

EL PLAN EXTRAORDINARIO DE MEDIDAS DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL E INSERCIÓN LABORAL, ¿PROMESA O REALIDAD? (INCURSIÓN EN LA POLÍTICA DE EMPLEO DEL REAL DECRETO-LEY 2/2008, DE 21 DE ABRIL)

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA

Profesora Titular de Universidad.

*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Jaén*

SUSANA DE LA CASA QUESADA

Profesora Colaboradora Doctora.

*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Jaén*

MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ

Profesora Asociada.

*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Jaén*

Extracto:

EL presente estudio versa sobre el contenido que en materia de política de empleo presenta el **Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica**. Se trata de la primera de las normas que dicta el Ejecutivo ante la actual situación económica, cuyos efectos sobre el mercado de trabajo se están empezando a sentir en términos de destrucción de empleos.

En ella se recoge, en primer lugar, la habilitación al Gobierno para la inminente aprobación del Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, al tiempo que nos anticipa algunas de las medidas que se desarrollarán en dicho Plan. Entre estas es de destacar el recurso al establecimiento de subvenciones por búsqueda de empleo, dirigidas a los desempleados que presenten «graves problemas de empleabilidad» y de aquellas otras dirigidas a facilitar la «movilidad geográfica», también en este caso, de los desempleados.

Del contenido de este Real Decreto-Ley resulta así mismo destacable las reglas que establece para arbitrar la gestión de ambos programas de subvenciones entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

El interés que reviste el detenido examen y comentario jurídico de esta norma trasciende, a juicio de las autoras, el propio análisis del caso concreto, para reclamar la atención sobre la propia opción de política jurídica que la misma viene a representar, en cuanto que pueda estar anticipando las claves para la aparición de una nueva etapa en la elaboración y desarrollo de la Política de Empleo de nuestro país.

Palabras clave: política de empleo, «graves problemas de empleabilidad», itinerarios personalizados de inserción, subvenciones, Servicios Públicos de Empleo.

Sumario

- I. Planteamiento general.
- II. La opción de política jurídica representada por Real Decreto-Ley 2/2008.
- III. Análisis de los principales contenidos del Real Decreto-Ley 2/2008 con incidencia en el ámbito de la política de empleo.
 1. Subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo.
 - 1.1. El condicionante presupuestario para su disfrute.
 - 1.2. Un reducido ámbito subjetivo de aplicación.
 - 1.3. Un restringido ámbito objetivo.
 - 1.4. La escasa cuantía de la subvención y su reducida duración.
 - 1.5. Las dificultades para hacer efectivo el objetivo de la inserción.
 - 1.6. La exigencia de una «especial dedicación» del desempleado.
 2. Subvenciones para facilitar la movilidad geográfica.
 - 2.1. La posible ausencia de materialización en la práctica.
 - 2.2. El momento de concesión de la subvención.
 - 2.3. La ausencia de modulación en la cuantía de las subvenciones.
 3. Deficiencias detectadas en la configuración que presentan ambas ayudas.
- IV. Previsiones en el ámbito competencial.
 1. Procedimiento para la futura aprobación del plan.
 2. Competencia para la determinación de la forma y plazos de presentación de las solicitudes de subvención.
 3. Aparición de otras medidas en el ámbito autonómico para contener los efectos de la destrucción de empleo.
- V. A modo de reflexión.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Lejos y superadas quedan en el contexto actual de nuestra economía aquellas discusiones doctrinales respecto a si el crecimiento económico es suficiente o no para traducirse en crecimiento de empleo.

Ahora el contexto económico y social es muy distinto y la realidad nos evidencia una vez más que el empleo no puede llevar un desarrollo independiente de los avatares por los que transcurre la situación económica de un país, sino que, más temprano que tarde, esta variable resulta afectada por esta situación económica.

En efecto, en la actualidad nos encontramos sometidos a una vorágine de datos y estudios económicos, propia del cambio de ciclo que está experimentando nuestra economía y cuyas repercusiones en términos de destrucción de empleo no se han hecho esperar.

Esta situación económica y sus consiguientes efectos sobre el mercado de trabajo parecía inicialmente que podía quedar limitada a los sectores más directamente relacionados con el mercado inmobiliario de nuestro país, sin embargo, los escasos meses transcurridos desde que la misma ha empezado a ser evidente y las considerables dimensiones que está adquiriendo, nos permite afirmar que sus efectos no van a quedar reducidos únicamente a estos sectores, sino que igualmente otros están siguiendo o seguirán en los próximos meses esta misma suerte ¹.

Por tanto, resulta evidente la estrecha vinculación que existe entre política económica y política de empleo, y es que el peor dato que puede recibir la salud económica de un país es que la creación de empleo no vaya bien.

¹ Así, otro de los sectores que pueda resultar considerablemente afectado por esta destrucción de empleo es el sector financiero y de la banca de nuestro país, debido al cierre de oficinas y centros de trabajo que se puede experimentar a causa de una pérdida de rentabilidad.

La contribución que desde la política de empleo cabe esperar para alcanzar la solución a esta situación no se encontrará, como es lógico, si adoptamos la postura de las avestruces, escondiendo la cabeza y esperando que estos efectos desaparezcan en el momento, no se sabe aún cuándo, en que se produzca la ansiada recuperación de la economía mundial, sino que muy al contrario, debe prestarse un apoyo decidido a todas las políticas que resultan determinantes a la hora de incrementar la posición competitiva que ostenta nuestro país en este contexto mundializado.

Pese a ello, no menos cierto es que la política de empleo reclama una sustantividad propia que no puede quedar subsumida en una política económica general, con el pretexto de que pudiera quedar incluida en ella cualquier instrumento perteneciente a la esfera propia de otras intervenciones públicas, con la sola justificación de que pudiera obtenerse efectos, claramente indirectos, sobre los niveles de empleo ².

Por el contrario, debemos retener la idea de que no toda la política económica entra dentro de los contornos del Derecho del Empleo, sino solo aquellas actuaciones que se propongan como fin contribuir, de manera directa, a la consecución de sus objetivos cuantitativos y cualitativos.

Sin embargo, en el actual contexto esta especificidad se encuentra gravemente amenazada. Así, el propio Real Decreto-Ley 2/2008 de medidas de impulso a la actividad económica, podríamos entender que es fruto de esta ausencia de delimitación de fronteras entre política económica y política de empleo, en la que se contienen un *totum revolutum* de medidas pertenecientes a ambas esferas de actuación pública, como primera salida defensiva ante la situación económica en que nos encontramos inmersos y en un intento de contener sus efectos sobre el empleo.

En este sentido, los datos que arroja la encuesta de población activa correspondiente al primer trimestre de 2008 no son nada halagüeños. A pesar del dato positivo de la creación de 330.000 empleos en el último año, no es menos cierto la minoración experimentada de 74.600 de ocupados con respecto al último trimestre de 2007 y el incremento de 246.600 en personas desempleadas, de las que 149.600 son españolas y 97.000 extranjeras.

Por lo que respecta al mes de abril en el que hace su aparición el Real Decreto-Ley 2/2008 objeto de este comentario, el número de desempleados registrados en las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo se ha incrementado en 37.542 personas en relación con el mes anterior, lo que en valores relativos supone un 16 por 100 y sitúa la cifra de desempleados en 2.338.517. En el último año este incremento ha supuesto un porcentaje de un 15,5 por 100, y un total de 315.393 personas. Las Comunidades Autónomas que encabezan el *ranking* con las peores cifras son Andalucía –con un incremento de 8.918 desempleados– y Cataluña –con 7.747– ³.

² En este grupo se encontrarían, por ejemplo, distintos instrumentos propios de la política crediticia, tales como créditos y avales públicos, de la política presupuestaria, entre ellos, consumo e inversiones públicas, impuestos sobre renta y sociedades, sobre comercio exterior, sobre capital y tantos otros. *Vid.* MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*. CARL. Mergablum. Sevilla. 2005

³ www.inem.es/inem/cifras/datos_avance/datos/datos_2008/AV_SISPE_0804.PDF

Estos datos sitúan la tasa de desempleo en España en 9,63 por 100, con lo que en breve y según las propias previsiones más optimistas que maneja el Ministerio de Trabajo ⁴, para los próximos meses, se alcanzarán tasas de desempleo por encima del 10 por 100.

II. LA OPCIÓN DE POLÍTICA JURÍDICA REPRESENTADA POR REAL DECRETO-LEY 2/2008

La importancia que reviste la aparición de esta norma en el panorama de la política de empleo de nuestro país debe ser valorada no solo en cuanto al concreto contenido de las medidas que establece, y que serán objeto de detallado análisis a través de las páginas siguientes, sino también en cuanto a su posible valor como primera, y hasta cierto punto precursora, de las múltiples incursiones legislativas que razonablemente caber esperar que vayan apareciendo en los próximos meses, en el ámbito de la política de empleo, hasta el punto de llegar a conformar, si así fuera, una nueva etapa en el desarrollo del Derecho del Empleo, que se fragüe como respuesta a la grave situación económica por la que atraviesa nuestro país.

Por tanto, a nuestro modo de ver, esta norma nos puede estar anticipando las notas que van a caracterizar al Derecho del Empleo de esta nueva etapa, el cual, de confirmarse esta premisa, vendría caracterizado desde el punto de vista de la opción de política del Derecho, por el retorno a dos de las notas que definieron nuestra política de empleo durante la década de los ochenta, y que todo parecía indicar que habían quedado superadas en los últimos 15 años, como son:

- En primer lugar, su carácter marcadamente *coyuntural*, en cuanto que se trata de una norma que aparece concebida para paliar o contrarrestar de forma transitoria los efectos de la actual situación económica sobre el mercado de trabajo.

Este carácter marcadamente coyuntural que la propia norma proclama quedaría aparentemente justificado en la propia letra de la misma, mediante la utilización de la expresión *actual repunte del volumen de desempleados* como claro eufemismo al que el Real Decreto-Ley 2/2008 recurre para referirse a la preocupante situación que presenta el desempleo en nuestros días, en el intento de aparentar que se trata de una situación meramente transitoria y hasta cierto punto banal que, en atención a este carácter, demandaría respuestas de esta misma naturaleza.

Sin embargo, esta consideración de situación que en la actualidad presenta el desempleo en nuestro país contrastaría, sin ir más lejos, con la propia actuación del Ejecutivo, tendente a aprobar un plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral con el que hacer frente a la misma.

⁴ Según el Ministerio de Trabajo la destrucción de empleo continuará en nuestro país hasta el primer trimestre del año 2009. Sin embargo, algunos estudios económicos realizados por el BBVA o la propia CEOE prevén que solo en la construcción se puedan llegar a destruir hasta 800.000 empleos en el próximo año y medio como consecuencia del parón inmobiliario. Vid. Servicio de Estudios del BBVA <http://www.actibva.com/estudios>

• En segundo lugar, asistimos a una estricta delimitación del ámbito subjetivo que presenta esta norma, la cual ya no aparece dirigida a la población activa en general, como venía ocurriendo hasta ahora en el ámbito de las medidas de política de empleo, sino que se dirige a los desempleados, pero tampoco en este caso con un alcance general, sino limitando su aplicación únicamente a aquellos desempleados sobre los que concurra unas características muy específicas, de las que se hace derivar su situación de padecer «graves problemas de empleabilidad».

En este sentido, y sin perjuicio del comentario que realizaremos en las páginas siguientes, si podemos anticipar que las medidas que contempla esta norma tratan ahora de dar respuesta a la situación que afecta a un colectivo de desempleados muy concreto, que resulta diferente en cuanto a su propia conformación, al registrado en otras épocas de crisis económica y de destrucción de empleos que nos han precedido en el tiempo. En este sentido, por una parte, no se trata ahora de personas que presentan una edad cercana a la jubilación, y por otra, y también como novedad respecto a otras épocas, nos encontramos con el fenómeno de la inmigración, y comprobamos que el desempleo está afectando en mayor proporción a estas personas, las cuales, en muchos casos, carecen de apoyo familiar en nuestro país, con el que amortiguar los efectos de la situación de desempleo que pueda afectarles ⁵.

Por tanto, entendemos que esta norma se aleja del compromiso asumido por la reforma laboral llevada a cabo en nuestro país en el año 2006, la cual, además de alcanzar mayores dosis de calidad en el empleo, tenía entre sus objetivos el de revisar en profundidad las políticas de empleo que se han venido desarrollando en los últimos 25 años, con el fin de procurar su modernización. Recordemos, en este sentido, que la Ley 43/2006 contenía varios mandatos dirigidos al Ejecutivo para que presentara, antes de finalizar la pasada legislatura, un conjunto de planes, estrategias, y medidas tendentes a ofrecer una imagen más renovada de estas políticas de empleo ⁶, como forma de lograr, por un lado, una mayor eficacia de las mismas, a través de incrementar la presencia en el mercado de servicios de intermediación y colocación y, por otro, una mayor eficiencia, mediante la optimización de sus recursos, todo ello guiado por el enfoque preventivo con el que pretendía inspirar su actuación. Lo que no cabe duda es que ello conllevaba además la necesidad de proceder a una reordenación global de los agentes que intervienen en el mercado de la colocación, con vistas a ajustar nuestro sistema al previsto en el Convenio número 181 OIT, al que no se adecua en todos sus términos.

Por otra parte, y desde la perspectiva de la finalidad que orienta la propia aparición de esta norma, como típica norma de Derecho del Empleo, hemos de partir de la premisa de que la ausencia de un empleo o actividad remunerada, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia se revela desde hace tiempo como un factor de desintegración social, especialmente si concurren algunos otros factores de carácter personal que incrementan la «vulnerabilidad» de las personas y grupos ante el mercado y en la vida social –discapacidad, violencia de género, edad avanzada, distinta nacionalidad...–. En consecuencia, las medidas o acciones de protección social no solo deben atender a las consecuencias –carencia de ingresos– sino a las causas que las provocan, como condición para hacer efectivo el objetivo de inserción social por el empleo.

⁵ Recordemos, en este sentido, el importante protagonismo que la institución familiar viene representando en España, como colchón amortiguador de las necesidades del individuo, ante el escaso desarrollo de nuestro Estado de Bienestar.

⁶ SEMPERE NAVARRO, A. y LUJÁN ALCARÁZ, J. *La reforma laboral de 2006. Análisis de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre*. Aranzadi. 2007.

En este sentido, la «activación» de las denominadas «políticas pasivas» de protección contra el desempleo, a través de la gradual mutación de las tradicionales «garantías de rentas» en «oportunidades de formación y empleo» constituye uno de los rasgos dominantes del sistema de prestaciones sociales en todos los países de la OCDE. Para la Unión Europea, esta práctica ha quedado consagrada en la convicción de instrumentar la protección por desempleo al pleno servicio de la política de empleo ⁷.

Si bien, el fenómeno del desempleo aparece todavía hoy día configurado más como una situación de necesidad económica, de obligada atención por los poderes públicos, a través del sistema de Seguridad Social, que como un problema cuya única solución integral pasa por el empleo de mecanismos complementarios, que abarquen más aspectos que el puramente económico, especialmente aquellos referidos a la dotación de recursos personales a la persona desempleada, para que pueda integrarse de nuevo en el mercado laboral, en particular mediante la readaptación de su cualificación profesional.

Ante esta situación, se plantea la necesidad de articular medidas que superen las clásicas –dirigidas a operar con la ratio oferta/demanda– diseñando una política que abarque los aspectos de capacitación y empleo, como fórmula superadora del escaso éxito que aquellas han tenido históricamente desde una perspectiva integral.

En este sentido, el anunciado Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral se inserta entre los distintos mecanismos que tienen por objeto luchar contra el desempleo, en un intento de aminorar los efectos derivados de la destrucción de empleo que se está produciendo en la actualidad en nuestro país, poniendo todo su énfasis en lograr el incremento de la contratación laboral, a través de la mejora de las actividades de prospección del trabajo, por un lado, y con medidas de incitación a la aceptación de empleos, por otro.

Por tanto, estas serían las notas que, como decimos, de llegar a consolidarse vendrían a representar la opción de política jurídica que serviría de inspiración a esta nueva etapa del desarrollo del Derecho del Empleo en nuestro país.

III. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DEL REAL DECRETO-LEY 2/2008 CON INCIDENCIA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Recientemente ha tenido lugar en nuestro país la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. Esta norma no contiene propiamente el citado Plan extraordinario, sino que se limita a establecer una habilitación al Ejecutivo para

⁷ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*. Comares. Granada. 1999, pág. 37.

su futura aprobación (art. 8), la cual, según los anuncios oficiales, debería haberse producido en el plazo de un mes. Lo que sí hace la norma es anticiparnos algunas de las medidas que formarán parte del mismo, centradas en el reconocimiento de subvenciones que se podrán conceder a determinados desempleados.

En este sentido, las subvenciones que se establece son de dos tipos: durante el proceso de búsqueda de empleo (art. 9) y para facilitar la movilidad geográfica (art. 10).

1. Subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo.

El artículo 9 del Real Decreto-Ley 2/2008 establece una *subvención de 350 euros por mes, o parte proporcional por períodos inferiores, durante un máximo de tres meses* para facilitar la búsqueda de empleo a aquellos trabajadores desempleados objeto del Plan que participen en acciones de orientación y que cumplan los requisitos establecidos en el precepto.

La regulación de dicha subvención presenta a nuestro juicio notables carencias que dificultarán su puesta en práctica, y que pasamos a detallar a continuación:

1.1. El condicionante presupuestario para su disfrute.

La disposición adicional tercera establece la realización de las modificaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Real Decreto-Ley a través de la habilitación de créditos destinados a la financiación de tales subvenciones. Por tanto, el otorgamiento de las subvenciones está condicionado al requisito de la disponibilidad presupuestaria, la cual adquiere así el valor de condición necesaria para la propia efectividad de este «plan de choque».

1.2. Un reducido ámbito subjetivo de aplicación.

El artículo 9, párrafo 2.º, establece como ámbito subjetivo de aplicación de la subvención a los «trabajadores con graves problemas de empleabilidad».

Si bien, frente a esta fórmula abierta e indeterminada escogida inicialmente por la norma para proceder a la delimitación genérica de los colectivos a proteger, estableciendo como requisitos adicionales: «... que el trabajador no sea beneficiario de prestaciones y que carezca de rentas superiores al IPREM mensual» fijado en 516,90 euros.

La concurrencia de ambos requisitos viene a representar en la práctica la exclusión de 997.900 personas, que en la actualidad perciben algún tipo de prestación. Esta cifra representa el 43 por 100

de los desempleados⁸. Técnicamente el grupo de 610.300 desempleados con un subsidio por desempleo no tienen blindado su acceso al Plan, al gozar el subsidio de una naturaleza distinta. Además, la renta mensual que reciben solo alcanza al 80 por 100 del IPREM mensual.

No debemos olvidar a los trabajadores del régimen especial agrario que presenta unas características peculiares, pues se diferencia entre los eventuales y los fijos o discontinuos que, a diferencia de los primeros, pueden beneficiarse de la prestación contributiva por desempleo, en los mismos términos que los trabajadores del Régimen General. La estadística oficial que contabiliza a 167.900 personas en esta situación no permite diferenciar entre cuántos reciben una ayuda asistencial y cuántos una de naturaleza contributiva.

Lo que sí queda claro por tanto, a pesar de la indeterminación que presenta este nuevo concepto de «graves problemas de empleabilidad» es que el mismo exige la concurrencia de un doble requisito:

Uno de carácter subjetivo: «graves problemas de empleabilidad» que presente el sujeto, expresión esta cuyo contenido específico queda indeterminado en la propia letra de la norma.

Otro de carácter objetivo: carencia de prestaciones o rentas por encima del IPREM mensual.

Por tanto, teniendo en cuenta estas premisas, y a tenor del reducido ámbito subjetivo que establece la norma, podemos afirmar que su objetivo parece más orientado a paliar las consecuencias ocasionadas con la pérdida del empleo y la consiguiente ausencia de rentas que presentan aquellos desempleados que entran dentro de su estricto ámbito subjetivo, que a potenciar los mecanismos de creación de puestos de trabajo en nuevas actividades y nuevos sectores de los que fuera posible esperar efectivas oportunidades de empleo para estos sujetos.

Asimismo, la referencia que el Real Decreto-Ley utiliza del término «prestaciones», sin ninguna especificación adicional, pone en tela de juicio otras ayudas que la Seguridad Social entiende como «prestación», originadas por la incapacidad temporal o lesiones permanentes no invalidantes, y cuya percepción sería incompatible con la subvención durante el proceso de búsqueda de empleo.

Por su parte, el requisito de carencia de rentas plantea diversas cuestiones: la primera de ellas concerniente al modo de computar estas rentas. ¿Se limita el cómputo a los ingresos del solicitante o se atiende también a los ingresos de la unidad familiar?; en segundo lugar, nada se dice respecto al tiempo de referencia para fijar ese umbral de renta. Así, por ejemplo, para los subsidios no contributivos por desempleo se toma como período de referencia el mes anterior al de la solicitud (art. 7 del RD 625/1985, reformado por el RD 200/2006). Determinadas instancias judiciales vienen mostrándose partidarias de aplicar el año anterior al de la solicitud. Por otro

⁸ En concreto, según los últimos registros de la Seguridad Social, 932.500 desempleados son beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo. A este colectivo hay que añadir las 65.400 personas que reciben la RAI, de características muy similares a la ayuda que se ofrece en el Real Decreto-Ley 2/2008, pero que sin embargo es de cuantía mayor (413.52 euros al mes) y se puede disfrutar durante 11 meses.

lado, también contamos con doctrina judicial que insiste en la necesidad de atender a la situación económica existente al tiempo de la solicitud, fecha en la cual han de cumplirse los requisitos y no antes ⁹.

Como vemos, y ante la multiplicidad de criterios al respecto, creemos necesario que esta cuestión, crucial para la delimitación del ámbito subjetivo que determine la aplicación del Real Decreto-Ley 2/2008, quede aclarada en el futuro plan que apruebe el Gobierno.

En definitiva, el diseño otorgado a estas subvenciones por el Real Decreto-Ley 2/2008 solo deja una alternativa, y es entender que se acogerán a las mismas los desempleados con rentas muy bajas y, aún así, en igualdad de condiciones, les será económicamente más rentable adscribirse a la Renta Activa de Inserción, cuyo objetivo es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de los colectivos con «especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo» y cuya duración—once meses— y cuantía—80% del IPREM (413,52 euros)— son más ventajosas que las citadas subvenciones.

Por último, el Real Decreto-Ley establece que «... estas ayudas se dirigirán prioritariamente a los trabajadores con graves problemas de empleabilidad» para remarcar la preferencia en el acceso a las subvenciones, de esos trabajadores sobre el resto. Si bien, dentro de dicho colectivo de trabajadores, ¿qué criterios de preferencia se van a aplicar? ¿Edad, antigüedad en situación de desempleo, especiales dificultades económicas, sexo...? A nuestro modo de ver, se trata de cuestiones esenciales que quedan sin resolver y de las que es necesario tomar conciencia en la futura aprobación del plan, con el fin de evitar que pueden derivar hacia situaciones de discrecionalidad e incluso, llegado el caso, de discriminación en el acceso a las mismas.

1.3. Un restringido ámbito objetivo.

Lo primero que llama la atención en este ámbito objetivo es la aparente contradicción en que se incurre entre la ambiciosa denominación elegida para designar al futuro Plan extraordinario y lo reducido de las medidas que en la letra del Real Decreto-Ley 2/2008 van acompañadas del reconocimiento de subvención pública.

En este sentido, si la propia denominación del Plan lo presenta como un instrumento en el que se recogerán medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, posteriormente la letra de la norma limita la concesión de las subvenciones a «los trabajadores desempleados objeto del Plan, que participen en acciones de **orientación**...». ¿Qué ocurre con el resto de medidas? ¿No son

⁹ «La norma no impone... la necesidad de atender a los ingresos obtenidos en el año fiscal anterior al de la solicitud ni obliga al trabajador a aportar como documento acreditativo de los mismos dicha declaración fiscal sino que esta podrá ser solicitada y tomada en consideración por el Servicio Público de Empleo Estatal cuando no existan otros medios que puedan acreditar el nivel de rentas. (...) ... los requisitos deben reunirse en el momento de la solicitud, siendo indiferente en este caso que sus ingresos fuesen superiores al límite legal en un tiempo anterior ya que la finalidad de estas rentas son la de inserción de los parados en especiales dificultades que adquieren desde su integración en el programa de compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su integración laboral». *Vid.* STSJ, Madrid, 21 de diciembre de 2005.

merecedoras de subvención? Sin ir más lejos, el Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, por el que se establecen medidas para facilitar la adaptación laboral del sector textil y de la confección a los cambios estructurales en el comercio mundial, establece en su artículo 4, dedicado a las «subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo», la posibilidad de conceder una beca por asistencia a cursos de formación durante dicho proceso, de 10 euros por día lectivo hasta la finalización del curso.

1.4. La escasa cuantía de la subvención y su reducida duración.

El artículo 9 del Real Decreto-Ley 2/2008 establece «una subvención de 350 euros por mes, o parte proporcional por períodos inferiores, durante un período máximo de tres meses».

Lo primero que nos llama en este caso la atención es que dicha cuantía es única para todos los beneficiarios, sin atender a circunstancias especiales que pudieran concurrir en los mismos, como pudiera ser la existencia de responsabilidades familiares, lo que la diferencia claramente de todos los instrumentos de protección que le son próximos –RMI autonómicas, algunos subsidios por desempleo del nivel asistencial, la Renta Agraria de Inserción...–.

Con ello, el Gobierno pone énfasis en su función de incentivo para el retorno –o acceso– a la actividad retribuida y no de protección de otras situaciones de necesidad de las personas que, sin embargo, están en graves dificultades económicas, tal y como exige la propia norma, con lo que el principio constitucional de suficiencia se resiente notablemente.

Además, como ya hemos tenido ocasión de adelantar, los posibles beneficiarios de esta subvención pueden serlo también potencialmente de la RAI, cuya duración y cuantía son mayores a las que propone ahora el Gobierno.

Por lo que se refiere a la duración de la subvención, el Real Decreto-Ley establece que recibirán la subvención «durante el tiempo que permanezcan incluidos en dichas acciones» para después limitarlo a tres meses. Nos parece un tiempo excesivamente breve para hacer efectivo el objetivo de la búsqueda de empleo, pero hay más, ¿en qué situación quedarán estos sujetos una vez transcurridos estos tres meses sin que hayan tenido éxito estas acciones? La respuesta nada halagüeña a este interrogante, unido al concreto colectivo de sujetos a los que va dirigido, creemos que son argumentos más que suficientes para defender que la subvención debería mantenerse en el tiempo hasta que el objetivo que persigue se viese realizado, como expresión del propio principio de eficacia que la norma debe perseguir. De lo contrario, podemos llegar al absurdo de que la eficacia conseguida con la aplicación de este Plan extraordinario quede reducida a la realización de acciones paliativas y puntuales de tres meses de duración, cuyo coste económico no haya contribuido a mejorar la empleabilidad de los destinatarios de las mismas. Asimismo, debería ampliarse el período máximo de percepción de la subvención para aquellos sujetos que presenten especiales dificultades de empleabilidad, por ejemplo por razón de edad, como son los mayores de 55 años ¹⁰.

¹⁰ El ya citado Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, prevé la ampliación del período máximo de percepción de la subvención a seis meses cuando los desempleados tengan 55 años o más.

1.5. Las dificultades para hacer efectivo el objetivo de la inserción.

Según el artículo 9 las acciones de orientación «se desarrollarán a través de grupos específicos de búsqueda de empleo, como parte de su itinerario personalizado de inserción, que en todo caso deberán ser tutorizadas por orientadores profesionales...».

A nuestro juicio, estas medidas no son ni novedosas, ni suficientes para afrontar el incremento del desempleo al que nos enfrentamos. Las propuestas de realizar itinerarios personalizados para ayudar a buscar empleo ya están establecidas en la ley desde el año 2003, sin que hasta el momento su aplicación haya sido satisfactoria.

La parquedad en que incurre el tenor literal del Real Decreto-Ley en esta cuestión, limitándose al establecimiento de un itinerario personalizado de inserción, tutorizado por orientadores profesionales, plantea el interrogante acerca de las medidas a través de las cuales se concretará el pretendido objetivo de inserción que la norma proclama perseguir. En tal sentido, contamos con dos antecedentes. Por un lado, el programa de RAI previsto en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, cuyo artículo 7 recoge las acciones de inserción laboral aplicables a los trabajadores que se acojan al programa ¹¹; y, por otro lado, las fases del proceso de recolocación que se siguen por parte de las empresas privadas de recolocación o de *outplacement* ¹².

Según el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración ¹³, por lo que se refiere a los itinerarios personalizados, los mismos consistirán en la elaboración de un diagnóstico de las capacidades y posibilidades de encontrar empleo que presenten los participantes y en facilitarles formación, asesoramiento, seguimiento, tutela y cuantas acciones requieran a lo largo del proceso de búsqueda de empleo.

Al mismo tiempo, los 1.500 orientadores que se encargarán de su puesta en marcha, y cuya contratación es otra de las medidas que ya ha trascendido del futuro Plan extraordinario, realizarán una prospección de las empresas para localizar las necesidades de empleo de las mismas, identificar sus características y poder dirigir rápidamente hacia ellas a los desempleados, o determinar las necesidades de formación y cualificación que precisen para ocupar tales puestos de trabajo.

En este contexto, los itinerarios de inserción se conciben como un proceso vivo y dinámico que el trabajador va construyendo junto al orientador, teniendo siempre en cuenta las necesidades

¹¹ Para un estudio detallado acerca de la renta activa de inserción véanse FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. «El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1.ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo). *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*. núm. 114. 2002, y MORENO GENÉ, J.M. y ROMERO BURILLO, A.M.: «El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005». *Aranzadi Social*, núm 14. 2005.

¹² Para consultar de manera más detenida el contenido de las distintas fases del proceso de recolocación, véanse ARIAS DOMÍNGUEZ, A.; GARCÍA SILVERO, E.A. y HIERRO HIERRO, F.J. «Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del *outplacement*». MTAS. Madrid, págs. 257 y ss., así como SOBRINO GONZÁLEZ, G.M. «Las empresas de *outplacement* y la intermediación laboral». *Relaciones Laborales*, n.º 1. 2006, págs. 271 y ss.

¹³ <http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200804/LAB20080418.htm>

del mercado de trabajo. No se trataría, pues, de aplicar diseños prefijados, sino de trayectorias profesionales que pueden revestir distintas modalidades.

Estos proceso de ayuda se apoyarán, según se estime necesario entre el orientador y el trabajador, en programas de políticas activas de empleo, como escuelas taller y talleres de empleo, en programas de adquisición de experiencia, en colaboración con corporaciones locales, en programas integrados de empleo, o de formación con compromisos de contratación, o bien en la potenciación de la capacidad emprendedora de los trabajadores que muestren un perfil adecuado para su establecimiento como trabajador autónomo.

Además de estas tareas que el futuro Plan encargará a los orientadores, este instrumento de planificación orientativa contendrá medidas relacionadas con la formación, entre ellas, la realización de una convocatoria directa a las empresas de sectores generadores de empleo, para proponerles convenios de cualificación y/o formación con compromiso de contratación, así como una convocatoria extraordinaria de formación dirigida hacia ocupaciones que puedan absorber empleo.

En el área de inserción, se considera indispensable facilitar la movilidad geográfica relacionada con las actividades previstas en el ámbito de la orientación para potenciar y estimular la contratación y, para ello, se establece un paquete de ayudas por traslado, viajes, mudanzas, alojamiento y guarderías para apoyar a los desempleados que acepten un empleo que conlleve cambio de domicilio, cuyo análisis abordaremos a continuación.

Asimismo, se potenciará el programa de promoción del empleo autónomo, especialmente, el establecimiento por cuenta propia de los mayores de 45 años. Este programa incluye ayudas por establecimiento, subvenciones financieras para préstamos y subvenciones para formación y asistencia técnica.

La propia opción que manifiesta la norma, respecto al concreto colectivo de desempleados a los que se dirige de manera preferente esta política de apoyo al empleo autónomo, como son los mayores de 45 años, nos merece una reflexión.

En este sentido, el autoempleo no ha logrado durante los años de bonanza económica por los que ha atravesado nuestro país librarse de la pesada carga de ser considerado una de las últimas, por no decir la última, alternativas a la situación de desempleo que presentan determinados colectivos de desempleados, y eso a pesar de los esfuerzos de nuestro legislador, tanto estatal como autonómicos, por proclamar el fomento de la «cultura emprendedora»¹⁴.

Pues bien, la primera norma de empleo de lo que anticipa ser un punto de inflexión para el Derecho del Empleo en nuestro país no ha dejado pasar la oportunidad, de retornar con todo su esplendor, la consideración del autoempleo como mecanismo de salida desesperada a la situación de desempleo que padece el sujeto, encauzando hacia él a los colectivos que, en este caso por razón

¹⁴ MOLINA HERMOSILLA, O. «El autoempleo como solución –más pretendida que real– para la inserción de colectivos más desfavorecidos». Aranzadi Social. Enero, 2008.

de edad, van a presentar mayores dificultades para ser de nuevo contratados en el actual contexto económico, tras verse afectados por una situación de desempleo.

En relación a ello, debemos también tener presente que en base a la disposición adicional novena de la Ley 20/2007 de Estatuto del Trabajo Autónomo, el Gobierno tiene previsto ampliar la capitalización de la prestación por desempleo para el establecimiento de trabajadores por cuenta propia, un 10 por 100, hasta llegar al 50 por 100.

En definitiva, será necesario esperar el texto definitivo del tan anunciado Plan para poder valorar de manera integral todas estas actuaciones y su efectiva contribución al objetivo de inserción, pues muchas de las técnicas anunciadas vienen suscitando no ya solo escepticismo sobre su efectividad y eficacia, sino que también han evidenciado ciertos desajustes en relación con otras normas. Por lo tanto, opinamos que el nuevo Plan constituye el ámbito propicio para que se otorgue una nueva regulación que aporte algunas clarificaciones respecto a la ya existente y que muestre una mayor efectividad en la consecución del objetivo de inserción pretendido por la norma.

1.6. La exigencia de una «especial dedicación» del desempleado.

Es importante señalar que el reconocimiento del derecho a las subvenciones pasa por el condicionamiento del mismo, a una manifestación de la voluntad del desempleado, de implicarse en la salida de su situación de necesidad, con la colaboración, esto es, con «ayuda» en sentido técnico-jurídico, además del político, de los poderes públicos.

El mecanismo para institucionalizar esta implicación activa del sujeto que aspira a ser beneficiario de las subvenciones es formulado a través de la ambigua y ambivalente expresión «especial dedicación para su presentación a ofertas de empleo y a otras actuaciones que determinen los orientadores».

No nos aclara la norma nada acerca de las consecuencias que supondrá la ausencia en el desempleado de esa «especial dedicación», pero entendemos que su incumplimiento será sancionable con la consiguiente salida del programa y, en su caso, con la pérdida temporal o definitiva de la subvención y el reintegro de las indebidamente percibidas¹⁵. Este requisito se corresponde con la nueva conformación de las «sociedades de control» en el que la «sociedad del trabajo», lejos de convertirse en la sociedad «para» el trabajo en los términos formulados en la constitución jurídica del trabajo del Estado democrático-social, tiende a acentuar su configuración como una «sociedad disciplinaria», que prefigura un modelo de ciudadanía basado en una forma de integración subordinada al poder y, especialmente, a la preeminencia de «lo económico» en el desenvolvimiento de la vida social y de las relaciones sociales cuyo objeto es el trabajo¹⁶.

Esta idea de control disciplinario se ve reforzada por la tendencia generalizada a intensificar el control del fraude y las medidas disciplinarias sobre el trabajador, al cual se le presiona para incre-

¹⁵ Vid. artículo 37.1 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

¹⁶ Véase OFFE, C.: *La sociedad del trabajo*. Madrid. Siglo XXI. 1993.

mentar su disponibilidad para trabajar y aceptar una oferta de trabajo cuya «adecuación» es cada vez más difusa. Se opera, en definitiva, una subsunción del trabajo en la esfera económica. Los compromisos de búsqueda de empleo y de aceptación de una oferta de empleo «adecuada» se traducen en un pacto de adhesión del desempleado a las condiciones prefijadas y por fijar dinámicamente por la autoridad o poder público actuante, representado en este caso en la figura del orientador ¹⁷.

La exigencia de la «especial dedicación» se sitúa en la tendencia general hacia la complementación entre la protección reparadora y la activación del empleo y reinserción laboral. En virtud de dicho compromiso, se realizarán las diversas actuaciones que se acuerden por los servicios públicos de empleo o, en su caso, las entidades que colaboren con los mismos, en el plan personal de inserción, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al Plan.

En este sentido, la personalización de las acciones no es sino un exponente más de la individualización de la acción protectora, dato condicionado por la «sociedad del riesgo» caracterizada por su diversificación y la permanente situación de incertidumbre ¹⁸. Ello refleja la orientación hacia la reinserción laboral incrementando los esfuerzos necesarios para alcanzar ese objetivo de política socio-laboral. De este modo, se establece una inclusión dinámica de la protección contra el desempleo y la política general de empleo, poniendo de relieve, nuevamente, que la protección por desempleo es, y debe seguir siendo, una acción integrada en el marco de las políticas de empleo.

2. Subvenciones para facilitar la movilidad geográfica.

El artículo 10 del Real Decreto-Ley 2/2008 regula las subvenciones para facilitar la movilidad geográfica de aquellos trabajadores desempleados objeto del Plan y sujetos a un itinerario de inserción, cuando esta contratación implique desplazamientos y traslado de residencia dentro del territorio español.

El propio precepto se encarga de delimitar qué hemos de entender por movilidad geográfica a efectos de la concesión de la subvención. En este sentido limita la movilidad geográfica a las siguientes circunstancias ¹⁹:

- Traslado efectivo de la residencia habitual del trabajador.
- Que la localidad del puesto ofertado esté a más de 100 kilómetros de la localidad de origen, exceptuando desplazamientos con destino u origen en Ceuta o Melilla o en alguna de

¹⁷ Vid. CRUZ VILLALÓN, J.: «El deber de aceptación de la oferta de colocación adecuada», *RL*, núm. 4, 2003 y MONEREO PÉREZ, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2003, págs. 84 y ss.

¹⁸ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch. Valencia. 1997, pág. 179 y ss.

¹⁹ Para un estudio en extenso de la movilidad geográfica, véase GARCÍA VALVERDE, M.D.: *La movilidad geográfica: un análisis teórico-jurisprudencial*. Comares. Granada. 2002.

las islas, en cuyo caso la distancia podrá ser inferior –sin especificar en cuánto puede disminuirse la distancia en cada caso, respecto a los 100 kilómetros fijados con carácter general–.

- Que la contratación sea mediante un contrato indefinido o temporal, con una duración efectiva igual o superior a seis meses.

Una vez delimitado el concepto de movilidad geográfica procede a listar en qué consistirán las distintas subvenciones a conceder en cada caso concreto, así recoge:

- Por gastos de desplazamiento del trabajador y de los familiares a su cargo que convivan con él, una cuantía máxima de 4 veces el IRPEM mensual vigente.
- Por gastos de transporte del mobiliario y enseres del trabajador y de los familiares a su cargo que convivan con él, una cuantía máxima de 4 veces el IPREM mensual vigente.
- Por gastos de alojamiento incluyendo el alquiler o adquisición de vivienda u otros gastos de hospedaje, del beneficiario y de los familiares a su cargo que convivan con él, una cuantía máxima de 10 veces el IPREM mensual vigente, limitándose el tiempo de percepción al primer año de vigencia del contrato.
- Por gastos de guardería y atención a personas dependientes, una cuantía máxima de 4 veces el IPREM mensual vigente, limitándose, como en el caso anterior, a los doce primeros meses de vigencia del contrato.

A la vista de la regulación que el Real Decreto-Ley hace de estas subvenciones –y del mismo modo que hemos procedido con la anterior subvención analizada– hemos de destacar determinadas cuestiones que consideramos plantearán mayor problemática a la hora de su puesta en práctica. Estas cuestiones son:

2.1. La posible ausencia de materialización en la práctica.

Según el artículo 10.2 c) para entender que existe movilidad geográfica y por tanto derecho a obtener la subvención, la contratación de los trabajadores desempleados incluidos en el ámbito del Plan y sujetos a un itinerario personalizado de inserción ha de ser indefinida o temporal, con una duración en este último caso igual o superior a seis meses.

Por tanto, la efectividad de estas subvenciones se hace depender en la práctica de un doble condicionamiento: por una parte, del éxito en la labor de prospección del mercado de trabajo que el futuro Plan encargará desarrollar a los orientadores laborales, de manera que sea posible localizar «esas ofertas de empleo que continúan sin cubrir en determinadas actividades».

Y en segundo lugar, del propio éxito del itinerario de inserción trazado para cada trabajador desempleado, de tal manera que pueda ser canalizado hacia esas ofertas, allí donde quiera que se encuentren ²⁰.

Esta doble dependencia nos da idea de la dificultad que entraña en la práctica la realización de esta suerte de programa de «movilidad geográfica de desempleados» ²¹ que esta norma viene a establecer, y el consiguiente riesgo de que, en muchos casos, el mismo no encuentre la suficiente materialización práctica, lo cual ocurriría si no se localizan estas ofertas de empleo o si, a pesar de localizarse, resulta que las mismas requieren una cualificación específica que no es la que presentan estos desempleados, y que tampoco es la que pueden adquirir a través de su participación en un curso de reciclaje profesional de escasa duración, que es el que parece diseñar el futuro Plan extraordinario.

2.2. El momento de concesión de la subvención.

Del artículo 10 del Real Decreto-Ley 2/2008, en relación con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se extrae que la concesión de la subvención será de una sola vez y previa justificación de los gastos efectivamente realizados. En este sentido, entendemos que lo adecuado a estos casos hubiera sido que esta subvención se concediera a priori, teniendo en cuenta la situación de precariedad económica que presentan los sujetos que van a resultar beneficiarios de la misma, pues de lo contrario se puede estar provocando un efecto desincentivador o incluso en algunos casos de imposibilidad manifiesta para aceptar un contrato de trabajo que implique esta movilidad geográfica, debido a la ausencia de recursos suficientes con los que hacer frente a los gastos derivados de ello ²².

Creemos que esta previsión no sería incompatible con la propia naturaleza de la subvención, ya que, posteriormente, tras la justificación de los gastos, podría prescribirse la devolución de aquellas cantidades indebidamente percibidas, por no haber justificado que las mismas hayan sido dedicadas de manera efectiva al fin perseguido por la subvención.

²⁰ Ya en el año 2000, el Consejo Económico y Social resaltaba como uno de los principales problemas de la libre circulación de oferta y demanda de trabajo en España la falta de eficacia en la gestión de los servicios públicos de colocación, debido a las importantes restricciones en la intercomunicación de la información sobre ofertas y demandas gestionadas en las Oficinas de Empleo. Asimismo, otro de los obstáculos consistía, según el CES, en la forma un tanto desordenada por la que se había llevado a cabo la transferencia de la gestión a las Comunidades Autónomas, sin haber previsto con anterioridad un marco legal para su desarrollo. *Vid.* Informe 1/2000 *La movilidad geográfica*. CES. Madrid, págs. 95 y ss.

²¹ Concepto claramente laboral, que ha de ser entendido en un sentido amplio, puesto que el desempleado no se encuentra sometido en este caso al poder de dirección del empresario. *Vid.* MOLINA HERMOSILLA, O. *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*. CARL. Mergablum. Sevilla. 2005.

²² La Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, tras reconocer que la movilidad de los trabajadores es un instrumento clave para aumentar la cantidad y calidad de los empleos, considera necesaria la eliminación o suavización de determinadas barreras o impedimentos a la misma, como es el caso del coste de la vivienda, el empleo de los cónyuges o parejas. Para ello, a través de la propia Comunicación pone en marcha un Plan de Acción de Movilidad Laboral para el período 2007-2010 con el objetivo entre otros de «garantizar que las autoridades de todos los niveles apoyen la movilidad en sus políticas». *Vid.* Comisión de las Comunidades Europeas: *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010)*. COM (2007) 773 final.

2.3. La ausencia de modulación en la cuantía de las subvenciones.

De la misma manera que tuvimos ocasión de exponer, respecto de las subvenciones para la búsqueda de empleo, echamos en falta una modulación de estas subvenciones atendiendo a especiales circunstancias que pudieran concurrir, como el número de familiares a su cargo, entre otras.

3. Deficiencias detectadas en la configuración que presentan ambas ayudas.

Nos parece necesario, llegados a este punto, llamar la atención sobre el incesante recurso que se viene realizando a la utilización de la figura del Real Decreto-Ley, para la aprobación de normas surgidas en el ámbito de la política de empleo, las cuales pretenden quedar amparadas en la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española, conforme a la interpretación que del mismo ha efectuado nuestra jurisprudencia constitucional ²³.

La importancia que esta figura representa entre las fuentes de la Disciplina Jurídica del Empleo es mucho mayor que la que registra en otros sectores de nuestro Ordenamiento Jurídico, y su razón de ser hemos de buscarla en una pluralidad de causas, entre las que podemos destacar, su mayor adaptación a las notas que caracterizan la producción normativa en este ámbito, como son las de experimentalidad y coyunturalidad, notas estas de las cuales el Real Decreto-Ley 2/2008 resulta bien representativo.

Sin embargo, en este caso concreto, las propias proclamaciones que contiene la norma, en orden a la concurrencia de estas circunstancias, no casan muy bien con el sucesivo retraso que ha venido experimentando la aprobación del reiteradamente anunciado Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción, máxime si tenemos en cuenta, que la mayor parte de las medidas que en el ámbito del empleo contempla esta norma quedarán sin efectividad práctica en tanto en cuanto no esté aprobado dicho Plan. ¿Dónde queda entonces la justificación de urgencia y necesidad para la virtualidad práctica de la regulación de las subvenciones que esta norma viene a establecer?

A nuestro juicio, la inclusión del Capítulo II del Real Decreto-Ley 2/2008 responde más bien a una finalidad «anunciadora» o si se quiere «propagandística», de anunciado Plan, pero con cuyo texto definitivo aún no contamos.

Por otro lado, la norma no establece la concesión automática de las subvenciones, ya que establece expresiones tales como «los desempleados podrán recibir» o «se podrán conceder». Para ello, los desempleados deben solicitarlas y los Servicios Públicos de Empleo decidirán sobre la solicitud, en base al cumplimiento de los requisitos establecidos, pero también en base a una cierta discrecionalidad de aquellos, sobre todo en el caso de la subvención de 350 euros, donde la norma dice que se dirigirá prioritariamente a los trabajadores con graves problemas de empleabilidad, y como ya

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2007, de 28 de marzo.

tuvimos ocasión de poner de manifiesto anteriormente, nos encontramos ante un nuevo concepto jurídico indeterminado, que está necesitado de una mayor concreción, como forma de desterrar cualquier dosis de arbitrariedad en la que pudiera incurrirse, por parte del servicio público de empleo en su reconocimiento.

Tampoco nos aclara el Real Decreto-Ley si puede darse o no la posibilidad de que un trabajador que ya ha disfrutado de alguna subvención de las reguladas en el mismo pueda, tras la extinción de su contrato por causas ajenas a su voluntad, volver a solicitar alguna de ellas.

Queda claro, por tanto, que con la publicación del Real Decreto-Ley 2/2008 no se resuelven, por un lado, todos los aspectos necesarios para la puesta en marcha del futuro Plan. Como hemos tenido ocasión de analizar, son muchas las carencias, incoherencias y deficiencias en las que incurre, las cuales esperamos sean subsanadas en la redacción definitiva del Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. Por tanto, en este aspecto y hasta su aprobación definitiva, no nos queda más que mantenernos a la atenta espera.

Pero es que, por otro lado, la receta que se nos prescribe para la actual situación que presenta nuestro mercado de trabajo, nos hace albergar serias dudas respecto a la contribución que de la misma cabe esperar, en términos de solución o al menos de mejora de esta situación.

En este sentido, con la aprobación de esta norma nuestro Ejecutivo parece pretender que la solución a la situación de desempleo que se vive actualmente en nuestro país, pueda venir de la mano de una correcta adecuación ente la oferta y demanda de empleo. En efecto, la norma prescribe medidas de carácter paliativo, pero no se establece ninguna medida encaminada a tratar de contener la destrucción de empleos que se está produciendo en la actualidad, ni a favorecer la creación de nuevas oportunidades de empleo en nuevos sectores capaces de absorber siquiera parcialmente, ese empleo que se está destruyendo en otros. Su receta se reduce, por tanto, a favorecer una mayor «movilidad laboral» de los desempleados, junto con el desarrollo de medidas de orientación profesional para alcanzar la ansiada adecuación entre una supuesta oferta de empleo y una demanda de empleo cada vez más creciente.

IV. PREVISIONES EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL

En este ámbito, las medidas recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, pretenden dotar de eficacia, por un lado, al sistema de intermediación en las distintas Comunidades Autónomas y, por otro, ciertamente relacionado con el primero, favorecer la movilidad de los desempleados a aquellos territorios donde existan mayores y más adecuadas posibilidades de empleo.

Sin embargo, estas medidas deberán esperar para su implementación, como acabamos de ver, a la aprobación por el Gobierno de un Plan que las recoja y las articule, una vez planteadas y

debatidas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, con lo que de nuevo, en este ámbito, encontramos otro motivo más, para dudar de la inmediatez de su puesta en marcha, que sería el objetivo en el que encontraría justificación la aprobación que de esta norma ha tenido lugar mediante Real Decreto-Ley .

Los principales problemas para la aprobación del anunciado Plan extraordinario surgen de la inexistente estructura fáctica –que no normativa, puesto que está regulada tanto en la Ley de Empleo, como en el RD 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la referida Ley en materia de órganos e instrumentos de coordinación– del Servicio Nacional de Empleo.

1. Procedimiento para la futura aprobación del Plan.

El estudio de este aspecto ha de abordarse partiendo de una configuración múltiple, concreta tanto en el diseño como en la ejecución, y derivada de la actual distribución de competencias en esta materia existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello, consideramos necesario recordar, de manera breve, el marco que en este sentido establece la Ley 56/2003, de Empleo, la cual cuenta entre sus objetivos, con el de lograr armonizar el modelo surgido de la actual distribución de competencias, y asegurar la adecuada coordinación entre las diferentes administraciones, a través de la movilización de los recursos disponibles, para lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Así, conviene recordar que el proceso de descentralización territorial de las políticas de empleo se inició en nuestro país con la transferencia de la gestión de la materia de formación profesional, seguido del traspaso de la ejecución de las políticas activas de empleo, y que ha concluido por el momento, si bien aún hoy no totalmente, con el traspaso de la gestión de los servicios públicos de empleo hacia las Comunidades Autónomas.

El resultado es el establecimiento de un nuevo mapa institucional del Estado, con la consiguiente diversificación funcional y territorial de la gestión de las políticas de intermediación laboral y de fomento del empleo. Este mapa al que nos referimos tiene sus consecuencias en la fundamentación constitucional de los Servicios Públicos de Empleo, en tanto que estructuras de ejecución de la política económica, al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, que señala expresamente que el «Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) las bases y coordinación de la planificación económica», a pesar de su naturaleza social, que no hace que desaparezca su dimensión económica²⁴. En este sentido le corresponden al Estado las bases y la coordinación de la misma y a las Comunidades Autónomas fomentan su propio desarrollo económico «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», según lo establecido en el artículo 148.1.13 de la Constitución Española²⁵.

²⁴ SERRANO FALCÓN, C., «Servicios Públicos de Empleo e Intermediación Laboral en las Comunidades Autónomas». Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 63 y ss.

²⁵ ALARCÓN CARACUEL, M.R., «La política de fomento del empleo de las Comunidades Autónomas», VV.AA. (CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J., Dir.): III Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez de la Frontera, 1985, pág. 220.

A ello hay que añadir las consecuencias derivadas de los compromisos adquiridos con la Estrategia Europea de Empleo o los propios cambios sobrevenidos en el mercado de trabajo a consecuencia de la fluctuante situación económica, como son los que actualmente se están sucediendo y que llegan a justificar la aprobación de un Plan extraordinario del que este Real Decreto-Ley es un anticipo.

En este sentido, la Ley de Empleo establece un nuevo modelo de definición y gestión de las políticas de empleo en España, cuyo objetivo fundamental es incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo, para conseguir el objetivo del pleno empleo. Este objetivo se busca a través de la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas y para ello se crea un instrumento que las integra: el Sistema Nacional de Empleo, del que forman parte el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la citada Ley de empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, se ocupa de desarrollar los dos órganos instrumentales de este Sistema, que serán los encargados de diseñar y coordinar las políticas destinadas a incrementar la eficiencia del mercado de trabajo: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales²⁶ y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, así como de los instrumentos de coordinación, como son los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo y el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo.

En este marco es necesario insistir para dilucidar la atribución competencial que realiza la norma que nos ocupa en este caso.

Así, el artículo 8 del Real Decreto-Ley 2/2008 establece que el ámbito de aplicación del futuro Plan será «todo el territorio del Estado», si bien, dado que las competencias en materia de gestión de las políticas activas de empleo están transferidas a las Comunidades Autónomas –con la excepción del País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla–, dicho Plan deberá ser gestionado por las mismas y por el Servicio Público de Empleo Estatal. Por lo tanto, la cuestión a determinar consiste en establecer las reglas a las que ha de quedar sujeta esta gestión.

Para ello, acudimos a los artículos 12 y 13 del Real Decreto-Ley 2/2008 los cuales encomiendan la concreta gestión de las subvenciones por búsqueda de empleo que aparecen reguladas en su artículo 9 y de las previstas para facilitar la movilidad geográfica en su artículo 10, de acuerdo con las siguientes reglas:

²⁶ La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas en materia de política de empleo es un órgano ya existente y cuenta con sus propios mecanismos de funcionamiento, por lo que el Real Decreto 1722/2007 se limita a detallar su naturaleza y funciones.

- Al Servicio Público de Empleo Estatal **y** a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de gestión de las Políticas Activas de Empleo, en el caso del artículo 9, respecto de los trabajadores inscritos en las oficinas de empleo de su ámbito territorial.
- Al Servicio Público de Empleo Estatal **o** a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas, en el caso de las subvenciones previstas en el artículo 10.

Resulta interesante llamar la atención sobre las consecuencias que se pueden hacer derivar de la utilización de las conjunciones «y/o» por las que opta la norma en uno y otro caso.

Así, en el caso de las correspondientes a la participación en un proceso de búsqueda de empleo, parece que la norma da a entender que las competencias serán compartidas entre ambos servicios públicos de empleo –el estatal y autonómico–, para lo cual será necesario que en el desarrollo del futuro Plan se establezcan y definan con claridad los mecanismos de coordinación que requiere la puesta en marcha de esta medida, en lo que ha de reservarse un papel esencial a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales ²⁷.

Estos mecanismos de coordinación han de ponerse igualmente en marcha para la gestión de las subvenciones correspondientes a las medidas destinadas a favorecer la movilidad geográfica de los desempleados, pero, en este caso, la norma con la utilización de la conjunción «o» parece dar a entender que la competencia reviste carácter alternativo, correspondiendo al Servicio Público de Empleo Estatal o a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en función del ámbito territorial en que se realice el itinerario personalizado de inserción.

Por tanto, resulta sorprendente que en cada una de las dos medidas se articule la gestión de manera distinta –una coordinada, otra en aplicación de los Decretos de transferencias– si bien, en su caso, podría llegarse a pensar que esta interpretación queda sin efecto, de entenderse que ha podido ser debido a un simple error tipográfico. En cualquier caso, será necesario esperar a la publicación del futuro Plan para resolver las dudas organizativas que se hacen derivar de este concreto ámbito de la gestión.

Pero no solo han de ser objeto de intervención de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales las cuestiones relativas a la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo de las distintas administraciones, sino que entendemos que también este órgano debería tener un papel relevante en el diseño del propio contenido del Plan que ponga en marcha estas medidas, puesto que le corresponde también entre sus funciones «... la permanente adaptación de los servicios públicos de empleo a las necesidades del mercado de trabajo, y aquellos orientados a favorecer la cooperación

²⁷ Así, el artículo 5 del Real Decreto 1722/2007 expresa el siguiente tenor: «a) Adoptar los acuerdos que procedan para la debida coordinación de la política de empleo en los términos señalados en el artículo 3.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y para asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los órganos con competencia en materia de políticas activas de empleo, en los términos que indica el artículo 4.1 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico».

y la colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos para la coordinación de las distintas actuaciones en materia de intermediación e inserción laboral...».

Este destacado papel, sin embargo, parece haber quedado reducido en este caso concreto y, a tenor de las distintas declaraciones oficiales realizadas por el Ministerio de Trabajo, en las que se ha venido anunciando la inminente aprobación del citado Plan extraordinario, a una mera intervención a posteriori, y circunscribe al estricto ámbito de la coordinación, y sin capacidad de discusión por tanto, respecto a las medidas que deberían ser incluidas en el mismo, las cuales han quedado determinadas por el citado Ministerio.

También por lo que respecta a la Comisión Técnica de Trabajo de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo, esta debería igualmente desempeñar una importante participación en el diseño del Plan, al quedar su gestión encomendada a los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. Al menos así lo entendemos a tenor del artículo 7 del Real Decreto 1722/2000, en el que se expresa que el objetivo de esta será «... facilitar el desarrollo de los debates en aquellas materias que, siendo relativas al Sistema Nacional de Empleo, afecten más directamente a las Administraciones Públicas», cual es el caso.

Por lo que, de nuevo, creemos que en la aprobación del futuro Plan, de cumplirse el plazo anunciado oficialmente de un mes para su aprobación, contado desde la propia aparición del Real Decreto-Ley 2/2008, y como resultaría por otra parte exigible, teniendo en cuenta la contribución que al objetivo de inmediatez cabe esperar, del recurso a la técnica del Real Decreto-Ley como ha sido el caso, podría suponer una limitación para la efectiva participación en su diseño de esta Comisión Técnica.

Por último, nos parece igualmente necesario, teniendo en cuenta la naturaleza del Plan que se pretende abordar, que puedan encontrar participación en su elaboración los agentes sociales y económicos de nuestro país.

2. Competencia para la determinación de la forma y plazos de presentación de solicitudes de subvención.

En cuanto a la determinación de la forma y plazos de la presentación de las solicitudes de subvención y la tramitación del procedimiento, el artículo 13 declara competentes a los Servicios Públicos de Empleo, sin más especificación. No obstante, entendemos que si para la gestión de la subvenciones resultan competentes las Comunidades Autónomas, en función de sus propios decretos de transferencia, corresponderá a ellas también la determinación y tramitación del procedimiento a seguir en estos casos.

La mayoría de las leyes de creación del los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y los decretos de traspaso incorporan dentro de la intermediación otras funciones diversas relativas al

control y gestión de las Políticas Activas de Empleo y por tanto organizan sus propias acciones específicas de información, orientación, formación, inserción profesional y mejora de la ocupabilidad.

Desde un punto de vista organizativo, la coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno central debe garantizar la transparencia de las funciones. Esto no nos hace perder de vista, sin embargo, que dicho régimen de colaboración ha de establecerse sin perjuicio del desarrollo en cada Comunidad Autónoma.

El contenido de los reales decretos de traspaso de las competencias a las Comunidades Autónomas es prácticamente idéntico en todos ellos. Las principales cuestiones que nos atañen se expresan en los Anexos de los mismos que recogen el certificado de la comisión mixta de transferencias de la Administración del Estado –Comunidad Autónoma, constituidas según lo previsto en los respectivos estatutos de autonomía–.

En lo que a cuestiones competenciales se refiere estos anexos contienen la expresión de las funciones de gestión y control de políticas de empleo, establecidas a partir de actuaciones de gestión y control, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo que otorga la Administración del Estado a través del INEM. Y además con el complemento de que, la Comunidad Autónoma gestionará los fondos de las subvenciones que no forman parte del coste efectivo asumido, conforme a la legislación del Estado dado su carácter de fondos de ámbito nacional y de empleo.

Pero en todo caso, hay algo que la norma sí se encarga de establecer, y es la determinación concreta de cuál es el régimen de concesión que ha de seguirse para el reconocimiento de estas ayudas. Así, el artículo 11 establece que las subvenciones contempladas en los artículos 9 y 10 se otorgarán, previa solicitud de los trabajadores, en régimen de concesión directa, quedando descartado de este modo, el régimen de concurrencia competitiva que con carácter general establece el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, de 17 de noviembre, lo cual aparece justificado en la propia letra de la norma, en el singular carácter que presentan estas, atendiendo a interés público, económico y social, derivado de las particulares circunstancias económicas y sociales que presenta el colectivo de trabajadores desempleados.

Por último, hemos de tener en cuenta igualmente la previsión que establece el artículo 15 del Real Decreto-Ley 2/2008, el cual habilita a las propias Comunidades Autónomas a dictar normas para el desarrollo del mismo «en función de su propia organización».

Por tanto, concretando, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deberían ser competentes para el diseño de las medidas que se desarrollen en el futuro Plan, de manera coordinada con el Servicio Público de Empleo Estatal. Se les ha de reconocer así mismo, competencia para dictar normas que faciliten la puesta en marcha del citado Plan, en su concreto ámbito territorial, teniendo en cuenta la organización que presente el servicio de empleo estable-

cido en cada una de ellas, así como para la determinación de la forma y plazos en que habrán de presentarse las solicitudes de las subvenciones previstas en el Real Decreto-Ley 2/2008.

Por otro lado, en su momento será necesario igualmente proceder a la distribución territorial de los fondos que se asignen a cada Comunidad Autónoma para la ejecución de este Plan, el cual cuenta con un presupuesto inicial de 201,32 millones de euros ²⁸.

3. Aparición de otras medidas en el ámbito autonómico para contener los efectos de la destrucción de empleo.

De manera coetánea a la aprobación de este Real Decreto-Ley 2/2008, han hecho su aparición en nuestro país otras medidas destinadas igualmente a paliar los efectos de la actual situación económica, en aquellos sectores productivos que se encuentran más afectados por esta, inspiradas, en este caso, en un principio de territorialización, que aparece concretado en el ámbito autonómico.

En este sentido, nos parece adecuado destacar la aprobación por el Ejecutivo catalán el 15 de abril de 2008 ²⁹ de una batería de medidas inspiradas en esta finalidad, entre las que se encuentran:

- Medidas de políticas activas de ocupación y de acción social con el objetivo de paliar la situación de los colectivos más vulnerables a la desaceleración y especialmente favorecer la ocupación de las personas desempleadas, que se concretan en:
 1. Refuerzo de las actuaciones formativas de impacto inmediato en la recualificación de los desempleados, especialmente de los procedentes de los sectores más afectados por la desaceleración, orientando la formación hacia aquellas ocupaciones pertenecientes a los sectores con más capacidad de creación de puestos de trabajo en Cataluña a corto y medio plazo, a través de:
 - Formación para la recualificación y recolocación de los desempleados en sectores emergentes o de difícil cobertura, sobre todo en aquellos con una especial incidencia en la mejora de la cohesión social (dependencia, igualdad, protección del medio ambiente) y sectores del ámbito de las nuevas tecnologías y el medio ambiente.
 - Cooperación y soporte a las acciones integrales que favorezcan la formación y la ocupación por parte de los ayuntamientos y entidades supramunicipales de Cataluña. A través de programas mixtos de empleo-formación y acciones de orientación laboral

²⁸ Ministerio de Trabajo e Inmigración: <http://www.tt.mtin.es/periodico/Laboral/200804/LAB20080418.htm>

²⁹ Mesures de dinamització econòmica i de suport als sectors socials més afectats per la desaceleració: www.gencat.cat/acordsdegovern/20080415/20080415_mesures_economia.pdf

para hacer frente al cambio necesario en el modelo de crecimiento. Se impulsará la formación, la orientación personalizada y las medidas de inserción, sobre todo para las personas que viven en zonas con mayores desequilibrios del mercado laboral, especialmente en los barrios acogidos al proyecto «Trabajo en Barrios» y las comarcas y programas de reactivación económica.

- Formación con compromiso de contratación para desempleados. Se impulsará la formación ligada a la contratación con una subvención del 100 por 100 a la formación a medida de las empresas, siempre que conlleve el compromiso de contratar el 60 por 100 de los alumnos durante un mínimo de seis meses.

2. Plan de soporte a los emprendedores:

- Refuerzo del soporte a autónomos y cooperativas. Para contribuir a su consolidación mediante la subvención de inversiones, la profesionalización de la gestión empresarial, la formación y la incorporación de socios a las cooperativas.
- Nuevos instrumentos de soporte a la creación de empresas. Creación de un servicio de información, orientación, asesoramiento y formación a las personas emprendedoras que quieran poner en marcha una empresa y se acompañará a las empresas en el proceso de consolidación durante los tres primeros años de vida del proyecto, con un refuerzo especial de las acciones de atención a proyectos liderados por mujeres.

3. Plan de asesoramiento especializado para personas en situación de desempleo. Se estructurarán servicios de orientación laboral especializada en las oficinas de empleo de la Generalitat.

4. Agilización de la aplicación de la nueva Ley de Servicios Sociales y de la Ley de promoción de la autonomía personal para personas en situación de dependencia.

- Impulso a la contratación de nuevos profesionales de servicios básicos de atención social y creación de la figura profesional del asistente personal.
- Agilización del alta al régimen de cotización de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

5. Refuerzo de las actuaciones de mejora del acceso al mercado de trabajo de las personas inmigrantes (Programa integral de acogida).

- Fomento del acceso de inmigrantes a la formación inicial y continua, en los servicios de proximidad. Promoción del acceso de las personas inmigrantes reempleadas a los trabajos de temporada.

Cabe destacar, entre las medidas previstas por esta Comunidad Autónoma, el protagonismo que confieren las medidas a las entidades locales y supramunicipales, en el marco de los programas de «cercanía» a la intervención en el incremento de la empleabilidad de las personas con más dificultades. Las medidas establecidas por el ejecutivo catalán hacen referencia igualmente a los colectivos a los que se dirigen, con concreción de los mismos, a diferencia de las medidas del Gobierno, tal y como ya hemos comentado.

Resulta interesante destacar también las medidas de apoyo a los emprendedores, que se establecen en la Comunidad Autónoma catalana. No regula el Gobierno medidas similares, al menos no en la norma, aunque en la noticia proporcionada por el ministerio sobre la futura puesta en marcha del Plan, se menciona la potenciación del programa de promoción del empleo autónomo, favoreciendo especialmente a los mayores de 45 años³⁰, si bien, de nuevo, habrá que aguardar a la publicación del mismo para comprobar su concreción.

De momento es la única Comunidad Autónoma la que ha aprobado un conjunto ordenado de medidas inspiradas en la misma finalidad que orienta el futuro Plan extraordinario que pretende aprobar el Ejecutivo Central, y que puede estar anticipando lo que puede llegar a convertirse en una serie sucesiva de planes de choque autonómicos, con los que tratar de contrarrestar, en el concreto ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas, la destrucción de empleo que está teniendo lugar sobre los mismos.

Por tanto, de llegar a producirse esta situación, otra cuestión a tener en cuenta sería la posible compatibilidad o no de las subvenciones que establezcan estos planes autonómicos, con las ayudas establecidas por el Gobierno central, siempre que respondan a la misma finalidad.

V. A MODO DE REFLEXIÓN

La política de empleo no puede llevar una vida independiente de la situación económica por la que atraviesa un país en cada momento y, en la actualidad, esta política se enfrenta a un nuevo desafío, como es el de intentar contrarrestar o minimizar los efectos que la actual situación económica está provocando sobre nuestro mercado de trabajo.

El problema estriba en que nuestra política de empleo se enfrenta a este difícil reto sin haber cumplido antes el objetivo que se viene formulando de manera insistente en nuestro país desde el año 1993, y que parecía recobrar fuerza en la última reforma laboral de 2006, que no es otro que el de proceder a su modernización, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia de la misma.

La principal consecuencia que de esta falta de cumplimiento se hace derivar es que las respuestas que desde esta política pública cabe esperar y que ya se están empezando a arbitrar van a responder, en esencia, a los mismos planteamientos en que viene inspirándose desde hace 25 años.

³⁰ www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200804/LAB20080418.htm

En este sentido, medidas de marcado carácter coyuntural y selectivo, en función del colectivo de sujetos a los que se dirige, es, como hemos tratado de poner de manifiesto a lo largo de las páginas anteriores, la receta que parece anticiparnos el Real Decreto-Ley 2/2008 en este ámbito del empleo.

Habrà que estar, por tanto, a la atenta espera de la aprobación del anunciado Plan extraordinario, del que esta norma es solo un anticipo, para comprobar cómo se arbitra definitivamente esta respuesta de la política de empleo a la actual situación económica.