

La política activa de empleo y los colectivos vulnerables en un contexto de escasez de oportunidades de empleo

José Bascón Marín¹

Recibido: 19/02/2023 / Aceptado: 21/04/2023

Resumen. Este trabajo trata de poner de manifiesto cómo determinados procesos sociales y económicos han generado un nuevo paradigma en el que la escasez de oportunidades de empleo es su principal característica. En este contexto socioeconómico, los colectivos vulnerables son los mayores perjudicados teniendo que ser la política de empleo, en concreto, su dimensión activa la que ponga los medios oportunos que faciliten la incorporación al mercado de trabajo de las personas con mayores dificultades, apostando por la intermediación laboral y el papel que asume en la nueva Ley de Empleo.

Palabras clave: política activa de empleo, colectivos vulnerables, intermediación laboral, inserción laboral, empleabilidad.

[en] Active employment policy and vulnerable groups in a context of scarcity of employment opportunities

Abstract. This work tries to show how certain social and economic processes have generated a new paradigm in which the scarcity of employment opportunities is its main characteristic. In this socioeconomic context, vulnerable groups are the most affected, having to be the employment policy, specifically, its active dimension, which provides the appropriate means to facilitate the incorporation into the labor market of people with greater difficulties, betting on the Labor intermediation and the role it assumes in the new Employment Law.

Keywords: active employment policy, vulnerable groups, job intermediation, job placement, employability.

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología. 3. La escasez de oportunidades de empleo en el actual contexto socioeconómico. 4. Las dificultades de inserción laboral que presentan los colectivos vulnerables. 4.1. Los colectivos vulnerables. 4.2. Las barreras del mercado de trabajo. 4.3. Los datos del mercado de trabajo con respecto a los colectivos vulnerables. 4.4. Reflexiones finales. El gasto en política de empleo. 5. La intermediación laboral como herramienta eficaz de inserción laboral. 5.1. El papel de la intermediación laboral. 5.2. Los agentes de la intermediación laboral. 5.3. Novedades que aporta la nueva LE sobre la intermediación laboral. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Bascón Marín, J. (2023): La política activa de empleo y los colectivos vulnerables en un contexto de escasez de oportunidades de empleo, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 10,1, e87036.

1. Introducción²

En las actuales sociedades modernas, el trabajo se posiciona como el principal elemento que permite la realización tanto personal como profesional de los individuos (optar a las oportunidades tanto de tipo económico, político, como social), al mismo tiempo que se constituye como la vía más directa a la integración social. Además, se muestra como el elemento clave sobre el que se deberá sostener un Estado de Bienestar fuerte, capaz de ofrecer la protección necesaria a sus miembros. Sin embargo, la crisis de empleo que se viene padeciendo, desde los años setenta del siglo pasado ha venido mermando la capacidad protectora de los Estados de Bienestar europeos y, en concreto, el español siendo las personas integrantes de los colectivos vulnerables los más afectados.

2. Metodología

Este trabajo pretende corroborar la escasa efectividad de las medidas de política activa de empleo para lograr las cotas de inserción laboral deseadas con respecto a las personas integrantes de los colectivos vulnerables. El método de investigación que hemos utilizado para la realización de este trabajo ha sido de tipo descriptivo y documental y donde las fuentes han sido múltiples, desde documentación bibliográfica hasta disposiciones normativas (leyes de empleo y sus modificaciones, incentivos a la contratación, directivas europeas contra la discriminación, etc.) o la utilización de diferentes bases de datos como el Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), etc.

¹ Universidad de Córdoba
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1137-9234>

² Agradezco los comentarios y recomendaciones aportados por evaluadores y editores de la revista.

3. La escasez de oportunidades de empleo en el actual contexto socioeconómico

La posmodernidad trajo, de la mano de la globalización y de la tecnología un cambio de modelo de producción en el que la mastodónica y rígida organización industrial fordista dejó paso a un nuevo modelo de empresa más ligera y flexible capaz de adaptarse con mayor rapidez de reacción a las contingencias de los mercados económicos, globalmente digitalizados y altamente competitivos. Sin embargo, esa capacidad de adaptación no sale gratuita y exige, del mismo modo, la existencia de una regulación laboral con un alto grado de permisibilidad, produciéndose un giro importante en el comportamiento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social hacia la flexibilización de las rigideces con las que se había encorsetado a la todopoderosa, pero extinta, empresa fordista. Así, las empresas modernas tienden a liberarse de peso y la fuerza de trabajo desarrolla un número mayor de movilizaciones, lo que implica que el trabajo se haga inestable y disperso, se desarrollen espacios productivos virtuales, sin fronteras y permitiendo, sobre todo en las empresas de servicios, que la organización empresarial tan solo sea capaz de definirse de manera difusa.

Este hecho, junto con otros factores, ha dado lugar a la aparición de un nuevo modelo económico que se ha caracterizado por la destrucción del empleo estable que proveía la empresa fordista en pos de otro tipo de empleo que genera una mayor carga de inestabilidad. Dicho lo cual y debido a que la peculiaridad del mercado de trabajo, como se ha dicho tantas veces, radica en la naturaleza del producto que se compra y que se vende, es de recibo pensar que la tutela jurídica del trabajador frente a los escasos escrúpulos que pueda mostrar el mercado laboral resulte imprescindible para alcanzar un bien social común generalizado y no solamente en lo referente a las condiciones laborales sino también en el ámbito de la empleabilidad y del Derecho del Empleo con el objeto de conseguir una sociedad cada vez más cohesionada y con un mayor grado de integración social. Esta crisis de empleo, que viene mostrándose desde los años 70, se convierte en plena década 20 del S. XXI en una característica propia de la sociedad europea y, por tanto, de la española, teniendo un efecto negativo inmediato en los colectivos vulnerables que acaban siendo víctimas de situaciones de discriminación y desigualdad, quedando desplazados a posiciones cercanas a los límites sociales (Navarro y Costa, 2013: 63).

4. Las dificultades de inserción laboral que presentan los colectivos vulnerables

4.1. Los colectivos vulnerables

Existe un número importante de población que se enmarca en una serie de grupos o colectivos cuya principal característica son las especiales dificultades

que presentan para acceder al mundo laboral y cuyo rechazo por el mercado de trabajo ha sido una realidad constante, endureciéndose más en momentos en los que las circunstancias socioeconómicas se han presentado más desfavorables. Para un mejor estudio y análisis de las situaciones que padecen estas personas, tradicionalmente, tanto el Estado como los poderes públicos vienen incluyéndolas en una serie de grupos claramente identificables como “colectivos vulnerables” o “colectivos desfavorecidos”, que comparten determinadas características y donde la Ley de Empleo (en adelante, LE), en sus últimas regulaciones, los ha definido como “prioritarios” o “de atención prioritaria”³ a la hora de considerarlos destinatarios de las políticas activas de empleo. La materialización “oficial” o “legal” de dichos colectivos venía siendo la siguiente⁴: los jóvenes, las mujeres, las personas mayores de 45 años, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración, las personas inmigrantes y las personas en situación de exclusión social.

Sin embargo, la nueva LE ha hecho algo que a simple vista podría parecer insignificante pero que va a tener una gran trascendencia; y es el hecho de pasar de utilizar el nombre de “colectivos prioritarios” o “vulnerables” a “colectivos de atención prioritaria” que permite dar cabida a otra serie de grupos “de especial vulnerabilidad” sin perjuicio de aquellos otros que se puedan determinar dentro del marco del Sistema Nacional de Empleo (art. 50 LE). En principio y atendiendo de manera exclusiva a la literalidad de la locución se diría que tendría cabida cualquier grupo que precisase una atención urgente, sin embargo, al analizar la definición que el art. 3 d) LE ofrece de “colectivos de atención prioritaria” como aquellos que presentan “especiales dificultades” para el acceso

³ Arts. 28 y 30 del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE N.º 255, de 24/10/2015) y arts. 50 y ss., Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo (BOE N.º 51, de 01/03/2023) y que ha derogado a la anterior salvo en los arts. 15 a 18 que quedarán derogados cuando entre en funcionamiento la Agencia Española de Empleo [DD Única.1.a) de la Ley 3/2023, de 28 de febrero].

⁴ La regulación de los colectivos vulnerables hasta la reciente entrada en vigor de la nueva LE fue la siguiente: el art. 29 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo consideró grupos específicos de trabajadores con dificultades de inserción, de manera taxativa, a los jóvenes demandantes de un primer empleo, mujeres con responsabilidades familiares, personas mayores de 45 años, personas con discapacidad y perceptores de prestaciones por desempleo. Posteriormente, la Ley 56/2003, en su art. 26.1, consideró colectivos prioritarios a jóvenes, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad e inmigrantes. El art. 9 del RD-Ley 3/2011 añadiría un nuevo art. 19 octies a la Ley 56/2003 en el que, a partir de este momento, se regularían los colectivos prioritarios y aprovechó el momento para introducir alguna modificación como sería el hacer hincapié en los jóvenes con déficit formativo, la introducción de un nuevo colectivo, el de las personas en situación de exclusión social e introdujo una coetilla final que dejaba la puerta abierta a la inclusión de nuevos colectivos que pudieran determinarse por el Sistema Nacional de Empleo. Con posterioridad, se modificaría de nuevo el apartado primero del art. 19 octies por el art. 114.16 del RD-Ley 8/2014 para introducir un nuevo colectivo que sería el de las personas con responsabilidades familiares.

y el mantenimiento del empleo, así como para el desarrollo de la empleabilidad, comprobamos que el nuevo concepto no cambia en nada la percepción que teníamos de “colectivo prioritario” o “colectivo vulnerable” por lo que entendemos que los nuevos colectivos no se ajustan dicha definición en atención a la siguiente consideración.

Las políticas selectivas de empleo son medidas específicas diseñadas para procurar la empleabilidad que el mercado de trabajo niega a quienes presentan especiales dificultades de inserción laboral o de mantenimiento del empleo debido a las circunstancias intrínsecas por las cuales son incluidos en dichos colectivos y que son, al mismo tiempo, la causa directa o indirecta de su rechazo laboral. Así, las personas con discapacidad tienen que enfrentarse a las barreras que, una sociedad concebida y construida por y para una población “normalizada”, ha venido interponiendo, dificultándoles o impidiéndoles el acceso al mercado de trabajo (Bascón, 2021: 138). En procesos de reestructuración de empresas, resultará más que probable que el mayor porcentaje de salidas del mercado de trabajo lo protagonicen las personas de edad avanzada pudiendo ocurrir, además, que dichas estancias fuera del mercado se prolonguen en el tiempo debido a que la contratación de personas de edad avanzada no suele ser, generalmente, una política a seguir por las empresas. Por su parte, el estancamiento de las situaciones prolongadas de desempleo va a provocar la descualificación profesional de los individuos, sobre todo, lo referente al conocimiento específico, en la medida que se pierde más rápidamente que el general, lo que dará lugar a una depreciación del capital intelectual del trabajador (Hernanz y Jimeno, 2018: 45).

En España, los principales motores económicos (turismo, comercio y construcción) no demandan altas cualificaciones profesionales lo que provoca que los jóvenes que se procuran una formación especializada y de alto nivel se vean abocados a conformarse con trabajos precarios, con bajo nivel de exigencia formativa o a salir del país con el objeto de encontrar un trabajo adecuado a su preparación⁵. Por su parte, el trabajador en situación de exclusión social queda desprovisto de cualquier arma con la que luchar para encontrar un hueco en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, más especializado y escaso.

Pues bien, la nueva LE esgrime en su exposición de motivos la necesidad de identificar “en términos selectivos” a los “colectivos de atención primaria” con el objeto de poder ofrecer “una acción de empleo suficientemente diferenciada” y “eficaz”. Bajo dicha consigna, el legislador incrementa el número de colectivos prioritarios entendiendo que lo hace para perseguir dicho fin. Sin embargo, tenemos que decir

que los nuevos grupos considerados de atención primaria, en primer lugar, no presentan características homogéneas relacionadas con el hecho de no ser empleable. En segundo lugar, las circunstancias que podrían convertir a sus integrantes en un colectivo, en principio, no despliegan motivos suficientes por los que convertirse en un colectivo difícilmente empleable. Es decir, no encontramos argumentos suficientes por los que sus integrantes no pudieran mejorar su empleabilidad por los cauces ordinarios establecidos para el resto de los trabajadores “normalizados”. Otra cosa bien distinta es que, durante el proceso de inserción laboral se necesite llevar a cabo acciones personalizadas y adaptadas a las necesidades que presente cada individuo, cuestión que queda relegada, como veremos, al ámbito de actuación de la intermediación laboral ejecutada a través de los servicios públicos de empleo y de sus entidades colaboradoras y sin perjuicio, por supuesto, de que se puedan producir acciones de carácter discriminatorio durante el proceso de contratación o, incluso, durante la relación laboral, por razones de sexo, orientación sexual, etnia, religión, etc., en cuyo caso, lo que debe de actuar es la legislación ordinaria antidiscriminatoria.

Estos nuevos colectivos son las personas LGTBI, en particular los transexuales [no se entiende (tampoco se explica), en principio, porqué los transexuales presentan especiales dificultades de empleabilidad con respecto al resto de miembros del colectivo LGTBI], las víctimas de terrorismo, las personas gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos (en estos grupos la característica que los une y que podría ser una barrera para el empleo sería su posible situación de marginación social, no la etnia), personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional (ya estarían dentro del colectivo de inmigrantes), personas migrantes (los inmigrantes ya están considerados como grupo vulnerable y no presentan las mismas características que los emigrantes retornados con lo que su pertenencia a un mismo colectivo resulta, a nuestro modo de ver, una idea forzada)⁶, personas con capacidad intelectual límite o personas con trastornos del espectro autista (estarían dentro del colectivo de personas con discapacidad, otra cosa es que durante el proceso de inserción laboral se le presten servicios adaptados), personas víctimas de trata de seres humanos (la barrera frente al empleo es que se vean en una situación de desamparo y de exclusión social), mujeres con baja cualificación (no existe argumentación científica por la que una mujer con baja cualificación no pueda mejorar su empleabilidad a través de los mecanismos ordinarios como cualquier otro desempleado), mujeres víctimas de violencia de género (también en este caso vemos como el colectivo de mujeres, en general, desaparece, con lo que el

⁵ Las consecuencias más visibles de esta precarización laboral en los jóvenes se van a materializar en 3 aspectos concretos: procesos de emigración (en su mayoría egresados universitarios), aparición de sentimientos de decepción y frustración generalizados y pérdida de autoestima y la limitación de la independencia de los jóvenes y del desarrollo de sus proyectos personales, afectando directamente a la inviabilidad del mantenimiento del Estado de Bienestar.

⁶ En este sentido, el legislador parece haber eliminado al colectivo de inmigrantes y sus integrantes haberse repartido entre el colectivo de migrantes, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional.

legislador centra su atención en las mujeres con baja cualificación y en las víctimas por razón de género⁷), personas trabajadoras provenientes de sectores de reestructuración (al igual que en casos anteriores, no vemos la necesidad de un tratamiento especial, salvo que se pertenezca a algún colectivo vulnerable como, por ejemplo, mayores de 45 años, personas con discapacidad, etc.), así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones Públicas, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género y personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales⁸ y monoparentales. Por su parte, las personas afectadas por drogodependencia y otras adicciones sí entenderíamos que formarían un colectivo homogéneo en cuanto van a presentar una serie de debilidades similares (problemas de salud física y mental, pérdida de hábitos laborales, etc.) generadoras de las barreras que dificultarían su empleabilidad.

En este sentido, no creemos que sea acertada la política de crear (inventar) nuevos grupos vulnerables por el hecho de que las personas que se pretenden sean sus integrantes, aparte de compartir alguna característica en común (requisito necesario para considerarse grupo), puedan presentar algún tipo de dificultad de inserción laboral. Debemos de entender que va a resultar enormemente difícil diseñar medidas de política de empleo que se ajusten a todos los miembros del colectivo, precisamente porque no existe un perfil homogéneo de “no empleabilidad” lo que llevará, casi sin lugar a dudas, a reducir la política de empleo a acciones dedicadas a subvencionar la contratación de los trabajadores⁹, medida que, en cualquier caso, no asegura su aparente fin ya que las empresas contratarán a la persona que más se ajuste a las necesidades del puesto de trabajo con independencia de que, una vez se cumpla con dicho requisito, se opte por la opción más barata (si la hay), lo que no deja de ser una forma de cosificar a los recursos humanos.

4.2. Las barreras del mercado de trabajo

Pero dejando a un lado las novedades que reporta la nueva LE con respecto a los colectivos prioritarios, ya hemos hecho mención que uno de los aspectos

fundamentales por los que sus integrantes se quedan fuera del mercado de trabajo es debido a la toma de decisiones bajo postulados discriminatorios basados en las circunstancias que presentan los sujetos. Es decir, a pesar de la amplia regulación tanto nacional como internacional que intenta prohibir y eliminar las acciones discriminatorias, resulta de enorme complejidad que, desde el ámbito privado, se eviten completamente estas situaciones¹⁰. Y ello porque la sociedad de capital basa su triunfo en un desarrollo eficaz de los mercados de trabajo y de bienes y servicios con lo que el principio constitucional de no discriminación (art. 14 CE) colisiona frontalmente con el principio también constitucional de libertad de empresa consagrado en el art. 38 CE. Esto va a suponer que, para lograr su propia supervivencia en los mercados, el ente empresarial deba tener libertad para contratar a aquellos elementos que, bajo su criterio, respondan de la mejor manera posible a la consecución de dicho fin, debiendo poder, en determinados momentos, prescindir o no contratar a aquellas personas que no respondan a las necesidades que demande la empresa. Además, tanto el Convenio OIT C-111 (art. 1.2) como la Directiva 2000/78/CE/ (art. 4.1), al aplicar sendas cláusulas en la defensa de la prohibición de la discriminación, admiten no considerar vulnerado este derecho en situaciones donde la no contratación de personas pertenecientes a algún colectivo vulnerable se justifique porque las funciones y el desempeño del puesto de trabajo exijan unas determinadas características personales que no tengan los integrantes de los colectivos que intentan proteger. Por lo tanto, en el ámbito privado, los colectivos vulnerables pueden verse alejados de determinados puestos de trabajo debido a sus circunstancias personales. Siendo conscientes de que en última instancia será el empresario el encargado de tomar la decisión final para prescindir, en determinados momentos, de los servicios laborales prestados por sus trabajadores o de la no contratación de aquellas personas que no respondan a las expectativas empresariales, la política de empleo deberá de actuar de manera “viva”, adoptando posturas conciliadoras entre ambos intereses.

Como hemos hecho mención al principio, la tecnología se ha convertido en el instrumento que posibilita el avance de cualquier sociedad moderna, sin la cual, resulta prácticamente imposible crecer y desarrollarse económicamente. Sin embargo, la velocidad

⁷ Tampoco encontramos relación alguna que comporte una coherencia razonable entre el hecho de ser víctima de cualquier violencia, entre otras, la de género, con la dificultad o impedimento para el acceso o el mantenimiento en el mercado de trabajo, más allá de que entren en juego otras circunstancias con las que no tiene relación la política activa de empleo.

⁸ Desde un punto de vista jurídico, el concepto moromarental, además de no estar aceptado por la Real Academia Española, entendemos que no añade absolutamente nada a la disposición normativa ya que la idea que pretende aportar ya la establece el concepto monoparental.

⁹ Véase, como prueba, el RD-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (BOE N.º 9, de 11/01/2023).

¹⁰ Art. 14 Constitución Española, arts. 4.2 c) y 17 RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Convenio OIT C-111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; Recomendación OIT R-111 sobre la discriminación (empleo y colocación), 1958; Declaración OIT de 1998 sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, donde se trata la discriminación en materia de empleo y ocupación, Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE L 180/22, de 19/07/2000), Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE L 303/16 de 02/12/2000), entre otras.

con la que se producen estos avances tecnológicos y la falta de adaptación a dichos cambios por parte de los Estados (Ojeda, 2001: 159) y de la sociedad en general, genera un desfase entre realidad económica y capital intelectual cuya consecuencia inmediata está siendo la expulsión de los trabajadores de los mercados de trabajo o la expulsión de los empresarios, de los económicos. En este sentido, aquellos individuos insertos en alguno de los colectivos denominados vulnerables van a acreditar mayores posibilidades de ser prescindibles debido a las dificultades que puedan presentar a la hora de poner en marcha dicha adaptación a las nuevas exigencias que presenta el mercado de trabajo (Vázquez, Toboso y Patricio, 2017: 60).

Otro de los aspectos importantes que está afectando al mercado de trabajo es el envejecimiento progresivo de la población¹¹, sobre todo en las sociedades occidentales, en general, y en la española en concreto.

4.3. Los datos del mercado de trabajo con respecto a los colectivos vulnerables

Tabla 1. Tasa de actividad, ocupación y desempleo de las personas con discapacidad en España

Serie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Actividad	33,6%	33,9%	35,2%	35,0%	34,5%	34,0%	34,3%	34,6%
Ocupación	22,6%	23,4%	25,1%	25,9%	25,8%	25,9%	26,7%	26,9%
Desempleo	32,7%	31,0%	28,6%	26,2%	25,2%	23,9%	22,2%	22,5%

Fuente: INE, Base Estatal de las Personas con Discapacidad.

Si atendemos a los datos del mercado de trabajo podemos observar que la participación de las personas con discapacidad es excesivamente escasa, es decir, poco más de un tercio de la población con discapacidad se la considera activa para trabajar (promedio del 34,39%), estando ocupada tan solo una cuarta parte (promedio de un 25,29%) y presentando una tasa alta de desempleo (promedio de 26,54%), aunque la variación interanual 2021-2014 nos muestra una bajada de más de 10 puntos porcentuales, lo que parece indicar la existencia de una tendencia positiva.

Como consecuencia directa del envejecimiento poblacional observamos una tasa alta de actividad que presenta la población mayor de 45 años (promedio del 73,14%). Del mismo modo, el número de

En este sentido, partimos de la idea de que existe una directa relación entre el envejecimiento poblacional y el aumento de personas insertas en alguno de los colectivos denominados vulnerables. Al aumentar la edad, aumenta las patologías degenerativas de carácter crónico (por ejemplo, sufrir una enfermedad o accidente que provoque alguna disfunción corporal física, psíquica o sensorial, de carácter permanente). Consecuencia directa del envejecimiento poblacional es el aumento de población activa mayor, con una edad superior a los 45 años lo que hace aumentar el riesgo de la aparición de situaciones prolongadas de desempleo gracias a la relación directa que existe entre ambos colectivos. El aumento de individuos en cualquiera de los colectivos considerados desfavorables hace aumentar, de manera directa, las situaciones de riesgo de exclusión social y las propias situaciones de exclusión social.

trabajadores ocupados en ese rango de edad arroja el promedio más alto de la tabla con 8.952.900 de personas trabajando. En este caso, el desempleo resulta reseñable oscilando en datos similares a los de la población de edad media. Si bien es cierto que la tendencia venía experimentando una progresiva bajada del número de efectivos, debemos constatar la especial sensibilidad del colectivo a las situaciones de crisis y su subida durante 2020 y 2021, lo que confirma la tesis que defendemos de que en tiempos de reestructuración empresarial suele ser un colectivo desfavorecido.

En España, la situación laboral de nuestros jóvenes se traduce en altas tasas de desempleo (tasa promedio del 34,15%) y en condiciones precarias de trabajo (Santos y Muñoz, 2017: 237).

Tabla 2. Tasa de actividad, número de ocupados y tasa de desempleo en función de la edad

Serie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de Actividad						
De 16 a 29 años	51,62%	51,24%	51,04%	48,33%	50,36%	51,10%
De 30 a 44 años	89,56%	89,30%	89,17%	87,39%	88,87%	89,04%
De 45 a 64 años	71,20%	71,82%	72,85%	72,80%	74,62%	75,54%

¹¹ Circunstancia reconocida en el componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Serie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de ocupados						
De 16 a 29 años	2.547,2	2.662,3	2.740,4	2.478,4	2.656,1	2.891,4
De 30 a 44 años	7.973,0	7.961,5	7.914,0	7.444,2	7.460,9	7.439,3
De 45 a 64 años	8.128,4	8.512,6	8.913,6	9.035,0	9.376,1	9.751,7
Tasa de desempleo						
De 16 a 29 años	37,70%	33,81%	31,39%	37,52%	34,90%	29,57%
De 30 a 44 años	14,99%	13,34%	12,29%	14,35%	13,05%	11,37%
De 45 a 64 años	15,15%	13,49%	12,33%	12,41%	12,63%	11,42%

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (EPA).

También resulta alarmante que el desempleo de larga duración suponga casi la mitad del desempleo total que se genera en España (promedio del 46,10%). Ello implica reconocer el escaso poder de reinserción laboral que tienen las medidas de política de empleo nacionales, ya no solo con los

miembros de los colectivos vulnerables, sino con cualquier persona en general. También se deduce que de una deficiente gestión de la reinserción laboral se perpetúa el mantenimiento de un colectivo vulnerable como es el de los desempleados de larga duración.

Tabla 3. Peso porcentual de desempleados de larga duración con respecto al total de desempleado

Serie	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Totales	3.024,58	3.429,55	3.530,93	3.247,78	3.479,13	3.916,93
Desempleados de larga duración	1.359,80	1.634,80	1.343,70	1.439,70	1.705,50	2.060,00
Peso porcentual	44,96%	47,67%	38,06%	44,33%	49,02%	52,59%

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (EPA).

Tabla 4. Tasa AROPE de determinados colectivos (personas con 16 años o más)

Colectivos	Tasa 2008	Tasa 2019	Tasa 2021	Tasa 2021 General	
				España	UE
Personas desempleadas	42,1%	56,9%	58,6%	27,8%	21,7%
Personas inactivas	35,6%	37,0%	40,3%		
Personas con educación primaria o inferior	32,8%	31,6%	38,4%		
Personas entre 16 y 29 años	22,8%	31,7%	31,2%		
Personas entre 45 y 64 años	21,8%	26,2%	28,7%		
Personas con discapacidad	31,0%	32,5%	33,0%		

Fuente: INE, Informes EAPN 2018, 2020 y Eurostat. Elaboración propia

Uno de los mayores peligros que amenazan, hoy en día, a las sociedades occidentales y, en concreto, a la sociedad española, es que se “democratizan” las situaciones de exclusión social. En este sentido resulta significativo la tasa AROPE¹⁵ tan elevada que presenta la población europea en general, y en particular, la población española y determinados colectivos como los desempleados, las personas con una formación mínima o las personas con discapacidad.

4.4. Consideraciones sobre el gasto en política de empleo

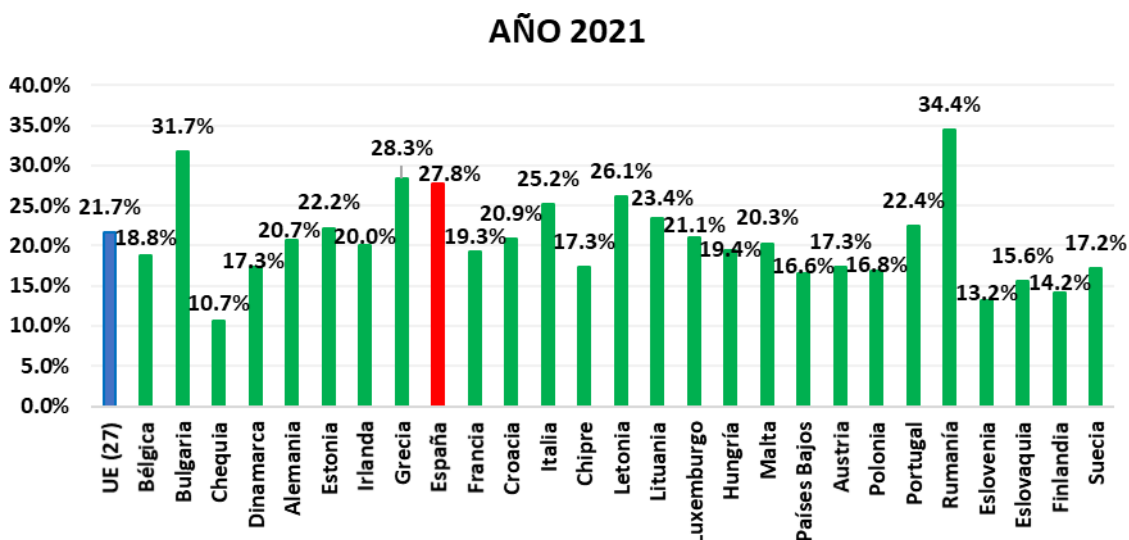
Tras el análisis realizado debemos ser conscientes de que las medidas que se vienen poniendo en marcha para procurar la inserción laboral de los colectivos vulnerables o prioritarios no están siendo del todo suficientemente efectivas. Lejos de pretender analizar cada una de las medidas de políticas activas de empleo diseñadas en favor de la empleabilidad de los individuos pertenecientes a los colectivos desfavorecidos, lo que daría para realizar otro trabajo solo con ese fin, y siendo conscientes de que cualquier medida que se tome siempre puede tener capacidad de ser mejorada, habría que preguntarse si las medidas tomadas en este sentido han sido todas tan nefastas que no han logrado su propósito.

¹² Cómputo realizado en miles de personas.

¹³ Cómputo realizado en miles de personas.

¹⁴ Quiénes llevan buscando empleo durante 1 año o más.

¹⁵ Abreviatura en inglés de *At Risk of Poverty and/or Exclusion* (en riesgo de pobreza y/o exclusión).

Gráfico 1. Tasa AROPE (AG 2030). Comparativa europea

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Evidentemente, no. La mayor parte de las medidas han tenido y tienen un marcado objetivo: la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de sus destinatarios. Por tanto, asumiremos la necesidad de mejora de ciertos aspectos de las medidas que se encuentran vigentes en el actual marco normativo, pero deberemos buscar, además, respuestas de otra índole.

La implantación de una política de empleo activa efectiva conlleva prever una partida de gastos en los presupuestos generales lo suficientemente generosa para lograr alcanzar los objetivos planteados de una manera eficiente. En España, sin embargo, debemos señalar que, a pesar de que el gasto que se ha venido realizando en políticas de empleo durante la última década, fue uno de los más altos de la UE, los datos muestran una correlación negativa entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos, lo que permite afirmar que la política de empleo española, como instrumento de empleabilidad y de inserción laboral, ha estado mal diseñada o ejecutada, o ambas posibilidades a la vez. Los datos de la Comisión Europea¹⁶ muestran que el gasto que viene realizando España en políticas de empleo es superior al gasto medio que presentan los países miembros de la UE. En la serie planteada en la tabla 5, la inversión media realizada por España ha sido de un 2,75% del PIB nacional, frente a un 1,46% de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, de este 2,75%, el 74,6% del gasto se ha destinado a políticas de mantenimiento y apoyo a los ingresos por desempleo (*Out-of-work income maintenance and support*)¹⁷, lo que supone una apuesta

por un modelo de medidas de tipo curativo (medidas de política pasiva de empleo) en lugar de medidas de tipo preventivo (medidas de política activa de empleo). Con estos datos, España se situaba en el tercer Estado miembro que ha gastado más en políticas de empleo, superado sólo por Francia (2,82%) y por Dinamarca (3,19%). Incluso, a partir del estallido de la crisis económica de 2008, España realizó la mayor inversión en políticas de empleo (tasas cercanas al 4%, años 2009-2013).

Por lo tanto, debemos de asumir que nos encontramos en un contexto socioeconómico donde la escasez de empleo es una realidad, donde los individuos pertenecientes a los colectivos vulnerables se encuentran innumerables barreras que dificultan su empleabilidad y donde se ha venido apostando por un modelo de financiación de políticas de empleo desequilibrado donde la inversión en políticas pasivas de empleo ha sido mucho mayor que la realizada en políticas de activación para el empleo. Lo que indica que, amén de las distintas estrategias, planes y programas puestos en marcha para procurar la empleabilidad de sus beneficiarios y que, en muchos casos, no han pasado de ser meras declaraciones de intenciones, la utilización de los recursos ha carecido de la eficacia necesaria.

5. La intermediación laboral como herramienta eficaz de inserción laboral

5.1. El papel de la intermediación laboral

Debemos tener presente que la capacidad de absorción de mano de obra por parte de un mercado de trabajo va a depender del nivel de oferta y demanda de productos y servicios que se establezca en los mercados económicos en los que se vea inserto. Así, los mercados en crisis, estancados o con escasa demanda de productos y servicios, van a generar escasas oportu-

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. Disponible en web: https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&subtheme=lmp_expend&display=card&sort=category.

¹⁷ El gasto total en política de empleo está formado por las siguientes categorías: a) *Labour market services*; b) *Training*; c) *Employment incentives*; d) *Supported employment and rehabilitation*; e) *Direct job creation*; f) *Start-up incentives*; g) *Out-of-work income maintenance and support*; h) *Early retirement*.

Tabla 5. Países con mayor gasto en políticas de empleo de la UE. Porcentaje sobre el PIB nacional

Serie	Ue	España	Dinamarca	Francia	Bélgica	Finlandia
2019	1,64%	2,21%	2,70%	2,58%	1,99%	2,02%
2018	1,19%	2,15%	2,80%	2,66%	2,15%	2,18%
2017	1,25%	2,20%	2,94%	2,86%	2,28%	2,53%
2016	1,33%	2,29%	3,04%	3,00%	2,30%	2,77%
2015	1,40%	2,57%	3,20%	2,98%	2,43%	2,89%
2014	1,51%	3,10%	3,31%	3,02%	2,68%	2,84%
2013	1,59%	3,51%	3,44%	2,93%	2,80%	2,57%
2012	1,59%	3,78%	3,46%	2,82%	2,76%	2,35%
2011	1,59%	3,69%	3,49%	2,76%	2,76%	2,35%
2010	1,70%	3,88%	3,62%	3,01%	2,92%	2,67%
2009	1,66%	3,68%	3,14%	2,85%	3,05%	2,62%
2008	1,17%	2,53%	2,39%	2,35%	2,64%	2,04%
2007	1,17%	2,12%	2,59%	2,52%	2,60%	2,17%
2006	1,38%	2,11%	3,12%	2,71%	2,77%	2,47%
2005	1,56%	2,09%	3,66%	2,92%	2,93%	2,65%
2004	1,67%	2,11%	4,20%	3,08%	2,96%	2,85%

Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

tunidades de empleo y, por tanto, situaciones de precariedad e inestabilidad laboral, afectando en mayor medida a los integrantes de los colectivos desfavorecidos. Pues bien, esta cuestión que parece obvia habrá que tenerla muy presente cuando hablemos de política activa de empleo, ya que ésta deberá adaptarse al escenario económico que prevalezca si queremos que resulte eficaz¹⁸. Por ello, no podemos pretender que, en contextos de escasez de empleo, las medidas propuestas por los poderes públicos se centren en establecer disposiciones de absoluta protección al trabajador, ya que no lograrán provocar el efecto deseado de conseguir un mercado de trabajo inclusivo y no precario, por mucho carácter tuitivo del que queramos investir al Derecho del Trabajo o, en este caso, al Derecho del Empleo. Desde nuestro parecer, entendemos que la política de empleo debe de desarrollar otros instrumentos a través de los cuáles, en un contexto hostil, intente sacar el máximo provecho.

Pues bien, la mayoría de las propuestas que viene ofreciendo la política activa de empleo intentan favorecer la empleabilidad del trabajador para conseguir su inserción laboral o su mejora profesional¹⁹. Sin embargo, a pesar de lo loable del objetivo, la sola actuación de dichas acciones no tiene la capacidad suficiente para poder asegurar la consecución del

objetivo en su plenitud; ni siquiera, con aquellas acciones en las que prima el atractivo económico como las ayudas económicas, subvenciones, bonificaciones a la contratación, etc., ya que, en última instancia, la contratación laboral dependerá de la decisión empresarial.

En este sentido, la “intermediación laboral” creemos que se configura como el verdadero paso para asegurar y hacer eficaz toda la inversión realizada en mejorar la empleabilidad de los individuos porque tiene suficiente capacidad para materializar, de manera efectiva, la colocación de las personas desempleadas al ofrecer la oportunidad de generar espacios donde, tanto empleadores como trabajadores, se van a encontrar de manera segura, eficaz y eficiente con el fin de satisfacer sus propios intereses, consiguiendo así el casamiento adecuado entre oferta y demanda de empleo. Sin embargo, para lograr dicho fin, debemos advertir que las condiciones de seguridad y eficiencia que planteamos en los espacios de encuentro deben de darse necesariamente, de lo contrario, será imposible que los efectos positivos de la intermediación laboral se hagan reales.

Sin perjuicio de otras consideraciones que se pudieran hacer y poniendo la cuestión en comparación con las regulaciones precedentes, el art. 31 de la nueva LE recapacita sobre el concepto de política activa de empleo e introduce, como novedad, contemplar a la “intermediación laboral” como uno más de los servicios y programas que van a configurar la política activa de empleo. Es decir, tradicionalmente la intermediación laboral se venía considerando como un elemento más de la política de empleo a la misma altura que la política activa y la política pasiva

¹⁸ En este sentido, tanto el Convenio OIT C-122, como el art. 146 TFUE o el propio art. 1 de la LE indican que la política de empleo debe de atender y de ser compatible con las orientaciones económicas y el propio desarrollo económico del país.

¹⁹ Véase en este sentido la definición de política activa de empleo que ofrece la LE en su art. 31: “conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo... dirigidas... a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno...”

de empleo (Capítulo I del Título III RD Legislativo 3/2015). A partir de la entrada en vigor de la nueva LE, la intermediación laboral forma parte de las acciones propias de la política activa de empleo cuestión que, sin duda, consideramos más apropiada desde un punto de vista jurídico, pero que quizá, tenga escasa repercusión sobre la realidad práctica.

El concepto de “intermediación laboral” que esgrime la nueva LE es el siguiente: “conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades” (art. 40.1). Por lo tanto, tenemos un instrumento bidireccional que tiene como objetivo cubrir las necesidades tanto de las personas demandantes de un empleo como de las empresas demandantes de trabajo. En referencia a las regulaciones anteriores, el concepto no aporta nada nuevo, sin embargo, entre las acciones que puede poner en marcha la intermediación laboral tenemos “la prospección y captación de las ofertas de trabajo”, “la puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo, para su colocación o recolocación”, “la selección para un puesto de trabajo...” y “la puesta a disposición de la persona solicitante de empleo” con especial atención a derribar las barreras que puedan interponerse en el proceso de inserción de las personas integrantes de los colectivos vulnerables (art. 40.2 LE). Además de lo anterior, tanto la actividad de recolocación de las personas afectadas por procesos de reestructuración de empresas (art. 40.3 LE) como la actividad de selección de personal (art. 40.4 LE) también serán consideradas acciones propias de la intermediación laboral calificadas como “colocación especializada”²⁰.

Sin embargo, a pesar del catálogo taxativo de acciones expuesto por el art. 40 LE en sus apartados 2, 3 y 4, entendemos que las acciones de la intermediación laboral no deberían limitarse a poner en contacto ofertas con demandas de empleo, sino que tendrían que integrarse dentro del propio itinerario de inserción, extendiendo sus propuestas a otras acciones de orientación e información, relacionadas con la búsqueda activa de empleo (Aguilar, 2017: 69), de formación o, incluso, en el caso de los colectivos vulnerables, de acciones de apoyo para intentar derribar aquellas barreras que dificulten o impidan la efectiva inserción laboral de los individuos. Es más, cuando se tratare de personas insertas en colectivos especial-

mente sensibles como las personas con discapacidad o en situación de exclusión social, la intermediación laboral debería de procurar un seguimiento del proceso no solo hasta lograr la suscripción del contrato de trabajo sino también realizar acciones de vigilancia o de control de la correcta adecuación del puesto de trabajo a las capacidades del trabajador así como de la adaptación del trabajador al mismo o, en su caso, de la realización de ajustes razonables cuando se tratare de personas con discapacidad.

5.2. Los agentes de la intermediación laboral

Hasta los años noventa, la actividad de intermediación laboral era ejercida exclusivamente por los servicios públicos de empleo. A mediados de dicha década se produjo un cambio normativo y orientativo, provocado, en parte, por las disposiciones del Convenio OIT C-181, sobre las agencias de empleo privadas (1997)²¹. Se crea un nuevo escenario donde se permite la actuación conjunta entre organismos públicos y entidades privadas. En España, esta nueva disposición se materializa en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, que permitió la actuación de agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que permitió la actuación de agencias de colocación con ánimo de lucro y en la Ley 3/2012, de 6 de julio, que permitió a las empresas de trabajo temporal desarrollar actividades de intermediación laboral²².

Así, las agencias privadas de colocación (APC)²³ son entidades que pueden tener naturaleza tanto pública como privada, podrán crearse con o sin ánimo de lucro y cuya actividad principal va a ser la intermediación laboral. También podrán desarrollar su actividad de manera autónoma o asumiendo un papel colaborativo con los propios servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas (art. 2.1 RD 1796/2010²⁴).

La nueva LE contempla que, a efectos del Sistema Nacional de Empleo²⁵, la intermediación laboral sea

²⁰ Tradicionalmente se ha venido calificando como agencias de colocación especializada a las empresas que, sometidas al régimen legal y reglamentario de las agencias de colocación, se dedican a la recolocación de personas excedentes en procesos de reestructuración empresarial [art. 2.2 RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación (BOE N.º 318, de 31/12/2010)]. Es decir, son APC especializadas en la actividad de recolocación. La novedad que plantea la nueva LE es la calificación de colocación especializada a la actividad de selección de personal que no aclara, además, si corresponde a las acciones realizadas por los servicios públicos de empleo o a las realizadas por las APC y, en cualquier caso, qué supone el hecho de ser colocación especializada.

²¹ Sobre el tratamiento de las agencias de colocación en la OIT, en concreto, sobre el Convenio OIT C-96 y su evolución hasta el Convenio C-181, consúltese BASCÓN MARÍN, J. (2019). “Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949 (núm. 96)”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 7, número especial de conmemoración del centenario de la OIT.

²² Esta novedad, hasta entonces en la legislación de la intermediación laboral, fue puesta de manifiesto, en ambos textos normativos, por el art.1 que modificaba el apartado 3 del art. 16 del RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, los arts. 1 y 2.1 b) de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal y el art. 21.2 y la DA2º de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

²³ Entiéndanse referenciadas, además, tanto las empresas de trabajo temporal como las agencias de recolocación.

²⁴ RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación (BOE N.º 318, de 31/12/2010).

²⁵ El Sistema Nacional de Empleo lo conforman el “conjunto de estructuras, medidas y acciones” que ponen en marcha y desarrollan la política de empleo. Dicho sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los servicios públicos de empleo de las

llevada a cabo, únicamente, por los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación y aquellos otros servicios cuyo objeto sea colocar trabajadores en el exterior del país y que deberán ser determinados por reglamento (art. 41.1 LE). Hay que advertir que toda la actividad de intermediación deberá estar investida por los principios constitucionales de igualdad de oportunidades y no discriminación o de respeto a la intimidad y a la dignidad de los trabajadores, sobre todo, en lo referente al tratamiento de los datos (art. 42.8 LE), cuestión esta última si cabe más peliaguda aun, cuando se trate de colectivos desfavorecidos, especialmente sensibles a esta cuestión.

En este sentido y con respecto a los colectivos más vulnerables, debemos señalar lo poco atractivo que puede resultarle a aquellas APC que busquen en su actividad empresarial el correspondiente ánimo de lucro, tener como clientes a personas que presentan verdaderas dificultades de inserción laboral, con lo que debemos insistir en la importancia de que la impartición del servicio a través de un organismo público tenga una relevancia máxima, sin perjuicio de la actividad privada y autónoma. Sin embargo, existen evidencias claras de que la aplicación de la intermediación laboral por los servicios públicos de empleo no resulta eficaz. La *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020* reflejaba la inoperancia de los servicios y programas de intermediación laboral prestados por los servicios públicos de empleo²⁶. Mientras un 70% de las personas desempleadas utilizaban los servicios públicos de empleo, solo 1/3 de las empresas y profesionales recurrían a ellos para llevar a cabo procesos de contratación de personal. También se hacía constar que solo un 60% de los usuarios se sentían satisfechos con el servicio prestado. Por su parte, el Consejo de la UE, en sus recomendaciones al Programa Nacional de Reformas de 2019, señalaba la escasa efectividad de los servicios de empleo españoles en este aspecto²⁷.

El descrédito generalizado entre la población sobre el papel de los servicios públicos de empleo como centros de colocación corroboran los análisis anteriores, hecho que nos debe hacer recapacitar sobre el verdadero papel de los servicios públicos de empleo y la real aplicación e implantación de programas de intermediación laboral. La mejora de los servicios públicos de empleo ha sido admitida y puesta de manifiesto por el componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sobre todo, en el aspecto tecnológico. Así, aparece reflejada a lo largo del apartado C23. R11, dedicado a la digitalización del SEPE para su modernización y eficiencia. En este sentido, parece que desde un punto de vista funcional la tramitación docu-

mental y de datos se mejorará infinitamente con la digitalización de la gestión. Lo que no queda claro es si mediante dicha digitalización se va a conseguir que se integren en los servicios públicos de empleo los instrumentos necesarios para llevar a cabo una intermediación laboral que garantice, al menos, unos procesos ordenados, lógicos, capacitantes y ofertantes de verdaderas oportunidades laborales y, con ello, convertirlos en verdaderos centros de colocación, especialmente, cuando hablamos de colectivos vulnerables.

5.3. Novedades que aporta la nueva LE sobre la intermediación laboral

Por último, en este último apartado vamos a acometer las novedades que incorpora la nueva LE con respecto a la intermediación con el objeto de mostrar aquellas mejoras que puedan influir en la inserción laboral de los demandantes de empleo, particularmente, en las personas que forman parte de los colectivos vulnerables. En comparación con las regulaciones anteriores, debemos destacar los siguientes aspectos que el legislador nacional ha visto adecuado incorporar a la idea de intermediación laboral en la nueva LE.

En primer lugar, como ya hemos hecho mención, delimita de manera taxativa y concreta las actuaciones propias de la intermediación laboral (art. 40.2, 3 y 4 LE). En este orden de cosas, la actividad de selección de personal aparece como novedad y considerada, al igual que la actividad de recolocación, como colocación especializada (art. 40.4 LE).

En lo que podría afectar al colectivo de migrantes, el art. 41.1 c) LE advierte que cuando se integren como agentes de la intermediación aquellos servicios establecidos reglamentariamente para las personas trabajadoras fuera de nuestro país, se deban adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar el abuso y la práctica fraudulenta de los movimientos migratorios, es decir, que las acciones de intermediación laboral no sirvan como tapadera para procurar movimientos migratorios ilegales.

También trae a colación como novedad que, aquellas entidades que colaboren o que promuevan programas de política activa de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo, pueden participar de manera complementaria y coordinada en actuaciones de intermediación laboral, sin que con ello se les pueda considerar agencias de colocación ni deban constituirse como tal (art. 41.2 LE).

Otra cuestión que entendemos va a tener gran trascendencia es el hecho de que los servicios públicos de empleo deban superar los desequilibrios territoriales con el objeto de garantizar un servicio de intermediación laboral eficaz y de calidad (art. 42.2 LE). Es decir, se derriban las fronteras territoriales a la hora de captar ofertas y demandas de empleo con el objeto de compensar los desequilibrios que pudieran generarse entre territorios. Esta cuestión resulta de gran calado porque de lo que se trata es de intentar aprovechar todas las oportunidades de empleo que se generen, por muy distanciadas que se encuentren.

comunidades autónomas. En la nueva regulación aparece la Agencia Española de Empleo en lugar del Servicio Público de Empleo Estatal (art.8.1 LE).

²⁶ RD 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE N.º 305, de 16/12/2017).

²⁷ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España* [COM (2019) 509 final, Bruselas 05/06/2019].

Por otro lado, se plantea el fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo para facilitar la intermediación laboral, aunque no dice cómo ni en qué medida, por lo que debemos de esperar su posterior desarrollo normativo (art. 42.3 LE).

Los servicios públicos de empleo van a poder dirigir tanto la oferta como la demanda de empleo a las agencias colaboradoras. Para el caso de las empresas, será necesario la existencia del correspondiente acuerdo privado que así lo contemple garantizándose del mismo modo, la gratuidad del servicio tanto a empresas como a trabajadores (art. 42.4 LE).

También se contempla un compromiso para suscribir convenios para la ejecución de programas incluidos en los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo que responda a necesidades específicas (despoblación, transformaciones productivas, etc.), o de protección de determinados colectivos con necesidades especiales como pueden ser los colectivos prioritarios (art. 42.6 LE).

Hasta la entrada en vigor de la nueva LE, las APC debían suministrar a los servicios públicos de empleo información sobre sus actividades de colocación. A partir de ahora se contempla, además, una nueva potestad de los servicios públicos de empleo que va a ser la evaluación de los resultados cuantitativos y cualitativos de las actividades de intermediación laboral desarrolladas por la APC (art. 42.7 LE). De hecho, el art. 46 LE establece un mandato para un desarrollo reglamentario con el objeto de regular los correspondientes indicadores medidores de la eficiencia de la actividad de las APC.

Por último, se establece que la actividad de colocación especializada destinada a la reinserción profesional o recolocación de las personas afectadas por procesos de reestructuración empresarial pueda ser desarrollada, de manera directa, bien por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación pudiendo ser desarrollada a iniciativa de los servicios públicos de empleo cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen (art. 44.1 y 2 LE), siendo una prerrogativa del desarrollo del plan de recolocación externo el procurar, particularmente, el retorno al mercado de trabajo de las personas cuyos contratos de trabajo se extinguieron por despido colectivo después de cumplir los 52 años, con lo que nos encontramos con una medida de acción positiva en favor del colectivo de mayores de 45 años.

6. Conclusiones

La crisis de empleo que afecta de manera especialmente grave a aquellas personas que forman parte de

los colectivos considerados y denominados vulnerables y situados muy cerca de los márgenes sociales se está consolidando como el nuevo paradigma económico al que tanto ciudadanía como poderes públicos debemos hacer frente en el S. XXI.

En este contexto, la política de empleo en su versión activa debe erigirse como uno de los instrumentos principales que genere las oportunidades laborales necesarias (mediante la capacitación, la orientación, el asesoramiento, etc.) para que aquellas personas que se queden fuera del mercado laboral puedan incorporarse lo antes posible.

Sin embargo, a pesar de la importancia de diseñar una política de empleo activa para colectivos vulnerables, cuando existen determinados condicionantes que evidencia la falta de efectividad de dicha política como la falta de empleo de calidad, la velocidad del desarrollo tecnológico, el envejecimiento de la población, la difícil evitación de las situaciones de discriminación o el desequilibrio de financiación entre políticas activas y pasivas de empleo, entendemos que la intermediación laboral debe de posicionarse al frente de las estrategias de inserción laboral para consolidar el esfuerzo de preparación de la fuerza de trabajo y para hacer efectiva dicha inserción. En este sentido, el papel de los servicios públicos de empleo debe de mejorarse y reformarse para convertirse, junto con sus agencias colaboradoras, en verdaderos “centros de empleo” donde tanto empresas como trabajadores depositen su confianza para acudir a satisfacer sus demandas laborales. Esta necesidad de prestar un servicio público adquiere mayor sentido cuando se trata de personas con especiales dificultades de inserción laboral.

En este sentido, es deseable que se incluya plenamente y de manera efectiva la intermediación laboral como un instrumento más de la política activa de empleo en las acciones de ejecución de los servicios públicos de empleo, junto con los instrumentos económicos, formativos e incluso organizativos necesarios para que se haga eficiente la labor de los agentes de la intermediación y sin olvidar la necesaria especialización de los mismos para enfrentarse a las dificultades que presente la colocación de los colectivos vulnerables.

La importancia de generar una intermediación efectiva va a radicar en posibilitar que cada persona que quiera y pueda trabajar, logre encontrar un trabajo adaptado a sus características y posibilidades. En este sentido, parece que la nueva LE pretende dar mayor protagonismo a la intermediación laboral, al menos sobre el papel. Esperemos ver resultados concluyentes y positivos en la práctica real.

7. Bibliografía

Aguilar González, M.C. (2017). La colocación público-privada en la intermediación laboral en España, en Mella Méndez, L (Dir.). *Los actuales cambios sociales y laborales: nuevos retos para el mundo del trabajo. Cambios en la intermediación laboral y nuevos retos para el emprendimiento y el empleo decente (España, Uruguay, Portugal, Brasil, Italia, Perú)*. Bern, Suiza: Peter Lang.

- Alarcón Castellanos, M.^a M. (2009). *La intermediación Laboral como un Instrumento Eficaz en Tiempos de Crisis: Servicios Públicos de empleo y entidades afines*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi.
- Assusa, G. (2019). Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de “jóvenes nini” en torno a los casos de España, México y Argentina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37, N.º 1, pp. 91-111.
- Bascón, J. (2019). Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949 (núm. 96). *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 7, pp. 841-862.
- Bascón, J. (2021). Las carencias del concepto legal de “discapacidad” y sus implicaciones en los trabajadores españoles con disfunciones corporales. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 239, pp. 129-182.
- Bascón Marín, J. (2021). La política de empleo dedicada al colectivo de jóvenes, en Navarro, F., y Costa, A. (Coord.). *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Bentolila, S., García-Pérez, J.I. y Jansen, M. (2018). El paro de larga duración de los mayores de 45 años. *Papeles de Economía Española*, 156, pp. 30-46.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*. N.º 3, Vol. 60, pp. 7-45.
- Díez, A., Aristegui, I., y Silvestre, M. (2017). Afrontamiento ante el impacto del desempleo de larga duración en Bizkaia: relatos de incertidumbre e inseguridad. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, N.º 64, pp. 125-139.
- Felgueroso, F. (2018). *Estudios sobre la economía española-2018/11. Población especialmente vulnerable ante el empleo en España en el año 2018*. En: <http://documentos.fedea.net/#year/2018>
- García, N.P. (2018). El nuevo modelo de políticas activas de empleo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, Extra (135), pp. 295-337.
- García-Perrote, I., Cerrutti, D. (2018). La intermediación laboral y las modalidades de contratación desde la perspectiva de la flexiseguridad. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º 135 Extra, pp. 139-156.
- García Quiñones, J.C (2022). *Políticas activas de empleo*. Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch.
- García Solana, M. J. (2017). La colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 4-2, 135-168.
- Gil, H., y Rendueles, C. (2019). Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pp. 31-48.
- Hernanz, V. y Jimeno, J.F. (2018). Inestabilidad laboral en el empleo, duración del desempleo y depreciación del capital humano. *Cuadernos económicos del ICE*, n.º 95, pp. 33-56.
- Herrera, D. (2017). Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España. *Sociología del Trabajo*. N.º 89, pp. 29-52.
- Jiménez, M. (2008). Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. *Estudios Pedagógicos*, pp. 173-186.
- Lasarte, C. (2014). *La nueva posición del tutor en la legislación y en la realidad actual*, Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi (Thomson Reuters).
- Manzanera-Román, S., Ortiz, P. y Hernández, M. (2016). Crisis del factor trabajo como vía de integración social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 1, (34), pp. 15-35.
- Mendoza, D. (2010). *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*, Madrid, Fundación Aequitas.
- Monereo, J.L. (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete: Editorial Bomarzo.
- Navarro, F. (2012). Reformas laborales y políticas de empleo. *Revista de Derecho Social*, 60, pp. 13-32.
- Navarro, F., y Costa, A. (2013). Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. 9 (5), pp. 163-198.
- Ojeda, A. (2001). Negociación colectiva europea y empleo. *IUS ET VERITAS: Revista de Asociación IUS ET VERITAS*, 22, pp. 158-163.
- Olarte, S. (2017). Brecha digital, pobreza y exclusión social. *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 138, pp. 285-313.
- Pérez, F. (2017). Configuración y significación de los trabajadores de edad: notas introductorias. *Documentación laboral*. N.º 112, Vol. IV, pp. 17-27.
- Ruiz Castillo, M.^a del M. (2010). *Igualdad y no discriminación. La proyección sobre el tratamiento laboral de la discapacidad*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Sánchez-Urán, Y. (2005). Excluidos sociales: empleo y protección social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N.º 59, pp. 171-190.
- Santos, A., y Muñoz, D. (2017). Más allá de la precariedad laboral. Los nuevos rasgos de la precariedad juvenil. *Gaceta sindical: reflexión y debate*. N.º 29, pp. 235-252.

- Valmorisco, S. (2016). Buenas prácticas de los centros de rehabilitación laboral (CRL) para personas con enfermedad mental grave de la Comunidad de Madrid a tener en cuenta para el diseño de un nuevo modelo de gestión de los servicios de empleo. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. N.º 1, Vol. 3, pp. 61-74.
- Vázquez, M.A., Toboso, M., y Patricio, F. (2017). Metodología para el análisis de la accesibilidad tecnológica de las personas con discapacidad: triangulación y elaboración de indicadores. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. N.º 1, Vol. 4, pp. 59-87.

José Bascón Marín. Profesor sustituto interino. Departamento de Derecho de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba. Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Córdoba. Sus principales líneas de investigación se vinculan en la actualidad a las políticas de empleo y protección social, en especial al trabajo a tiempo parcial. Desde el curso 2017-2018 ha impartido materias pertenecientes al ámbito de conocimiento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En la actualidad es coordinador del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos de la Universidad de Córdoba.

