



**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

**DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO
LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO
REFUNDIDO DE LA LEY DE EMPLEO**

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de septiembre de 2015

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 2 de septiembre de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social CES, escrito del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Proyecto viene acompañado de una Memoria del análisis del impacto normativo, elaborada de conformidad con el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

1. Resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta, donde se expone la motivación y los objetivos de la norma, así como las alternativas de la misma.
3. Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.
4. Análisis de impactos. En este apartado se contemplan los siguientes epígrafes: adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias, impacto económico y presupuestario, impacto por razón de género y otros impactos.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contiene en su Disposición Adicional segunda un mandato para que la Administración General del Estado lleve a cabo una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. Dicha Disposición recoge asimismo la posibilidad de que, si se considera necesario, proponga la elaboración de textos refundidos, siempre de conformidad con las previsiones constitucionales y legales en la materia. En este contexto, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) solicitó a los distintos departamentos ministeriales una relación de leyes de su área que cumplieran una doble condición: por un lado, su relevancia para el área de actividad respectiva; por otro lado, haber sido modificadas en numerosas ocasiones, incorporando, además, otras disposiciones complementarias a dichos textos.

El proceso culminó con la aprobación 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. El artículo uno de dicha Ley autoriza al Gobierno a aprobar, en el plazo de doce meses a partir de su

entrada en vigor (31 de octubre de 2014), diversos textos refundidos. Concretamente en el ámbito de las relaciones laborales, dichas normas son:

- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de trabajo temporal.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
- Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

El proyecto de Real Decreto Legislativo objeto de este Dictamen del CES se ubica en la letra f) del artículo uno, la cual especifica:

“f) Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Asimismo, se incluirán en el texto refundido a que se refiere esta letra, las disposiciones legales relacionadas con los preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas, que a continuación se indican:

Las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo.

La disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final 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.

La disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral”.

Cabe recordar que también han sido remitidos al CES los proyectos de reales decretos legislativos por los que se aprueban, respectivamente, el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, objeto del Dictamen CES 12/2015, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo Dictamen se está elaborando de manera simultánea con el presente.

La Ley de Empleo tiene entre sus principales objetivos declarados los de incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo, asegurar la

cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas en el ámbito de la política de empleo, a fin de que se logre la máxima efectividad movilizándolo y optimizando todos los recursos disponibles, y definir la intermediación laboral. Cabe recordar que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo a través del Dictamen 7/2002.

Desde su entrada en vigor, la Ley 56/2003 ha experimentado numerosos cambios, entre los cuales destacan los siguientes:

- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (derivada de la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de igual título). La principal novedad fue la modificación del régimen de las agencias de colocación dando entrada en la intermediación laboral a las entidades con ánimo de lucro, así como la integración y la regulación dentro de la intermediación laboral de la actividad de recolocación acordada en el marco de planes sociales o programas de recolocación derivados de ERE.
- 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. Entre las novedades principales de esta amplia reforma, cabe destacar el establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía (desempleados, ocupados y empresas) común a todos los Servicios Públicos de Empleo, a desarrollar y, en su caso, a ampliar por los servicios públicos de empleo autonómicos en función de la evolución de sus mercados de trabajo y las necesidades de sus ciudadanos y empresas. Asimismo, se creaba un modelo de atención personalizado dirigido a las personas en situación de desempleo, materializado en un “acuerdo personal de empleo” que generaba derechos y obligaciones recíprocas del servicio público de empleo y del desempleado en la aplicación de los servicios individualizados, reforzando la corresponsabilidad.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (derivada de la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero). Ésta permitió a las ETT actuar como agencias de colocación, previa autorización administrativa.
- Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (derivada de la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de igual título), que modificó la Ley de Empleo para adaptarla a la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo. Entre los principales cambios estaba la reorganización y sistematización de las actuaciones de políticas activas, el

cambio en la terminología de “medidas” y “acciones” de políticas activas, denominándose ahora “servicios” y “programas”, así como la inclusión de los elementos básicos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, introducida por el RD-ley 3/2011 pero hasta entonces pendiente de concreción.

La Ley 18/2014 también modificó la Ley de Empleo para adaptar la normativa reguladora de las agencias de colocación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado, sustituyendo la autorización administrativa previa por una declaración responsable con validez en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación.

- Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (proveniente de la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral). Modifica la Ley de Empleo en distintos aspectos, entre los que destaca el referido a la gobernanza del sistema, explicitando la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de gobernanza, en particular, en el diseño, planificación, programación, control, seguimiento, evaluación y difusión. En el marco de dicha planificación se establece la elaboración de un escenario plurianual de formación profesional para el empleo y el desarrollo de un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo que permita detectar y captar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo. Asimismo, la modificación incluye la posibilidad de implantar progresivamente un cheque formación para trabajadores desempleados.

II. CONTENIDO

El Proyecto sometido a dictamen consta de un artículo único de aprobación del texto refundido, una disposición derogatoria única, una disposición final única y el texto refundido propiamente dicho, que contiene cuarenta y dos artículos, siete disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Artículo único. Aprobación del texto refundido de la Ley de Empleo. Contiene la aprobación del texto refundido de la Ley de Empleo.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa. Se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente texto refundido de la ley de Empleo y, en particular, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; la disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final 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; y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Disposición final única. Entrada en vigor. Este precepto hace referencia a la fecha de entrada en vigor de la norma.

El Texto Refundido propiamente dicho se compone de un Título Preliminar, tres Títulos, siete disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Cabe subrayar en este punto que, como ya se ha indicado, el presente Proyecto persigue, básicamente, dos objetivos: aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales; y estructurar, sistematizar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos.

Título Preliminar. De la política de empleo

En el Título Preliminar, que se estructura en un **Capítulo Único** de Disposiciones generales (artículos 1 a 5), se define, inicialmente, la política de empleo (artículo 1). También se incluyen en este capítulo los objetivos (artículo 2), la planificación y ejecución (artículo 3), la dimensión local (artículo 4), así como los instrumentos de la misma (artículo 5), consistentes en la intermediación laboral, las políticas activas de empleo, así como la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

Cabe apuntar que en este capítulo se ha establecido una nueva sistemática para tratar de facilitar la comprensión y aclaración de los artículos del mismo, de forma que los vigentes artículos 4 bis (Estrategia Española de Activación para el Empleo) y 4 ter (Planes Anuales de Política de Empleo) se han trasladado al Título I “El Sistema Nacional de Empleo”, donde en atención al contenido se considera más adecuada su ubicación y desarrollo, al tratarse de instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

De otro lado, hay que recalcar la inclusión del nuevo artículo 5, denominado “Instrumentos”, en el cual se enumeran los instrumentos de la política de empleo, que se desarrollan posteriormente en el Título III “Instrumentos de la política de empleo”.

Título I. El Sistema Nacional de Empleo

El Título I (artículos 6 a 25), que se divide en cuatro capítulos, contiene la regulación del Sistema Nacional de Empleo. Mención especial merece la creación en éste de un nuevo Capítulo IV “Financiación”, en el que se regula la financiación de ámbito estatal y autonómico. Además, este título y especialmente en éste nuevo Capítulo IV se ha establecido una nueva sistemática de los artículos para facilitar, no sólo su lectura y comprensión, sino también su aclaración.

Capítulo I. “Disposiciones generales” (artículos 6 a 14). Se trasladan los artículos 4 bis y 4 ter vigentes del Título Preliminar al Título I. También se procede a una nueva numeración de los artículos como resultado de la creación del nuevo artículo 5 en el Título Preliminar.

Cabe destacar la reubicación en este Capítulo de la Disposición adicional séptima vigente, “Consulta a los Consejos del Trabajo Autónomo y para el Fomento de la Economía Social”, dado que su contenido se ha considerado más adecuado incluirlo en el Capítulo referido al Sistema Nacional de Empleo, en particular, en los artículos 10 y 11.

Asimismo, se ha reubicado la Disposición final tercera vigente, “Recursos del Sistema Nacional de Empleo” como un apartado 3 del artículo 7.

Finalmente, se añade un nuevo artículo 12 “Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo”, cuyo contenido se ha trasladado del vigente artículo 7 bis c), por considerarse que no era adecuado su desarrollo en esa letra al tener entidad suficiente para integrarse como un precepto independiente.

Capítulo II. “El Servicio Público de Empleo Estatal” (artículos 15 a 18). El vigente Capítulo II engloba junto con el concepto, naturaleza y régimen jurídico, organización y competencias, la presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional, las políticas activas cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea y los órganos de seguimiento

y control de los fondos. El Proyecto objeto de Dictamen traslada las disposiciones referidas a la financiación a un nuevo Capítulo IV “Financiación”, de forma que este Capítulo II hace referencia tan sólo al concepto, naturaleza y régimen jurídico, organización y competencias del Servicio Público de Empleo Estatal.

Cabe señalar la reubicación de la Disposición adicional cuarta vigente, actualmente sin título, que se traslada al artículo relativo a las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal (artículo 18), ya que en virtud del contenido se ha considerado más adecuada su inclusión en el articulado por tratarse de competencias propias del citado Servicio, es decir, programas financiados con cargo a reserva de crédito de SEPE de ámbito supra autonómico, sin movilidad geográfica que precisen coordinación unificada y previo acuerdo con las comunidades autónomas.

Capítulo III. “Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas” (artículos 19 y 20). En este Capítulo se regula el concepto, las competencias y la organización de estos servicios. La disposición relativa a la financiación autonómica de las políticas activas de empleo, que actualmente se incluye en este Capítulo, se ha trasladado al nuevo Capítulo IV “Financiación”.

Capítulo IV. “Financiación” (artículos 21 a 25). Como se ha señalado, se trata de un nuevo capítulo, donde se recogen los artículos relativos a la presupuestación, control de los fondos y financiación autonómica.

Se recoge la financiación, presupuestación, el seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional, así como el Fondo de políticas de empleo, integrando la Disposición final primera del Real Decreto-ley 312011 que se refunde.

También se contempla la financiación autonómica de las políticas activas de empleo (como artículo 25), donde se ubica el vigente artículo 19 “Financiación autonómica de las políticas activas de empleo”.

Título II. Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo.

El Título II (artículos 26 a 30), que regula los servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo, se estructura en dos capítulos.

El **Capítulo I.** “Usuarios de los servicios” (artículos 26 y 27) contempla las personas y empresas usuarias de los servicios y la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Esta última (artículo 27), tiene por objeto garantizar, en todo el Estado, el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de empleo y a los servicios prestados por los mismos, y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, constituyendo un compromiso de los servicios públicos de empleo con las personas y empresas usuarias de los mismos, garantizando a los trabajadores

desempleados el acceso gratuito a los servicios prestados por los servicios públicos de empleo. Además, la Cartera recogerá los servicios comunes a prestar por los servicios públicos de empleo a las personas, tanto desempleadas como ocupadas, y a las empresas.

Respecto de este Capítulo, en su versión vigente, se suprimen los artículos 19 *quater*, relativo al contenido del catálogo de servicios, así como el 19 *quinquies*, relativo a la actualización del catálogo de servicios a la ciudadanía, suprimidos por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

El **Capítulo II**. “Acceso de las personas desempleadas a los servicios” (artículos 28 a 30) regula el enfoque personalizado de los servicios, el itinerario individual y personalizado de empleo y los colectivos prioritarios a quienes van destinados éstos.

Título III. Instrumentos de la política de empleo.

El Título III, que engloba en tres Capítulos los artículos 31 a 42, regula los instrumentos de la política de empleo.

Capítulo I. “La intermediación laboral” (artículos 31 a 35). Éste establece el concepto de intermediación laboral, los agentes que participan en ella, los principios básicos de la misma y la discriminación en el acceso al empleo.

Se ha de destacar en éste, la reubicación de la Disposición adicional segunda vigente, “Empresas de Trabajo Temporal” en el artículo 33 relativo a las “Agencias de colocación”, por considerarse más adecuado en atención a su contenido.

Capítulo II. “Las políticas activas de empleo” (artículos 36 a 40). En este capítulo se regula el concepto de las políticas activas de empleo, sus principios generales, su desarrollo, la evaluación continuada y, por último, el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Cabe apuntar que se mantienen los artículos relativos al concepto, principios y desarrollo de las políticas activas de empleo y se incluye un nuevo artículo 39 que integra la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, referido a la evaluación continuada de las políticas activas de empleo. Respecto al artículo vigente 26, ahora artículo 40, se recoge la modificación efectuada por el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Capítulo III. “La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo” (artículos 41 y 42). El mismo regula la coordinación entre las

políticas activas y la protección económica frente al desempleo, desarrollando la inscripción como demandantes de empleo y suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, y la cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo.

Este Capítulo no sufre modificaciones manteniendo su contenido, salvo la nueva numeración de los artículos.

Disposiciones adicionales

Disposición adicional primera. “Identificación del Servicio Público de Empleo Estatal”. Se mantiene sin cambios.

La Disposición adicional segunda: “Colaboración en materia de información con los servicios públicos de empleo”, tercera: “Plan integral de empleo de Canarias”, cuarta: “Participación de las comunidades autónomas en la incentivación del empleo indefinido” y séptima: “Consideración de víctimas del terrorismo a efectos de políticas activas de empleo”, se mantienen sin cambios en su redacción pero sí en la numeración como consecuencia de la reubicación dentro del articulado que plantea el Proyecto de algunas Disposiciones adicionales actualmente vigente y que han sido señaladas anteriormente.

Se incluyen dos Disposiciones adicionales nuevas, quinta y sexta, en virtud de la autorización contenida en el artículo uno, letra f) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, que hace referencia a la refundición de dos disposiciones adicionales de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Así, la Disposición adicional quinta del presente Proyecto, “Vinculación políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo” integra la Disposición adicional sexta de la citada Ley mientras que la Disposición adicional sexta, “Servicios públicos de empleo”, integra la Disposición adicional decimoséptima de dicha Ley.

Por último, cabe recordar que la Disposición adicional sexta, “Distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social”, fue derogada expresamente por la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Disposiciones transitorias

Disposición transitoria primera. “Entidades que colaboran en la gestión del empleo”. Se mantiene sin modificaciones.

Disposición transitoria segunda. “Gestión de políticas activas de empleo y de intermediación laboral por el Servicio Público de Empleo Estatal”. Se mantiene adecuando la redacción para recoger la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla.

Disposición transitoria tercera, se rubrica, al carecer actualmente la misma de título, como “Políticas activas de empleo dirigidas a mujeres”.

Disposición transitoria cuarta, "Disposiciones aplicables a las agencias de colocación con autorización vigente a 5 de julio de 2014", se mantiene sin modificaciones.

Disposiciones finales

Disposición final primera. “Títulos competenciales”. Se modifica la referencia del artículo 18 letra h), vigente 13 letra e) que se dicta al amparo del 149.1.13ª de la Constitución.

Disposición final segunda. “Habilitación reglamentaria”. Se modifica el título vigente por el de “Habilitación para el desarrollo reglamentario.”

Disposición final tercera. “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”. Se reubica la vigente Disposición final cuarta.

Finalmente, como ya se ha apuntado con anterioridad, la Disposición final tercera vigente "Recursos del Sistema Nacional de Empleo", se ha reubicado, dado su contenido, como un apartado 3 del artículo 7.

III. OBSERVACIONES GENERALES

En los casi doce años transcurridos desde la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, se han llevado a cabo varias modificaciones de calado en esta norma, en un contexto de cambios y transformaciones de naturaleza sociolaboral y económica. Tales modificaciones han ido tratando de adaptar a la nueva realidad el marco jurídico de la política de empleo del Estado, que se diseña de manera coherente con las estrategias y orientaciones de la Unión Europea y en el ámbito del denominado sistema nacional de empleo, en el que están presentes tanto la administración central como los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, siendo estas últimas las competentes para desarrollarla y aplicarla en sus respectivos territorios.

En su mayor parte las modificaciones operadas sobre la Ley de Empleo se han llevado a cabo por adición de contenidos a través de disposiciones aprobadas por distintas normas de rango legal, a su vez posteriormente modificadas en varias ocasiones. Ello hacía oportuno contar con una refundición que facilitase el conocimiento, la interpretación y la aplicación de la citada Ley.

Desde estas consideraciones se valoran como positivos los objetivos perseguidos con este proyecto de Real Decreto Legislativo, en concreto, como indica la Memoria de análisis de impacto normativo: “(...) evitar la dispersión de las normas estatales en materia de empleo y el consecuente fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación básica estatal y las condiciones básicas que garantizan la uniformidad en materia de empleo (...) teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales”.

Igualmente resulta positiva la nueva sistemática y ordenación de los preceptos, así como la reubicación de algunas de las disposiciones adicionales y finales en el articulado, dentro del correspondiente capítulo temático, que facilitan la comprensión y el mejor conocimiento del contenido de la norma.

No obstante, la relevancia de los contenidos que regula la Ley de Empleo habría exigido, en opinión del Consejo Económico y Social, una mayor atención al procedimiento a seguir para su elaboración en lo que respecta a la participación en el mismo de los interlocutores sociales. Como ya ha expresado este Consejo en anteriores ocasiones, la más reciente con ocasión del Dictamen 12/2015, sobre Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, el CES considera necesario llamar la atención sobre lo inadecuado de tal procedimiento, que debería haber garantizado una consulta real y con la suficiente

información y antelación a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en relación con la labor refundidora acometida.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Al Título Preliminar. De la política de empleo

Artículo 1. Definición

En el presente artículo se define la política de empleo, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española.

No obstante, a diferencia de la redacción vigente hasta ahora, en el último inciso del párrafo primero se suprime la calificación de “debida” al aludir a la protección en las situaciones de desempleo.

A juicio del CES, debería reincorporarse a la definición de la política de empleo el carácter preceptivo que se desprende de la inclusión en el mismo de la palabra “debida” en relación con la protección ante las situaciones de desempleo.

Artículo 2. Objetivos de la política de empleo

El artículo 2 recoge los objetivos generales de la política de empleo. La letra d) de dicho artículo hace referencia al objetivo de “asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años”.

Por su parte, el artículo 30.1 hace referencia a las “personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo” como destinatarias de los programas específicos destinados a fomentar el empleo, señalando a los “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”

El CES entiende que la lectura conjunta de ambos artículos suscita algunas dudas sobre lo dispuesto en relación a los colectivos con dificultades de inserción o integración laboral. El artículo 30.1 se entiende, de hecho, como una concreción de los colectivos que con carácter general se señalan en el artículo 2. Pero en algunos casos hay colectivos –como el de las personas en situación de exclusión social- no incluidos con carácter general. Asimismo, el artículo 2 considera un solo colectivo el de parados de larga duración mayores de 45 años, mientras que el 30.1 los considera de manera separada.

El CES entiende que podría haberse aprovechado la elaboración del texto refundido para homogeneizar los términos anteriormente señalados en la regulación de la política de empleo española.

Al Título I. El Sistema Nacional de Empleo

Capítulo II. El Servicio Público de Empleo Estatal

Artículo 18. Competencias

En el presente artículo se relacionan las diferentes competencias que ostenta el Servicio Público de Empleo Estatal.

En la letra g) de este precepto se alude a la “formación profesional para el empleo”, cuando debería aludirse a la “formación profesional para el empleo en el ámbito laboral”, de conformidad con la terminología de 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. Aunque en otros artículos del proyecto objeto del presente dictamen se recoge correctamente, no ocurre así en este caso, como tampoco en los artículos 36.1 y 40, ni en la Disposición transitoria segunda. El CES recomienda que se corrijan estos casos y en general que se revise la terminología utilizada a lo largo del texto.

Capítulo IV. Financiación

Artículo 24. Fondo de políticas de empleo

Entre los cambios que se introdujeron en la Ley de Empleo por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y por la posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de igual título, con el objetivo de reorganización y sistematización de las actuaciones en el ámbito de las políticas de activas, está la adopción una nueva terminología, de servicios y programas, en lugar de la anterior, de medidas y acciones.

Así, el artículo 23.1 de la Ley 56/2003, entendía, a partir de la reforma de 2011, las políticas activas de empleo como “el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación 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”. Posteriormente, el apartado Diecisiete del artículo 114 de la Ley 18/2014, modificó el citado artículo 23.1, que quedó redactado como sigue: “Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación 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”.

Pues bien, en todo el proyecto de texto refundido sometido a dictamen se utiliza la terminología de “servicios y programas”, con la sola excepción del artículo 24, que

recoge la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 3/2011, sobre la constitución de un Fondo de políticas de empleo con el fin de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integren las políticas activas de empleo. Aunque también en este artículo 24 se ha incorporado la terminología de “servicios y programas”, en el apartado 1 se hace referencia a “acciones y medidas”, por lo que el CES considera necesario adecuar la redacción.

Por otro lado, en la composición del Comité de Gestión del mencionado Fondo, referido en el artículo 24.8, el CES recuerda que debe sustituirse la referencia al Ministerio de Economía y Hacienda por la correspondiente a la actual estructura departamental del Gobierno. Asimismo, cabría mejorar la redacción en lo relativo a la representación de las comunidades autónomas en el citado Comité, toda vez que hay tres vicepresidencias en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

Al Título II. Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo

Capítulo II. Acceso de las personas desempleadas a los servicios

Artículos 28 y 29. Enfoque personalizado de los servicios e Itinerario individual y personalizado de empleo

En el apartado primero del artículo 28 se establece que “El acceso de las personas desempleadas a los servicios públicos de empleo se efectuará 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 (...)”.

No obstante, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo de la Disposición transitoria segunda 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, la elaboración de los itinerarios individuales y personalizados de empleo se extendió, desde el 1 de enero de 2013, a toda la población desempleada. Esta disposición ahora se recoge en el segundo párrafo del artículo 29.1, que reza: “La elaboración de estos itinerarios se extenderá a toda la población desempleada”.

El CES llama la atención acerca de la contradicción entre ambos artículos, dado que en el primero se establece el comienzo “si procede” de un itinerario para la persona desempleada mientras que en el segundo se garantiza su carácter universal. En consecuencia, en virtud de lo señalado, este Consejo considera que se debería suprimir la expresión “si procede” en el apartado primero del artículo 28 del proyecto de Texto refundido de la Ley de Empleo.

Al Título III. Instrumentos de la política de empleo

Capítulo II. Las políticas activas de empleo

Artículo 40. Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral

El artículo 40 del Proyecto hace referencia al Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral en el marco de las políticas activas de empleo.

La redacción de dicho artículo se corresponde en su totalidad con la redacción del artículo 26 de la Ley de Empleo según la modificación establecida por el artículo 4 del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la Reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Sin embargo, dicho Real Decreto-ley ha sido posteriormente superado por 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.

El CES recuerda que el artículo 40 del proyecto de texto refundido debe sustituirse por el ya vigente artículo 26 de la Ley 56/2003, modificado por la Disposición Final Cuarta de la Ley 30/2015, que de hecho modifica sustancialmente algunos preceptos sobre el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral contenidos en el Real Decreto-ley 4/2015.

V. CONCLUSIONES

El CES remite las conclusiones del presente Dictamen a lo que se desprende de las observaciones generales y particulares formuladas en el mismo.

23 de septiembre de 2015

Vº. Bº El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General

Soledad Córdova Garrido