

LA REORDENACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE EMPLEO EN UN TEXTO REFUNDIDO: REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2015, DE 23 DE OCTUBRE

Fco. Javier Fernández Orrico

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Miguel Hernández*

EXTRACTO

No parecía una necesidad imperiosa que se refundiera la normativa en materia de empleo. Sin embargo, el ejecutivo, con base en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, ha estimado lo contrario. Así, se ha publicado el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que recoge fundamentalmente la anterior Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, con algunas modificaciones de bajo perfil, e incorpora en el articulado otras disposiciones contenidas en otros preceptos sobre empleo.

Así pues, son pocos los cambios respecto de la anterior ley, si bien siempre es de agradecer que al menos se actualice y se complete su contenido para una mayor eficacia en la aplicación.

En el presente comentario, se analizarán diversos apartados del nuevo texto refundido sobre el empleo. En particular si era necesario un nuevo texto que lo regule. Otra cuestión de importancia que será examinada es la de la eficacia de la coordinación entre políticas de empleo (activas y pasivas) así como respecto de las diversas Administraciones públicas que asumen competencias en esta materia.

Y en fin, se realizará un estudio sobre el nuevo texto refundido en aquellos aspectos que puedan resultar de mayor interés. Finaliza el análisis haciendo una valoración global acerca de la oportunidad de la refundición y de si realmente supone una auténtica reordenación de la regulación nacional en materia de empleo.

Palabras claves: empleo, políticas activas, Sistema Nacional de Empleo, coordinación de políticas de empleo e intermediación laboral.

Fecha de entrada: 02-12-2015 / Fecha de aceptación: 03-12-2015

THE REORDERING OF EMPLOYMENT STANDARDS IN A CONSOLIDATED TEXT: LEGISLATIVE ROYAL DECREE 3/2015, OF 23 OCTOBER

Fco. Javier Fernández Orrico

ABSTRACT

There seemed imperative that the rules be recast in employment. However, the executive, based on Law 20/2014 of 29 October, otherwise estimated. Thus, it has published the Royal Decree 3/2015 of 23 October, approving the revised text of the Employment Act was adopted, which includes primarily the previous Law 56/2003 of December 16, Employment, with some modifications, low profile, and incorporated in the articles otherwise stated in other provisions on employment.

Thus, few changes from the previous law, although it is always appreciated to at least update and content for greater efficiency in the application is complete.

In this review, various sections of the new revised text on employment will be analyzed. Particularly if a new text to regulate it was necessary. Another major issue that will be examined is the effectiveness of coordination between employment policies (active and passive) and for the various public authorities who assume responsibilities in this area.

And finally, a study of the new revised text will be made on those aspects that may be of interest. Finish the analysis by an overall assessment about the opportunity to recast and whether really is a real reorganization of the national regulation on employment.

Keywords: employment, active policies, National Employment System, coordinating employment policies and labor mediation.

Sumario

Introducción

- I. Cuestiones generales
- II. Necesidad de una ley de empleo
- III. Urge una adecuada coordinación entre políticas de empleo
- IV. El Sistema Nacional de Empleo
 1. El Servicio Público de Empleo Estatal y su principal función de coordinación
 2. Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas
 3. Financiación
- V. Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo
 1. Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo
 2. Itinerario individual y personalizado de empleo y colectivos prioritarios
- VI. Instrumentos de política de empleo
 1. La intermediación laboral
 2. Las políticas activas de empleo
 3. La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo

Reflexión final

INTRODUCCIÓN

Parece como si antes de culminar su mandato el Gobierno de la legislatura 2011-2015 quisiera dejarnos un regalo de despedida, al intentar poner orden al numeroso y complejo panorama de normativas jurídicas a través de la legislación delegada, que prevé el artículo 82 de la [Constitución de 1978](#). Las razones que se alegan figuran en el preámbulo de la [Ley 20/2014, de 29 de octubre](#), por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la [Constitución Española \(CE\)](#). Y son, en primer lugar, la necesidad de aprobar una ley ordinaria que habilite al Gobierno para elaborar los textos refundidos, en relación con aquellas leyes que, habiendo sido modificadas en numerosas ocasiones, destacan por su relevancia en un área de actividad específica. A ello se une los reiterados informes de la OCDE, que señalaban que la revisión de los marcos legislativos en España no era sistemática y que en la tradición legal no existían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad (2000), o que la simplificación en España es difícil de lograr y que esto socavaba el fácil acceso al ordenamiento jurídico, lo que incidía en la claridad y seguridad (2010). A ello se añaden las continuas medidas en forma de decreto-ley, como consecuencia de la situación de crisis, que han devenido en ley o que simplemente no se han tramitado como tal.

En suma, se trata de evitar la enorme dispersión normativa de una misma materia, integrándola en un solo texto. Con ello se facilita el conocimiento de las normas y su cumplimiento por los ciudadanos. Y ello, siempre que se garantice que no se escapará alguna norma olvidada por ahí. Desde luego, debe reconocerse que el Gobierno ha asumido un riesgo, pues cualquiera de las materias que afectan al orden social (laboral, seguridad social, empleo, prevención de riesgos laborales, sindical, etc.), está sujeta a esa dispersión a la que me refería, pero sobre todo al complicado juego de las vigencias, merced a la aplicación de las disposiciones transitorias, en especial en materia de Seguridad Social.

La forma en que se ha operado para llevar a cabo esta ingente tarea de consolidación legal se inició —explica el preámbulo de la [Ley 20/2014](#)—, por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas que solicitó a los distintos ministerios una relación de leyes de su área que cumplieran una doble condición: por un lado, su relevancia para el área de actividad respectiva, y, por otro lado, haber sido modificadas en numerosas ocasiones, incorporando, además, otras disposiciones complementarias a dichos textos. Una vez recibida la información de los ministerios, se habilitó al Gobierno para la elaboración de los diversos textos refundidos, que dispuso la autorización de hasta ocho textos refundidos, la mayoría pertenecientes al orden social, comenzando por su norma fundamental como es el [Estatuto de los Trabajadores de 1995](#), reconvertido 20 años después en el [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre](#) (TRLET), que a decir verdad pocas novedades ofrece si no es una adecuación a la normativa vigente. Si bien, por otro lado, no sabemos el tiempo de vida que le queda habida cuenta de las amenazas de derogación absoluta de algún grupo político si alcanza el Gobierno. En el mismo BOE también figura la agrupación de algunas normas sobre empleo capitaneadas por la actualización de la anterior [Ley 56/2003](#), de Empleo, que sirve de hilo

conductor y aglutinador de las normas de empleo, que se contemplan en el [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (TRLE)¹, norma que al igual que el nuevo TRLET, no ha supuesto ninguna revolución en su contenido, porque tampoco era su misión como texto refundido. Y si seguimos repasando las novedades de naturaleza sociolaboral, la última de todas ha sido una auténtica bomba, pues quienes seguimos de cerca los avatares legislativos en materia de Seguridad Social somos conscientes de que la empresa de reunir en un solo texto todas las normas de rango legal en esa materia supone una labor colosal de acertar con la ubicación en el lugar adecuado de infinidad de normas legales que se encontraban no solo fuera del texto refundido, sino también de reubicación de determinadas instituciones de Seguridad Social que no encajaban tal como se encontraban en el [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#). La nueva disposición, aprobada por [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), a diferencia de los otros dos textos refundidos, sí parece que ha forzado la máquina normativa al no conformarse con un *lifting* jurídico, ni con una mera reordenación numérica de los artículos que se encontraban incrustados entre otros, pues esa técnica ya clamaba al cielo. Basta recordar, por ejemplo, la numeración del subsidio por maternidad que alcanzaba hasta el artículo 133 decies.

Si bien resulta de enorme interés el comentario de este nuevo TRLGSS, hago una remisión al [comentario publicado al respecto en este mismo número](#), centrándome ahora en el análisis del nuevo TRLE, que al igual que el TRLET, no ha supuesto en esencia más que la actualización de la [Ley 56/2003](#), de Empleo².

I. CUESTIONES GENERALES

El TRLE tiene su origen, recuerda el preámbulo del propio texto, en el artículo uno.f) de la [Ley 20/2014, de 29 de octubre](#), por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 de la [CE](#). A tal efecto aquella disposición autorizó al Gobierno para que aprobase un texto refundido en el que se integrasen la [Ley 56/2003](#) y todas las disposiciones legales relacionadas que se enumeran en ese apartado (algunas de ellas se han mencionado antes), las normas con rango de ley que las hubieren modificado y las que afectando a su ámbito material puedan, en su caso, promulgarse antes de la aprobación del nuevo TRLE. Y se dio un plazo: 12 meses a partir de la entrada en vigor de la [Ley 20/2014, de 31 de octubre](#). Por tanto, se ha cumplido el plazo ajustadamente. El TRLE ha

¹ El TRLE entró en vigor el día 13 de noviembre de 2015, pues al no tener previsión expresa de fecha de entrada en vigor, esta tendrá lugar –como dispone el art. 2.1 del [Código Civil](#)–, a los 20 días de su publicación en el BOE.

² Así, por ejemplo, las referencias que la [Ley 56/2003](#) hacía al [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#), se remiten en el TRLE al TRLGSS, sin especificar la referencia (número y fecha), habida cuenta de que al tiempo de la publicación del TRLE no se había publicado el TRLGSS, circunstancia que tuvo lugar una semana después.

incrementado el número de artículos respecto de su antecesora [Ley 56/2003](#), que pasa de 28 de la anterior ley, a 41 artículos del vigente [TRLE](#).

Lo que ha sucedido es que un buen número de disposiciones adicionales y finales de la propia [Ley 56/2003](#) se han incorporado al nuevo texto articulado, aprovechando al mismo tiempo para incorporar otras normativas sobre empleo, dictadas en los últimos cinco años, que coincidieron con la crisis económica y financiera. Por lo que parece se pensó que lo más apropiado era que fueran trasladadas al [TRLE](#). Esto ha sucedido con la [Ley 35/2010, de 17 de septiembre](#), de medidas urgentes para reforma del mercado de trabajo, que, entre otras medidas, regula legalmente la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro, ampliando los mecanismos de intermediación laboral hasta el momento existentes así como en lo que respecta a la vinculación de políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo, también en lo que se refiere a los servicios públicos de empleo, y en lo que afecta a la identificación de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales³; asimismo, del [Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero](#), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, se traslada el contenido que hace referencia al Fondo de Políticas de Empleo y de aplicación de itinerarios individuales y personalizados de empleo; o la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en lo que afecta a la evaluación continuada de las políticas activas de empleo. También, han influido en la redacción del nuevo [TRLE](#) la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#), de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y la reciente [Ley 30/2015, de 9 de septiembre](#), por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Quisiera fijarme en algo que parece importante en relación con la forma de llevarse a cabo este proceso de refundición. Y es que esa integración no debía hacerse de cualquier forma. El propio apartado f) del artículo uno de la [Ley 20/2014](#) indica que las mencionadas disposiciones legales se integrarían de forma «debidamente regularizadas, aclaradas, y sistematizadas»⁴. El proyecto de real decreto legislativo fue objeto del Dictamen del CES, aprobado en sesión plenaria del 23 de septiembre ([Dictamen 13/2015](#)) y también del [Consejo de Estado](#), aprobado en sesión de la Comisión Permanente el 8 de octubre.

Ciertamente, el presente análisis del nuevo [TRLE](#) no puede centrarse exclusivamente en su contenido pues un alto porcentaje ha permanecido prácticamente inalterable respecto de la regulación anterior, por lo que no se observan novedades de especial relevancia. Tan solo cabría comentar aquellas cuestiones que pueden ser de interés así como presentar una visión crítica de aquellos aspectos que podrían haberse mejorado o de aquellos otros que quizá podrían haberse incluido, aprovechando esta fuerte corriente de política refundidora de textos legales. Si bien, pese a los preceptivos dictámenes que en líneas generales dieron por buena la redacción del nuevo texto, es

³ Según la disposición adicional octava del [TRLE](#), las referencias en la legislación vigente a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales o a sus funciones se entenderán realizadas a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Esta disposición proviene de la disposición adicional primera del [Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero](#), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

⁴ En lugar de «sistematizadas», el preámbulo del [TRLE](#) cambia la transcripción utilizando el término «armonizadas», que en realidad no responde al mismo significado.

verdad que faltó la consulta a los interlocutores sociales. En ese sentido, el CES criticó la falta de una consulta con información y antelación suficiente a las organizaciones empresariales y sindicales, a fin y efecto de que pudieran emitir un parecer fundado sobre el nuevo texto refundido⁵.

En fin, por lo menos el nuevo texto refundido ha servido, por un lado, para reordenar de forma aseada la numeración, al eliminar los artículos «bis» y «ter» que figuraban incrustados entre otros, merced a las reformas que se iban incorporando a la anterior [Ley 56/2003](#).

Por otro lado, se ha aprovechado para adecuar determinadas expresiones a la realidad actual; en ese sentido, se acomodan las referencias normativas a la denominación actual de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que le dio el [Real Decreto-Ley 3/2011](#); se recoge la terminología que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, en el ámbito laboral, desapareciendo las referencias a la «formación ocupacional y continua» o la más reciente de la «formación profesional para el empleo» «a secas», siendo ambas sustituidas por la más amplia de Formación Profesional para el Empleo, en el ámbito laboral⁶ que sustituye a las anteriores que figuraban conviviendo simultáneamente en la redacción anterior [arts. 3, 8 b), 10.2, 11, 12, 18 g), 24.6 b), 36.1, 40 y disp. trans. segunda [TRLE](#)]. En este sentido, no resulta ocioso señalar que precisamente esta expresión figura en uno de los seis ejes de la Estrategia Española de Activación para el Empleo. De manera que las actuaciones de formación profesional para el empleo *en el ámbito laboral* van «dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral» (art. 10.2 eje 2 [TRLE](#)).

La forma de constituirse el sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral, competencias, financiación, etc. se contiene en el artículo 40 del [TRLE](#), que debe analizarse en consonancia con la [Ley 30/2015, de 9 de septiembre](#), por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Asimismo, el [TRLE](#) acoge expresamente la novedad incorporada por la reforma laboral en materia de políticas activas, que incorpora la realización de una evaluación continuada de tales políticas para dotar de mayor transparencia al sistema.

Finalmente, tampoco se recogen en el nuevo texto refundido los [artículos 19 quater](#), relativo al catálogo de servicios, ni [el artículo 19 quinquies](#) (ambos de la [Ley 56/2003](#)), sobre la actualización del catálogo de servicios a la ciudadanía, ya que fueron suprimidos por la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

⁵ Como señala ROJO TORRECILLA en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2015/10/notas-al-real-decreto-legislativo-32015.htm>

⁶ La expresión *en el ámbito laboral* es lo que constituye la novedad en el [TRLE](#), fruto de las observaciones del Dictamen 13/2015 del CES respecto a la necesaria inclusión de la referencia a la formación profesional en el empleo en el ámbito laboral, que responde a la terminología propia de la [Ley 30/2015, de 9 de septiembre](#).

II. NECESIDAD DE UNA LEY DE EMPLEO

En realidad, el empleo, a diferencia de la protección por desempleo, depende sobre todo de las empresas que son quienes tienen la capacidad de crear empleo, en el sentido técnico de relaciones de trabajo dependiente y por cuenta ajena. De manera que a la Administración tan solo le queda la posibilidad de crear un marco jurídico laboral y de Seguridad Social adecuado para que las empresas decidan ocupar a trabajadores. En ese sentido, una ley de empleo puede ayudar a «incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo»⁷.

El caso es que, vista la realidad, a 12 años de la Ley de Empleo de 2003, no parece que haya sido suficientemente eficaz para conseguir esos objetivos de creación de empleo y menos aún de pleno empleo. Pese a ello no deja de ser una finalidad a largo plazo que tiene fundamento constitucional, al ordenarse a los poderes públicos que realicen «de manera especial una política orientada al pleno empleo» (art. 40.1 CE). Mientras tanto es necesaria la adopción de medidas que en las circunstancias actuales frenen el paro y propicien la creación de empleo. La política de empleo comprende, por tanto, todas aquellas actuaciones desarrolladas por los poderes públicos que se destinan a generar empleo (directa o indirectamente), a reducir las situaciones de desempleo así como a la tutela o protección de los desempleados⁸.

La sensación, es verdad, es que se han creado instrumentos pero ha faltado coordinación entre ellos. La prueba de ello es que no cesan de crearse nuevas figuras, a cual más imaginativa (activación para el empleo, Estrategia Española para el Empleo, Sistema Nacional de Garantía Juvenil, etc.) que operan al margen de la normativa básica de empleo y que ofrecen una imagen de cierta desorganización, al operar cada una de ellas de forma independiente, si bien con alguna referencia al objetivo común de creación de empleo. En ese sentido, creo que se ha perdido una ocasión idónea para haber incluido en el nuevo TRLE todas estas medidas que han ido fluyendo en estos últimos años desde la aparición de la crisis. Con ello, se hubiera dado una cierta cohesión y hubiera servido de hilo conductor con el nuevo TRLE erigido en anfitrión de aquellas medidas.

Pese a ello, es de agradecer la reordenación de la norma sobre empleo, aunque solo sea para actualizar el contenido de la ley anterior. De ahí que el comentario tratará sobre los cambios que ha incorporado el nuevo texto así como alguna aclaración respecto del anterior con la finalidad de que sirva de guía a los lectores que venían manejando la [Ley 56/2003](#).

III. URGE UNA ADECUADA COORDINACIÓN ENTRE POLÍTICAS DE EMPLEO

El título preliminar del TRLE sobre la política de empleo reproduce el de la [Ley 56/2003](#), con las consiguientes correcciones sobre los organismos a los que alude, actualizándolos al momento

⁷ Exposición de motivos, [Ley 56/2003, de 16 de diciembre](#), de Empleo.

⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. C. y PÉREZ YÁÑEZ, R.: «Introducción al estudio del Derecho del Empleo», en VV. AA. (dir. Miguel C. Rodríguez-Piñero Royo), *Lecciones de Derecho del Empleo*, 2.ª ed., Madrid: Tecnos. 2006, pág. 44.

actual. Así, el artículo 1 define a la política de empleo como «el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida⁹ protección de las situaciones de desempleo».

La novedad de este título preliminar es la inclusión de un nuevo artículo 5 sobre política de empleo, basada en tres instrumentos¹⁰. El primero tiene que ver con la «intermediación laboral». Si bien la idea de la intermediación es interesante, sin embargo, tan solo es un principio general al que le faltaría un desarrollo sobre su significado concreto, aunque es verdad que las últimas figuras creadas en materia de creación de empleo han servido de intermediación poniendo en conexión empresas y trabajadores. Me refiero concretamente a figuras tales como el Sistema Nacional de Garantía Juvenil o el Programa de Activación para el Empleo 2015-2016, en las que a través de los Servicios Públicos de Empleo se busca la agilización en la búsqueda de empleo de los trabajadores (demanda) y en la oferta empresarial. Los otros dos instrumentos, como son las políticas activas de empleo y la protección económica frente al desempleo, lo que comúnmente se denomina políticas pasivas, presentan una característica que considero especialmente interesante. Se trata de la coordinación entre ambas políticas. Es necesario que todas estas iniciativas de búsqueda de empleo contemplen al mismo tiempo una red de protección para cuando no se encuentra trabajo. Especialmente en aquellos supuestos de desempleo de larga duración o con responsabilidades familiares o en supuestos especiales (víctimas de terrorismo, víctimas de violencia de género etc.). Concretamente, interesaría conocer siguiendo la denominación de la OCDE en qué consisten las políticas activas y las políticas pasivas, el papel que juegan respectivamente en la consecución del incremento del empleo y la reducción del desempleo y la forma de coordinar esas políticas para obtener una mayor eficacia. Y es que, pese a las diferencias que existen entre las políticas activas y pasivas, no deben ser entendidas aisladamente y separadas unas de otras, sino que una política de empleo será más eficaz si existe una coordinación adecuada entre las medidas activas y las medidas pasivas de empleo¹¹.

Uno de los puntos capitales para una mejor coordinación entre políticas activas y pasivas es el logro de una relación ágil y fluida entre los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal¹². Esto es esencial y parece que el legislador

⁹ Como señala ROJO TORRECILLA, «el art. 1 del proyecto había suprimido la calificación de "debida" al referirse a la protección de las situaciones de desempleo. El CES ([Dictamen 13/2015](#)) criticó, con plena razón de ser, a mi parecer, esta supresión y pidió su reincorporación por el "carácter preceptivo que se desprende de la inclusión (en el art. 1) de la palabra *debida* en relación con la protección de situaciones de desempleo"» (<http://www.eduardorjotorrecilla.es/2015/10/notas-al-real-decreto-legislativo-32015.html>).

¹⁰ Instrumentos de los que se dará cuenta más desarrollada en el epígrafe: VI. Instrumentos de política de empleo.

¹¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. C. y PÉREZ YAÑEZ, R.: «Introducción al estudio del Derecho del Empleo», *op. cit.*, pág. 49.

¹² Epígrafe 4.11. Relación entre las políticas activas de empleo y de protección frente al desempleo del anexo Real Decreto 1542/2011.

lo ha captado aprovechando cualquier ocasión para buscar una más eficaz colaboración entre las Administraciones públicas que asumen competencias en materia de política de empleo.

Lo diré de forma más gráfica: para que verdaderamente se lleve a cabo una eficaz actuación frente al desempleo es preciso que se realice un seguimiento de cada trabajador que se encuentre sin trabajo, perciba o no prestaciones por desempleo, teniendo en cuenta su perfil para poner a su disposición las herramientas que le permitan encontrar trabajo lo antes posible y para ello la coordinación entre los servicios públicos de empleo del Estado y los de la comunidad autónoma (cada uno según sus atribuciones y competencias) es un instrumento de gran importancia.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

El Sistema Nacional de Empleo se regula en el título I y es definido como «el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo» (art. 6 TRLE). El citado sistema mantiene básicamente el contenido de su predecesora Ley 56/2003, y «está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas». Asimismo, reproduce los fines, encomendando a los poderes públicos la misión de velar «porque los servicios públicos de empleo creados en esta ley estén dotados con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones» (art. 7.3 TRLE).

Con respecto a los órganos que componen el Sistema Nacional de Empleo, se mantienen los mismos. Por un lado, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, como «instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, y especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Activación para el Empleo¹³ y con los Planes Anuales de Política de Empleo» [art. 8 a)

¹³ Un elemento importante de la Estrategia Española de Activación para el Empleo lo constituye el programa «Tu trabajo EURES-FSE», cofinanciado por el Fondo Social Europeo, con el objetivo de estimular la movilidad laboral y de formación basada en prácticas profesionales, consistente en una serie de ayudas o subvenciones personalizadas que permitan a trabajadores españoles o de cualquier Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo, o de otro país al que se extienda el mismo régimen jurídico en materia de acceso al empleo, y que tengan residencia legal en España, encontrar empleo, realizar prácticas o realizar actividades dirigidas al aprendizaje que incluyan contrato laboral en otros países del Espacio Económico Europeo (los 28 países de la Unión Europea, Noruega, Islandia y Liechtenstein) o en Suiza. El Real Decreto 379/2015, de 14 de mayo, establece las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones. Son tres las acciones que se subvencionan (art. 7 RD 379/2015): a) El traslado para asistir a entrevistas de procesos de selección para un puesto de trabajo, realización de prácticas o actividades dirigidas al aprendizaje, como mínimo a una distancia de 50 km de su residencia habitual. b) El traslado para incorporarse a un puesto de trabajo, incluyendo la posibilidad de contratos en prácticas y/o aprendizaje, en lugar distinto al de su residencia. c) La realización de un curso de idiomas vinculado a la incorporación a un puesto de trabajo. El candidato, una vez que tenga constancia de que ha sido convocado para cualquiera de las acciones, y previamente a la realización de las mismas (art. 5 RD 379/2015), deberá presentar la solicitud a través de un consejero de la Red EURES España mediante el Formulario 1, acompañado del documento Cuestionario Inicial, disponible en la página web del Servicio Público de Empleo Estatal: <https://sede.sepe.gob.es>

TRLE]. Por otro, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, como «órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral» [art. 8 b) TRLE]. La regulación de estos órganos, así como los instrumentos de coordinación del sistema (planes de ejecución de la Estrategia Europea del Empleo, el Programa Anual de Trabajo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo) y su evaluación se contienen en el [Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre](#).

Como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo se mantiene la Estrategia Española de Activación para el Empleo (art. 10 TRLE), los Planes Anuales de Política de Empleo¹⁴ (art. 11 TRLE) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (art. 12 TRLE), que mantienen a su vez el mismo contenido que en la anterior regulación.

Se reproducen también los principios (art. 13 TRLE) y funciones (art. 14 TRLE) del Sistema Nacional de Empleo que figuraban, respectivamente, en los artículos 8 y 9 [Ley 56/2003](#).

1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL Y SU PRINCIPAL FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

El Servicio Público de Empleo Estatal se sigue definiendo como el organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de política de empleo (arts. 16 y 17 TRLE) y mantiene la misma organización central y periférica, así como sus competencias (arts. 17 y 18 TRLE), al igual que en la anterior normativa, entre las que destacaría aquellas que se refieren a la coordinación con las competencias en aquellas políticas específicas atribuidas a las comunidades autónomas, como sucede con la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo en colaboración con aquellas, o de coordinación en actuaciones conjuntas de los servicios públicos de empleo en el desarrollo del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

¹⁴ En este sentido, el Plan Anual de Política de Empleo 2015 (PAPE), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015 ([Res. de 29 de julio de 2015](#)), conforme al artículo 11 del TRLE, establece los objetivos a alcanzar en el año 2015 en el conjunto de España y en cada una de las distintas comunidades autónomas, así como los indicadores que se van a utilizar para valorar su grado de consecución. También concreta los servicios (acciones) y programas (medidas) de políticas activas de empleo e intermediación laboral, que van a llevar a cabo en dichas comunidades en el ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en ejecución de la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos (un total de 442). Estos servicios y programas se articulan en torno a los seis ejes de las políticas de activación que recoge la Ley de Empleo: orientación; formación; oportunidades de empleo; igualdad de oportunidades de acceso al empleo; emprendimiento; y mejora del Marco Institucional del Sistema Nacional de Empleo. Para su evaluación, el PAPE incluye un completo sistema de 27 indicadores, producto de la participación activa de todos los Servicios Públicos de Empleo, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y, con ello, definir la distribución de fondos en 2016.

Pero, sobre todo, a nadie le queda duda que la principal competencia del Servicio Público de Empleo Estatal es la de la gestión y control de las prestaciones por desempleo, sin perjuicio del cometido de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones de la Seguridad Social atribuidas a los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En este sentido, una manifestación de esa cooperación se encuentra en la necesaria coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, a través de sistemas de cooperación con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, debiendo colaborar el Servicio Público de Empleo Estatal con las comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de competencias. También le compete la coordinación de acciones de movilidad en el ámbito estatal y europeo.

En definitiva, pieza clave es el Servicio Público de Empleo Estatal, pues de él depende el buen funcionamiento de las políticas de empleo, y el que en definitiva debe tomar la iniciativa en todas aquellas cuestiones básicas de empleo y, de modo especial, creo que es de gran importancia la función de coordinación de políticas activas y pasivas de empleo. En este sentido, una adaptación del [TRLE](#) respecto de la anterior normativa es la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal de gestionar programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma sin que implique la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos, cuando precisen una coordinación unificada y previo acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas en las que vayan a ejecutarse los citados programas [art. 18 h) b [TRLE](#)].

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas asumen dos funciones principales: la gestión de la intermediación laboral y las políticas activas de empleo (art. 19.1 [TRLE](#)). Como es lógico, lo que se dijo de coordinación del Servicio Público de Empleo Estatal en cuanto a la coordinación con las comunidades autónomas deberá recíprocamente llevarse a cabo por parte de estas.

3. FINANCIACIÓN

Se mantiene la regulación en materia de financiación, en el sentido de que es el Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, quien asume las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, que figuran en su presupuesto. Asimismo, se regulan las políticas activas de empleo cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea, o los órganos de seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional.

Particularmente resulta de interés –aunque todavía no se haya creado de forma efectiva, al no preverse una fecha concreta–, el denominado Fondo de Políticas de Empleo, constituido en el seno del Servicio Público de Empleo Estatal, con una minuciosa distribución de los porcentajes en remanentes que integran dicho Fondo, que tiene la finalidad de atender necesidades futuras

de financiación en la ejecución de los servicios y programas que integran las políticas activas de empleo (art. 24 [TRLE](#))¹⁵. En este sentido, habrá que esperar si se trata de una mera refundición técnica, o por fin se crea este Fondo por parte del Gobierno que se forme tras las elecciones generales del próximo mes de diciembre¹⁶.

Finalmente, en materia de financiación autonómica de las políticas activas de empleo, cabe señalar que aquellas que se desarrollen en las comunidades autónomas cuya financiación no corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, las complementarias de las del citado servicio público se financiarán con las partidas que establezcan los presupuestos de la correspondiente comunidad autónoma, así como con la participación en los fondos procedentes de la Unión Europea (art. 25 [TRLE](#)).

En suma, la política de empleo de las comunidades autónomas se financia de fondos estatales y fondos propios (sin perjuicio de los recursos procedentes de la Unión Europea). Los fondos estatales son distribuidos y transferidos conforme a los criterios fijados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que podrán especificar tipos de acciones o colectivos prioritarios ([arts. 21, 22 y 25 TRLE](#)). Las comunidades autónomas podrán participar en el desarrollo de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y los Planes Anuales de Política de Empleo, pero también podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo¹⁷.

V. SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PRESTADOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

La denominación de este apartado que corresponde al título II del [TRLE](#) reproduce la anterior normativa y específica, por un lado, que los servicios públicos de empleo prestarán servicios no solo a las personas desempleadas, también a las personas ocupadas, así como a las empresas, independientemente de su forma jurídica. Por otro lado, la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo recogerá los servicios cuya prestación debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los servicios públicos de empleo (art. 26 [TRLE](#)).

1. CARTERA COMÚN DE SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

La Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo tiene por objeto garantizar, en todo el Estado, el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de empleo y

¹⁵ Reproduce la disposición final primera, sobre Fondo de Políticas de Empleo, del Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

¹⁶ <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2015/10/notas-al-real-decreto-legislativo-32015.html>

¹⁷ No obstante, para el ejercicio económico 2015, la Orden ESS/1978/2015, de 17 de septiembre, procede a la distribución territorial para la gestión por las comunidades autónomas de las subvenciones del ámbito laboral, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo.

a los servicios prestados por los mismos, y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Además la citada Cartera debe recoger los servicios comunes que prestan los servicios públicos de empleo a las personas, tanto desempleadas como ocupadas, y a las empresas (arts. 26 y 27 [TRLE](#)).

2. ITINERARIO INDIVIDUAL Y PERSONALIZADO DE EMPLEO Y COLECTIVOS PRIORITARIOS

El acceso de las personas desempleadas a los servicios públicos de empleo se efectúa mediante su inscripción y recogida de datos en una entrevista inicial que conllevará una valoración de los servicios que requiere para su inserción laboral. De acuerdo con ello, y en colaboración con las personas desempleadas, se determinará, si procede, el comienzo de un itinerario individual y personalizado de empleo en función del perfil profesional, competencias profesionales, necesidades y expectativas de la persona, junto a la situación del mercado de trabajo y a criterios vinculados con la percepción de prestaciones, la pertenencia a colectivos definidos como prioritarios y aquellos que se determinen en el marco del Sistema Nacional de Empleo (art. 28.1 [TRLE](#)).

Con respecto a la realización del itinerario individual y personalizado de empleo será necesaria la suscripción y firma de un acuerdo personal de empleo. Mediante este acuerdo, por una parte, la persona beneficiaria del itinerario se compromete a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, o la puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y, por otra parte, el servicio público de empleo se compromete a la asignación y planificación de las acciones y medidas necesarias. En el caso de personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo, este acuerdo personal de empleo formará parte del compromiso de actividad (art. 29.1 [TRLE](#)).

Se considera como personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo especialmente a jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo (art. 30 [TRLE](#)).

VI. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE EMPLEO

El título III del [TRLE](#) contiene y desarrolla los instrumentos de la política de empleo, a lo que me refería al principio, concretamente la llamada intermediación laboral, las políticas activas de empleo, así como la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

1. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

La intermediación laboral se define como el «conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación»

(art. 31.1 TRLE). Se trata de un servicio de carácter público que tiene como finalidad la de trabajar en ambos sentidos, por un lado, buscar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y, por otro, facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos.

También se considera intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación (art. 31.2 TRLE).

Se prevé que la intermediación se realizará a través de los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación, así como aquellos otros creados para trabajadores en el exterior (art. 32 TRLE). Y define a las agencias de colocación como aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral bien como colaboradores de los servicios públicos de empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos. Asimismo, podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal (art. 33.1 TRLE). También se incorpora en un lugar de mayor relevancia, con las debidas adaptaciones, la anterior disposición, al establecer que las empresas de trabajo temporal podrán actuar como agencias de colocación si se ajustan a lo establecido respecto de dichas agencias en el TRLE y sus disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios (art. 33.6 TRLE)¹⁸.

Entre los principios específicos de la intermediación laboral se hace un especial hincapié en aquellos que afectan a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, pero también se garantiza la plena transparencia en el funcionamiento de los servicios de intermediación (tanto servicios públicos de empleo como agencias de colocación privadas). Como es lógico, tales servicios deben respetar la normativa en materia de protección de datos, respecto a los datos de los trabajadores. Ya se dijo antes que tales servicios deben prestarse de forma gratuita para los trabajadores y empresarios (art. 34 TRLE).

Volviendo al principio de no discriminación, se encomienda a los servicios de intermediación que velen específicamente porque se evite tanto la discriminación directa como indirecta en el acceso al empleo¹⁹. Y pone el caso específico de aquellas ofertas que se refieren a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial de la actividad. No queda claro

¹⁸ Esta cuestión figuraba incluida en la disposición adicional segunda de la [Ley 56/2003](#).

¹⁹ Este principio de no discriminación en el acceso al empleo está en consonancia con lo previsto por la legislación laboral, una vez contratada la persona trabajadora, en el artículo 17.1 del TRLET, según el cual «se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español».

cuál sería ese «requisito» profesional esencial de la actividad, salvo imposibilidad física o que se tenga muy en cuenta la psicología de uno de los sexos.

Finaliza señalando que en todo caso se considerará discriminatoria la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico (art. 35 [TRLE](#)).

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El segundo instrumento en materia de política de empleo que se contempla es el denominado como políticas activas de empleo. Y se entiende por políticas activas de empleo, en sentido amplio, el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 36.1 [TRLE](#)).

En suma, las políticas activas de empleo son un instrumento cuya finalidad básica puede aunarse en la consecución de una contratación adecuada, mejora de la empleabilidad de los desempleados y el fomento de la creación de ofertas de trabajo. Es decir, aquel instrumento que, de forma tradicional, se ha articulado con el objeto de procurar la inserción laboral desde las dos perspectivas posibles; la de la demanda de empleo y la de la oferta de empleo²⁰. Para todo ello, debe tener en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo.

Se advierte, además, que tales políticas se complementarán y se relacionarán, como no puede ser de otra manera si lo entendemos como un conjunto de acciones coordinadas, con la protección por desempleo regulada en el [TRLGSS](#) (art. 36.2 [TRLE](#)).

Los principios y desarrollo de las políticas activas de empleo se mantienen igual que en la anterior normativa al igual que el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (arts. 37, 38 y 40, respectivamente, [TRLE](#)), incluyéndose el mandato al Gobierno de que anualmente presentará una memoria sobre el gasto y los resultados de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado con el objetivo de otorgar mayor transparencia a las políticas de empleo y de formación, con la obligación de que se incluya un apartado destinado a la evaluación de la mejora de los procedimientos de la iniciativa de formación programada por las empresas,

²⁰ GARCÍA GIL, B.: «Novedades y modificaciones a la Ley de Empleo», *Aranzadi Social*, núm. 1/2011, revista electrónica westlaw BIB 2011\429, pág. 1.

en cuanto a la reducción de las cargas burocráticas, rigideces del sistema y la incorporación de las pequeñas y medianas empresas (art. 39 [TRLE](#))²¹.

3. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y LA PROTECCIÓN ECONÓMICA FRENTE AL DESEMPLEO

Creo que este debería ser el principal instrumento de actuación de la política de empleo, pues la coordinación entre las políticas activas y pasivas, junto con la cooperación y coordinación de las distintas Administraciones públicas que intervienen, cada una con sus respectivas competencias, supone la clave para el buen funcionamiento de la política de empleo²². Y de hecho, el nuevo texto refundido aprovecha cualquier oportunidad que se le presenta para insistir en la necesidad de esa coordinación que en épocas pretéritas se echaba de menos. Es lo que se desprende del artículo 42 del [TRLE](#), o en la disposición adicional segunda, sobre colaboración en materia de información con los servicios públicos de empleo o, en fin, con la disposición final tercera sobre convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas para la financiación de gastos compartidos, correspondientes a la gestión estatal de prestaciones por desempleo que no impliquen la ampliación del coste efectivo traspasado a las comunidades autónomas. A este respecto no resulta ocioso señalar que las entidades que a la entrada en vigor del [TRLE](#) (13 de noviembre de 2015) colaborasen con los servicios públicos de empleo mantendrán tal condición de acuerdo con la normativa reguladora de la colaboración, mientras no se desarrolle reglamentariamente un nuevo régimen de colaboración (disp. trans. primera).

También la disposición adicional sexta prevé que el Gobierno seguirá reforzando los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos mediante la mejora de sus recursos humanos, tecnológicos, organizativos y de la red de oficinas. Y aprovecha para insistir, una vez más, que incrementará el grado de coordinación y eficacia entre los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos para promover los cambios en el acceso y la mejora del empleo y para gestionar las prestaciones por desempleo²³.

En el mismo sentido, la disposición adicional quinta del [TRLE](#) relaciona ambas políticas al vincular las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, al señalar que en el

²¹ Previsión que proviene de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

²² Esta cuestión de la coordinación resulta de gran interés, siendo objeto de una comunicación titulada: «La coordinación de las "políticas activas y pasivas": Una estrategia indispensable frente al desempleo en España», con la que participé en el XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en San Sebastián, los días 17 y 18 de mayo de 2012, y que llevó por título *Las Reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica*, VV. AA., Valencia: Tirant lo Blanch. 2013, págs. 1.437-1.456.

²³ Esta disposición proviene de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

momento en que el empleo inicie su recuperación, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar la vinculación de estas con las políticas activas de empleo²⁴.

Como es sabido, las políticas activas de empleo han sido transferidas a las comunidades autónomas, por eso se encarga de señalar que en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla será el Servicio Público de Empleo Estatal quien gestionará tales políticas, mientras su gestión no se haya transferido a estas ciudades autónomas (disp. trans. segunda [TRLE](#)).

REFLEXIÓN FINAL

Se puede afirmar que, con carácter general, el nuevo [TRLE](#) supone un intento de integrar la normativa en materia de empleo con fuerza legal que se encontraba dispersa en diferentes preceptos. Ya se dijo en la introducción los motivos que impulsaron al Gobierno para reconvertir la ley en texto refundido. Ello constituye un esfuerzo positivo porque simplifica en gran medida la aplicación de la normativa que, perteneciendo al mismo ámbito, sin embargo se encontraba regulada en diferentes lugares de la geografía jurídico-laboral, o bien separadas o relegadas al final de la [Ley 56/2003](#), en disposiciones adicionales o finales.

También es positivo que se haya aprovechado la refundición para actualizar las denominaciones que habían cambiado el contenido de la [Ley 56/2003](#), o para hacer desaparecer los artículos bis, ter, etc., que denotaban la necesidad de un nuevo ropaje a la regulación sobre el empleo. En suma, lo que se ha producido ha sido una actualización de la normativa sobre empleo.

Por otro lado, la profunda crisis económica y financiera que afectó gravemente al empleo en España hizo necesaria la creación de un sinnúmero de medidas, desde 2009 al momento actual, promovidas por los diversos Gobiernos. Se trata de iniciativas que han ido encaminadas al establecimiento de medidas de estímulo para la creación de empleo.

Pues bien, si en términos generales es positivo a mi parecer el nuevo texto refundido que aprueba la Ley de Empleo, quizá se ha perdido la oportunidad de poner un poco de orden a todas aquellas medidas, que fueron sucediéndose, una detrás de la otra, de forma convulsiva y con cierta precipitación e improvisación en los momentos más álgidos de la crisis, al no incorporarlas en el [TRLE](#) o al menos con alguna alusión a aquellas. Lo que quiero decir es que habría sido deseable que se incorporaran en el nuevo texto refundido todas aquellas cuestiones que tienen que ver con la normativa de ámbito nacional sobre empleo en España, ello hubiera aumentado la sensación de seguridad jurídica y una mejor aplicación de los preceptos sobre empleo. En definitiva, y muy brevemente, se podía haber aprovechado para llevar a cabo una refundición que significara además una auténtica reordenación de toda la regulación sobre empleo.

²⁴ Previsión que ya se contenía en la disposición adicional sexta de la [Ley 56/2003](#) y que se reproduce en el nuevo [TRLE](#).