad intelectual límite, con discapacidades mentales y sensoriales y con trastornos del espectro autista (entre otros) que, claramente, estaban pendientes de visibilización y ayuda, también en el plano laboral y del empleo. Con ello se logra una norma más justa e inclusiva, que hace una apuesta decidida por la salud mental, el desarrollo personal y autónomo de las personas con discapacidad más estigmatizadas y por su inclusión social, intentando reducir posibles discriminaciones en el acceso al empleo (art. 17 ET). Habrá que estar al éxito de tal medida y a las posibles dificultades de su materialización práctica. Es igualmente positivo, tanto la atención prioritaria e intensiva que se ha querido conceder a quienes tengan personas a su cargo (ya sean mayores de 45 años con menores de 16 años o mayores dependientes a su cargo –art. 52 LE– o personas adultas con menores de 16 años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales o monoparentales –art. 50 LE–) y la protección específica frente al desempleo reconocida a descendientes en primer grado de las víctimas de violencia de género (y no solo a estas).

Una de las inclusiones de nuevo cuño que ha generado mayor debate es la de las personas LGTBI, y en particular las trans, si bien no es de extrañar que la mayor sensibilidad social respecto de las discriminaciones que afectan a este colectivo llegue también a los aspectos relativos a la inserción laboral. Otras dos incorporaciones que cabe reseñar son: las personas víctimas de trata de seres humanos y las víctimas de terrorismo, que en su día no fueron recogidas por la Ley 3/2015, de empleo, por lo que era conveniente una actualización respecto de estos grupos sociales más desfavorecidos, aunque unas y otras traigan causa de realidades e ilícitos penales bastante diferentes (Cristóbal Roncero, 2023). Hay que considerar acertado que se haya superado este notable olvido, como también el de las personas migrantes que, en un país como el nuestro, receptor de grandes flujos migratorios, plantean problemas sui géneris de inserción laboral. Como colofón, se añade también a las personas demandantes de asilo político, a aquellas que se encuentren en situación de exclusión social y a las personas gitanas o de otros grupos étnicos. Solo falta mencionar el acierto de agregar a los colectivos prioritarios a aquellas personas que provienen de sectores en reestructuración o que se vean afectados por drogodependencias y otras adicciones.

Hay que advertir que, frente al exiguo tratamiento que la Ley de empleo de 2015 daba a los colectivos vulnerables, la Ley 3/2023 dedica 5 extensos preceptos (arts. 50 a 54 LE) a regular lo relativo a esta crucial temática, profundizando en ciertos aspectos y concretando actuaciones acerca de la perspectiva de género, las personas mayores de 45 años, las personas jóvenes y las personas con discapacidad. Estas iniciativas se suman al reconocimiento expreso de las «mujeres con baja cualificación» como colectivo de atención prioritaria (art. 50.1, 2.º párr., LE). Conviene recalcar las apreciaciones legales relativas a la atención del colectivo de personas jóvenes y las matizaciones realizadas por tramos de edad y/o nivel formativo (art. 53 LE). Serán las personas jóvenes con baja cualificación las que requerirán un especial sostén público (en el caso más lacerante de quienes abandonan los estudios obligatorios), seguidas de las que estén cursando niveles de educación secundaria, bachillerato o titulaciones de formación profesional o superior para que, posteriormente o la vez que estudian, puedan obtener su primer empleo y/o adquieran práctica profesional adecuada (art. 53.3 LE). En sentido estricto, a efectos de la LE, son personas jóvenes quienes tengan menos de 30 años o sean beneficiarias del SNGJ, establecido en la Ley 8/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (art. 53.1 LE). Precisamente, dicho sistema (que trae causa de la iniciativa europea de garantía juvenil) nació como instrumento enfocado en el apoyo a la formación y contratación de jóvenes, ya que tiene por finalidad que las personas mayores de 16 años y menores de 30 que cumplan con los requisitos recogidos en la citada ley, no ocupadas ni integradas en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación o formación, incluida la formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

En cuanto a los incentivos a la contratación laboral que benefician a personas jóvenes, el reciente Real Decreto-Ley 1/2023 dispone para ellas nuevas bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, que están vigentes desde el 1 de septiembre de 2023 (disp. final decimotercera RDL 1/2023). Varias de estas previsiones están directamente conectadas con el SNGJ, con el claro objetivo de reforzar su función. Así, por un lado, durante el primer año de vigencia del Real Decreto-Ley 1/2023, se establecen bonificaciones por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del citado SNGJ (disp. adic. primera RDL 1/2023), y, por otro lado, se disponen bonificaciones por la realización del contrato en alternancia (art. 23 RDL 1/2023) bonificando en paralelo la actividad formativa en el ámbito laboral que esté vinculada al contrato de formación en alternancia (art. 26 RDL 1/2023). También se prevén bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos formativos y de relevo, por la contratación indefinida o la incorporación como socias en la cooperativa o sociedad laboral de personas que realicen formación práctica en empresas y por la contratación de personal investigador con contrato predoctoral (arts. 24, 25 y 27 RDL 1/2023, respectivamente). Son fórmulas adecuadas de incentivación que reducen los costes de protección social, beneficiando en el pago de las cuotas tanto a la empresa como a las personas jóvenes contratadas (de manera indefinida, con los reformados contratos formativos o con contrato predoctoral). A la par, el componente 23 del

PRTR prevé la inversión de 765 millones de euros en empleo joven, a través del programa Empleo Joven: TándEM (que combina la formación en alternancia con el empleo de jóvenes, entre 16 y 29 años, aplicado a proyectos de interés público y social llevados a cabo por organismos públicos o entidades sin ánimo de lucro), el programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas (destinado a personas jóvenes desempleadas cuya etapa formativa se haya completado y deseen obtener práctica profesional) y el programa Investigo (pensado para la inserción laboral de las personas jóvenes investigadoras en universidades, centros de investigación y empresas).

En lo que respecta al artículo 54 de la LE, sobre las personas con discapacidad, hay una remisión expresa (lógica) al artículo 39.2 de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, puesto que en este precepto se recogen las modalidades de ayuda a la generación de empleo de este colectivo vulnerable (subvenciones o préstamos para la contratación, adaptación de los puestos de trabajo, eliminación de todo tipo de barreras en los centros de producción, posibilidad de establecerse como personas trabajadoras autónomas, bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social). En todo caso, se prioriza el acceso de estas personas al empleo ordinario<sup>16</sup> (antes que al empleo protegido, propio de los centros especiales de empleo), en sintonía con lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes de la referida Ley general de 2013. En íntima conexión con quienes padecen discapacidad, merecen una mención particular «las personas con capacidad intelectual límite», puesto que el artículo 50 de la LE las refiere de manera separada, en consonancia con lo establecido por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Pendiente como está la elaboración de un Libro Blanco del Empleo y las novedades de protección que pueda reportar a quienes padecen una discapacidad (según disp. adic. quinta LE), lo cierto es que este colectivo vulnerable cuenta, desde hace poco tiempo, con su propia regulación en materia de inserción laboral: el Real Decreto 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite<sup>17</sup>. En todo caso, hay que señalar que el Real Decreto-Ley 1/2023, de incentivos a la contratación laboral (que a continuación se va a comentar), establece ciertas cuestiones a tener en cuenta en la regulación de las bonificaciones y ayudas a las personas con discapacidad, y a determinados subgrupos como son las personas con capacidad intelectual límite (art. 11.1 a), 2 y 3, art. 14 y disp. adic. quinta RDL 1/2023).

<sup>16</sup> Referido sobre todo a la cuota de reserva del 2 % de personas trabajadoras con discapacidad que deben respetar las empresas públicas o privadas con 50 o más personas empleadas (art. 42 RDleg. 1/2013).

<sup>17</sup> El artículo 2 de esta norma las define como:

[...] personas inscritas en los servicios públicos de empleo como demandantes de empleo no ocupados que acrediten oficialmente, según los baremos vigentes de valoración de la situación de discapacidad, al menos un 20 % de discapacidad intelectual y que no alcancen el 33 %.

### 3.5. Modernización de los servicios de empleo: el novedoso catálogo de servicios garantizados

La LE se gesta bajo la premisa de que era imprescindible modernizar tanto las actuaciones y los servicios públicos encomendados al SNE para poder implementar las políticas de empleo (remozando la intermediación, orientación y asesoramiento de las primeras y aumentando el número e intensidad de los segundos) como los recursos humanos y materiales que conforman su estructura y las herramientas técnicas de las que se sirve (abogando por la especialización y profesionalización del personal y por la digitalización instrumental). Este propósito impregna toda la LE, desde el mismo preámbulo<sup>18</sup>, pasando por los objetivos<sup>19</sup> y los principios rectores de la política de empleo<sup>20</sup>, hasta llegar a los preceptos dedicados a la intermediación laboral o a la lista de los servicios garantizados, dando forma a distintas disposiciones que regulan unas y otras cuestiones. En estos cometidos se va a ver afectada, en primera medida, la naciente AEE (que está llamada a la digitalización, según quedó explicado en el epígrafe 3.1) y, con ella, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas (art. 8 LE), amén de las entidades, públicas y privadas, de empleo que colaboren y se coordinen con ellas (en la medida en que les corresponda, arts. 25 y ss. LE).

Una de las cuestiones que estaba necesitada de actualización era la labor pública prestada por los servicios de empleo y es el motivo por el que la nueva LE establece el denominado «catálogo de servicios garantizados», tanto para personas demandantes de empleo como para personas, empresas y demás entidades empleadoras (arts. 55 a 59 LE). Sobre todo, en lo que concierne a las personas desempleadas, se trata de una novedad de trascendencia, puesto que implica el reconocimiento de una serie de derechos subjetivos que es conveniente para el progreso del Estado social y la protección de un colectivo de personas en situación de especial dificultad (Alfonso Mellado, 2023). Destaca sobremanera el extenso (e intenso) cuadro de servicios que obligatoriamente habrá que garantizar a las personas demandantes de empleo y que enumera el artículo 56 de la LE: a) elaboración de un perfil individualizado de la persona usuaria (con acopio de evidencias estadísticas y diagnóstico de su formación, habilidades, competencias, experiencia profesional, etc.); b) tutorización individual e integral, con asesoramiento continuado y atención personalizada (presencial y no presencial, libre de sesgos); c) realización de un itinerario personalizado adecuado al

---

<sup>18</sup> Preámbulo, III:

[...] debe facilitarse la prestación de los servicios de la cartera común a través de medios electrónicos y digitales a las personas demandantes y las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias, ofreciendo una cartera digital de servicios, como alternativa adicional y accesoria a la atención presencial personalizada e inclusiva.

<sup>19</sup> Artículo 4 i) de la LE: «el acompañamiento, personal e individualizado [...] durante los procesos de inserción en el mercado laboral y de transición entre formación y empleo o entre empleos».

<sup>20</sup> Artículo 5 d) de la LE: «los principios de adaptación, acompañamiento y activación».

perfil (exige la suscripción de un acuerdo de actividad entre la persona usuaria y el servicio público de empleo); d) formación en el trabajo, para superar carencias y lagunas detectadas; e) asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento viable (con especial esmero respecto a las necesidades de las mujeres, cuidado particular de la creación de trabajo por cuenta propia, creación de entidades de economía social y dinamización del desarrollo local); f) intermediación laboral eficiente; g) un canal presencial o digital alternativo para la recepción de los servicios garantizados y para contar con orientación y atención presencial u *online*; h) acceso a trabajos en cualquier territorio del Estado en iguales condiciones (con acceso a las ayudas al empleo establecidas en las diferentes comunidades autónomas); i) búsqueda de la protección social para poder mantener un nivel de vida digno durante el proceso de localización de un empleo (que irá más allá de las clásicas prestaciones por desempleo y cese de actividad establecidas); j) expediente laboral personalizado único (con toda la documentación principal derivada de servicios garantizados).

Entre los servicios públicos que deben garantizarse a las personas demandantes de empleo hay que destacar los que suponen una labor de tutorización individualizada, de carácter integral, que debe ir acompañada de un asesoramiento continuo, una atención personalizada (máxime para las personas de los colectivos de atención prioritaria) y un seguimiento cercano (sin sesgos discriminatorios y que podrá ser virtual). Todo este despliegue marca la diferencia respecto de la regulación de 2015, ya que estas novedades hacen que la asistencia y la atención prestada por los servicios de empleo pivote ahora sobre la figura de las personas demandantes de empleo (colocándolas en un lugar central) y que el servicio se construya en torno a la persona y sus necesidades de empleabilidad y de mejora de sus posibilidades de acceder a un empleo digno (sin perder de vista las necesidades del mercado de trabajo). En definitiva, todo se encamina al logro de una intermediación laboral más eficaz y eficiente. Una figura, la de la intermediación, que también se ha reactualizado y reforzado, al considerarla en esta ocasión como una pieza clave de las políticas activas de empleo, reconociéndole un carácter transversal y omnicompreensivo, primando que sea integradora y libre de sesgos (de edad, género y discapacidad, en primer término), así como necesariamente realizada en colaboración con las agencias de colocación privadas y los entes locales –arts. 40 a 46 LE– (Fernández Prol, 2023). Como era previsible, este cúmulo ingente de obligaciones hacia quienes demandan empleo tiene su correlato en los compromisos a los que quedan atados estos, como son la colaboración activa, la aceptación de ofertas adecuadas, el desarrollo de actividades para la mejora de la actividad que les sean recomendadas en el itinerario personalizado o efectuar las acciones de formación del acuerdo de actividad, entre las más señaladas (art. 58 LE).

La materialización práctica del amplio catálogo de servicios establecido en la nueva LE tiene gran envergadura y entraña dificultades que no se pueden orillar, ya que va a suponer una dotación importante de personas, estructuras y medios para que dichos servicios puedan quedar realmente garantizados. Requerirá, por ejemplo, de un tratamiento masivo de datos personales y curriculares de las personas demandantes de empleo, de grandes dosis de coordinación entre los servicios de empleo, de tratamiento de datos y documentales

complementarias, de una apuesta por las plataformas digitales y la inteligencia artificial en la atención virtual al usuario y otras parcelas, etc. (Vallecillo Gámez, 2021a). No por ello es una reforma absolutamente pertinente e ineludible que, de producirse en los términos dispuestos en la ley, dará frutos en la creación y mantenimiento de empleo. En conexión con las exigencias que trae consigo la puesta en práctica del extenso catálogo de servicios garantizados, se articula el capítulo IV de la LE, dedicado al personal del SNE. Los artículos 28 a 30 de la LE contienen previsiones para poder cumplir con las mayores exigencias de plantillas de los servicios públicos de empleo, garantizar que la dotación de recursos humanos sea «suficiente» para cubrir los amplios y digitalizados servicios y velar por los nuevos requerimientos de especialización y profesionalización del personal del SNE. El cumplimiento de estas disposiciones legales obliga a estar y pasar por las pertinentes leyes de presupuestos generales.

Por lo que respecta a las herramientas tecnológicas y la necesaria digitalización del sistema que exige el PRTR (componente 11), cabe añadir que favorecerá notablemente el proceso de transformación digital, tanto la modernización del Portal único de empleo y la mejora de la coordinación y cooperación con plataformas de empleo y formación, como la incorporación de herramientas tecnológicas y de profesionales con cualificación en la programación, diseño y manejo de las mismas (lo que, en la nueva etapa, será responsabilidad de la AEE). Eso sí, siempre que se pongan los medios para evitar la brecha digital que pueden padecer distintos sectores de la población.

### 3.6. Fomento del autoempleo, el emprendimiento y la economía social, focalizado en las cooperativas y las sociedades laborales (con perspectiva de género)

Aunque el fomento del espíritu emprendedor se consideró tradicionalmente parte de las políticas activas de empleo en las anteriores regulaciones básicas (art. 36 RDleg. 3/2015 y art. 2 i) Ley 56/2003), solo en los últimos años ha tenido una verdadera eclosión y se ha reforzado su regulación, haciendo hincapié en el apoyo específico al trabajo autónomo. Esta evolución se debe a distintos factores que han provocado que la LE (y otras normas complementarias y afines) le otorgue un papel prevalente al emprendimiento y al autoempleo, favoreciendo también las iniciativas de economía social. En mayor o menor medida, el marco normativo español de la última década se venía haciendo eco de las adversas circunstancias coyunturales que estaban teniendo que superar el elevado número de personas trabajadoras autónomas y pymes que conformaban el tejido empresarial español, por lo que se habían ido desplegando paulatinamente medidas para fomentar el autoempleo, la vocación por emprender y la creación de entidades (sociales o mercantiles) generadoras de empleo, poniendo cierto interés en apoyar las iniciativas de economía social, el emprendimiento de base tecnológica o, más tímidamente, las oportunidades laborales surgidas en el «sector verde» (siempre bajo el prisma de la perspectiva de género).

Alineada con los propósitos del componente 23 del PRTR, la LE considera parte decisiva de las políticas activas de empleo el conjunto de medidas y programas de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, además, reconoce el objetivo que tienen dichas políticas de crear empleo digno por cuenta propia (y no solo por cuenta ajena) y, por ende, establece que se ha de fomentar el espíritu empresarial y la economía social (ex art. 31 LE). Por tanto, el enfoque innovador de la nueva LE, respecto de las anteriores leyes básicas de empleo, es el interés 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 del planteamiento 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 se mejoran las oportunidades de ocupación en las áreas que demandan las transformaciones exigidas por nuestra economía. En este sentido, el carácter instrumental (no puramente programático) de la LE se manifiesta en dos planos interconectados: el primero, en la mejora de la coordinación de las políticas activas de empleo con la protección frente al desempleo<sup>21</sup> (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), y 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, en la inclusión, dentro del catálogo de servicios garantizados a las personas desempleadas, del 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 e) LE). Cuestión distinta será comprobar cómo unas y otras herramientas se llevan a la práctica en el proceso de implantación de la nueva LE, y si complementan de manera adecuada las medidas ya existentes.

En paralelo a las previsiones hechas por la LE, el Real Decreto-Ley 1/2023, de fomento de la contratación laboral, reconoce que la promoción del trabajo autónomo y de la economía social son instrumentos eficaces en la generación de empleo estable y de calidad (art. 2.2 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 (arts. 5 y 28.1 y 2 RDL 1/2023).

---

<sup>21</sup> Cuestión que había quedado aplazada en la anterior Ley de empleo de 2015 para cuando el empleo iniciase su recuperación (disp. adic. quinta RDleg. 3/2015).

Es cierto que estas distintas novedades han de entenderse en el contexto de las previsiones y modificaciones llevadas a cabo en los últimos años por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA) (arts. 23 a 39 LETA) y el reciente marco regulador creado por la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas, y la Ley 28/2022, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Ya en ellas se habían diseñado medidas, tanto para fomentar el trabajo autónomo como para favorecer el espíritu empresarial y la creación de empresas (en especial las de base tecnológica y *startups*). La pregunta es si se podría haber hecho algo más efectivo, en particular en la actual LE y en el Real Decreto-Ley 1/2023, para favorecer la transición ecológica y el fomento del empleo verde –más allá de lo que refiere el art. 27.2 i) LETA sobre actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo–. 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, 2021b, p. 60).

## 4. Conclusiones

Primera. En cuanto a los tiempos para completar el desarrollo normativo pendiente y consumir la implantación del nuevo modelo de empleo, es pronto para realizar una valoración del impacto que tendrá el nuevo marco legal en la superación de las deficiencias estructurales del mercado de trabajo español y en la generación de empleo. Es necesario esperar los preceptivos tiempos dispuestos en la LE y demás normas. Así, de un lado, habrá que estar a la implementación completa de todas las novedades que nos ha traído el nuevo marco regulatorio, ya que, por una parte, está en construcción la AEE prevista en la LE, se ha de elaborar y desarrollar el catálogo de instrumentos de empleabilidad (dispuesto en el art. 37 LE) y hay que esperar al desarrollo reglamentario del contenido y alcance de los novedosos «servicios garantizados» a personas demandantes de empleo y a personas y empresas empleadoras (ex arts. 56 y 57 LE); además, hay que dar tiempo a que se produzca la revisión del marco normativo de la Cartera común de servicios del SNE (conforme a lo dispuesto en el art. 61.1 y la disp. trans. tercera LE, ya que mientras tanto sigue vigente el RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba dicha cartera). De otra

parte, hasta el 1 de septiembre de 2023 no han entrado en vigor la gran mayoría de medidas y ayudas que establece el Real Decreto-Ley 1/2023, de incentivos a la contratación laboral; y en esa misma fecha se inicia el calendario de implantación gradual de 4 años de la oferta formativa, los elementos y los instrumentos de la LOIFP; asimismo, no hay que olvidar que está aún pendiente de actualización la Ley 30/2015, que regula el sistema de formación profesional para el empleo, y, por ende, el Real Decreto 694/2017, que la desarrolla (art. 33 y disp. derog. única LE). Por lo demás, mientras la actual LE no tenga un mínimo recorrido temporal, será imposible evaluar con rigor el éxito del nuevo paradigma y el cumplimiento de sus objetivos, sabiendo que es la propia norma la que aboga por la eficacia y eficiencia de las políticas de empleo (art. 5 LE), para lo que instituye con acierto un sistema exigente de evaluación continuada y externa de las mismas (arts. 66 a 70 LE), así como unas tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura que deberán ponerse en marcha (arts. 66 a 70 LE). En consecuencia, solo a medio plazo se podrá evaluar y juzgar de forma más adecuada el impacto que tendrán las reformas llevadas a cabo sobre la creación de empleo, el retorno socioeconómico de las inversiones efectuadas y si existe una auténtica contribución a los procesos de transformación digital y transición ecológica (considerando las carencias regulatorias que sobrevuelan sobre la segunda).

Segunda. En cuanto a las aportaciones particulares de la LE y el cambio de modelo que propugna, se puede afirmar que con esta extensa y ambiciosa ley se alcanzan algunas mejoras significativas, aunque también es decepcionante comprobar que se ha perdido la oportunidad de avanzar y apuntalar la «transición ecológica socialmente justa», en particular aquellos instrumentos legales que favorezcan el empleo verde en nuestro país. Son de elogiar, por una parte, los esfuerzos de conceptualización y depuración precisa de algunas nociones básicas (como la de empleabilidad), la ampliación de los objetivos y la inclusión de principios rectores, así como la apuesta decidida por la empleabilidad o por garantizar a las personas demandantes de empleo una serie de servicios decisivos (que suponen un reconocimiento de derechos con los que hacer progresar el Estado social y del bienestar). Es de agradecer también el acertado seguidismo de las recomendaciones, normas y documentos de trabajo de la OIT y de la ONU, elaborados desde comienzos de siglo (sobre trabajo decente, empleabilidad, etc.), así como el refuerzo de la conexión con la UE y los demás Estados miembros a la hora de coordinarse con la Estrategia europea de empleo o de compartir buenas prácticas, instrumentos de empleabilidad, mecanismos exitosos de formación profesional, etc. Si bien es cierto que la LE no ha sabido dar suficiente continuidad a ciertas preocupaciones y compromisos internacionales y de la UE para el futuro próximo, sobre todo los que tienen que ver con la creación de empleo a través del fomento de empleos verdes y sostenibles.

Reconocidos los señalados logros, la LE hubiera sido el lugar idóneo donde ofrecer un concepto jurídico de empleo verde, en la forma en que se han incluido otras nociones básicas del ámbito de la ocupación. Habría sido recomendable contar con una definición legal de empleo verde (homogeneizadora, transparente y con dimensión social), que diera efectividad al fomento de este tipo de ocupaciones, que permitiera vertebrar de manera eficaz

su apoyo público y que, en último término, asegurase la transición hacia una economía circular y verde. En todo caso, la LE realiza una remodelación de las políticas de empleo que era necesaria para afrontar los persistentes problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, hacerlo más flexible e inclusivo tras el escenario pospandémico y poder encarar con fortaleza indeseables efectos como los derivados del conflicto bélico de Ucrania; aunque es cierto que se ha realizado de una manera demasiado ambiciosa y que exigirá notables esfuerzos, sobre todo en cuanto a los medios económicos, humanos y materiales que serán necesarios para llevarla a cabo de manera eficaz.

Tercera. En lo concerniente a la transición ecológica y la transformación digital, cabe concluir que el nuevo modelo de las políticas de empleo ha primado el favorecimiento de la digitalización; desconsiderando en gran medida y abiertamente el proceso de transición ecológica, por lo que no se contribuye de manera significativa a dotar de instrumentos legales suficientes la lucha por el empleo decente verde. A pesar de que el espíritu de quienes legislan es impulsar ambos procesos (preámbulos de la LE y de la LOIFP), 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 la digitalización en las distintas vertientes de las políticas de empleo y, sin embargo, las cuestiones puramente ecológicas apenas han sido abordadas. Cuando la LE trata aspectos relacionados con la transición ecológica se hace de manera tímida, puntual y algo difusa, englobándolos en la noción de «sostenibilidad». Así, el término «empleo verde» no aparece mencionado en ningún momento en la LE, en tanto que las previsiones relativas a las consecuencias del cambio tecnológico, la evitación de la brecha digital entre la población, la utilización de medios tecnológicos y digitales por parte de los servicios de empleo, la priorización de las competencias digitales básicas para la empleabilidad, el ofrecimiento de una cartera digital de servicios sin discriminación en el uso de las herramientas tecnológicas, la garantía de los derechos digitales de las personas usuarias, el empleo de la inteligencia artificial y la atención a través de un asistente virtual, entre otras, son una constante a la hora de regular las instituciones, instrumentos, servicios y medidas clave en materia de empleo.

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 y de establecer medidas de apoyo específicas para incentivar, entre otras cosas, el autoempleo, el emprendimiento y la economía social vinculados con la preservación y restauración del medioambiente. En cualquier caso, habría 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 o 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 CO<sub>2</sub> (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.

## Referencias bibliográficas

- Alfonso Mellado, C. L. (8 de marzo de 2023). *La nueva Ley de empleo: una ley necesaria y ¿eficaz?* Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-nueva-ley-de-empleo-una-ley-necesaria-y-eficaz/>
- Alonso Arana, M. (2016). La Red EURES, la movilidad e integración de los mercados de trabajo en la UE. *Aranzadi Digital*, 1, 1-4.
- 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, 131-159. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.6049>
- Costa Climent, J. (2021). *Multicapitalismo. Por un capitalismo que nos ayude a crear empleo, proteger el clima y frenar la desigualdad*. Deusto.
- Cristóbal Roncero, R. (8 de marzo de 2023). *Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/colectivos-de-atencion-prioritaria-de-la-politica-de-empleo/>
- Defensor del Pueblo. (2022). *Informe anual 2022, Volumen I*. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>
- Fernández Prol, F. (8 de marzo de 2023). *La intermediación en la nueva Ley de empleo*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-intermediacion-en-la-nueva-ley-de-empleo/>
- Foro Económico Mundial. (2023). *Empleos del mañana: empleos sociales y verdes para construir economías inclusivas y sostenibles*. World Economic Forum. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Jobs\\_of\\_Tomorrow\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2023.pdf)
- Gil y Gil, J. L. (2014). Globalización y empleo. Propuesta de la OIT para un desarrollo sostenible. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 11, 1-36.
- Gobierno de España. (2021). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia nacional de largo plazo*. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia. <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>
- Greenpeace. (2021). *Un año de teletrabajo. Su impacto en la movilidad y en las emisiones de CO2*. <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2021/03/informe-teletrabajo-GP-2.pdf>

- Lousada Arochena, J. F. y Ron Latas, R. P. (2018). La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030). *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 211, 113-139.
- 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, 58-83.
- Mercader Uguina, J. R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*. Tirant lo Blanch.
- Mercader Uguina, J. R. (2018). El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital. *Revista de Información Laboral*, 11, 17-33.
- Miñarro Yanini, M. (2021a). El desafío de la transición verde y la digitalización del trabajo: los sistemas de «hot desk». Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional 180/2021, de 27 de julio. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 463, 125-133. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2474>
- Miñarro Yanini, M. (2021b). 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* (pp. 43-70). UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2022). El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 5-14. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4685>
- Molina Navarrete, C. (2013). Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes. En P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>o</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 278-301). Laborum.
- 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, 5-18. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2392>
- Monereo Pérez, J. L. (2017). *Manual de política y derecho del empleo*. Tecnos.
- Morán Blanco, S. (2018). El «trabajo decente» en la UE, políticas y normas. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 206, 27-61.
- Nieto Rojas, P. (2015). La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo. En *Anuario laboral 2015: doctrina científica, casos prácticos y doctrina administrativa* (pp. 169-187). Lex Nova Thomson Reuters.
- Nogueira Guastavino, M. (2022). Metaverso y legislación aplicable al contrato de trabajo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 471, 17-53. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.3337>
- OIT. (2013). *Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: ¿Qué? ¿Por qué? y ¿Cómo? Guía sobre competencias clave*. Ginebra.
- Parres Miralles, R. (2 de marzo de 2023). *La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-coordinacion-de-politicas-activas-y-pasivas-en-la-nueva-ley-3-2023-de-28-de-febrero-de-empleo/>
- Rivas Vallejo, P. (2021). La gestión analítica de personas en la era digital: su impacto sobre los derechos fundamentales. En C. Molina Navarrete y M. R. Vallecillo Gámez



- (Dirs.), *De la economía digital a la sociedad del e-work decente: condiciones sociolaborales para una industria 4.0 justa e inclusiva* (pp. 259-284). Aranzadi.
- 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, 135-188.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (2 de marzo de 2023). *La arquitectura institucional de las políticas de ocupación en la nueva Ley de empleo*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-arquitectura-institucional-de-las-politicas-de-ocupacion-en-la-nueva-ley-de-empleo/>
- Rojo Torrecilla, E. (2 de marzo de 2023). *La nueva Ley de empleo: una apuesta por la empleabilidad y la atención a la persona*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-nueva-ley-de-empleo-una-apuesta-por-la-empleabilidad-y-la-atencion-a-la-persona/>
- Vallecillo Gámez, M. R. (2021a). La digitalización económica y los retos de la modernización de las políticas de empleo. En C. Molina Navarrete y M. R. Vallecillo Gámez (Dirs.), *De la economía digital a la sociedad del e-work decente: condiciones sociolaborales para una industria 4.0 justa e inclusiva* (pp. 65-84). Aranzadi.
- Vallecillo Gámez, M. R. (2021b). Robotización y políticas activas de empleo: un binomio no solo posible sino necesario que precisa una dedicada actualización. En J. Carreras, S. Haboba y J. Lobato (Comps.), *Congreso interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo* (Vol. 2, pp. 565-577). Ministerio de Trabajo y Economía Social.

**Pilar Conde Colmenero.** Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (acreditada a titular de universidad por ANECA en 2015), doctora en Derecho, licenciada en Derecho y en Filosofía. Actualmente, docente en ESIC Business & Marketing School (València) y en la Universitat Jaume I (Castelló). Autora de setenta publicaciones científicas en revistas y editoriales de reconocido prestigio. Con trayectoria profesional de más de 10 años en el ejercicio de la abogacía, la judicatura y el asesoramiento jurídico a empresas. <https://orcid.org/0000-0003-2199-1969>

