

LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE EMPLEO, AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL: EN ESPECIAL, LA EXPERIENCIA ANDALUZA

FCO. JAVIER CALVO GALLEGO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

Palabras clave: Políticas de empleo, Comunidades Autónomas, Servicios públicos, agencias de colocación, concertación social

La progresiva asunción de competencias en materia de empleo por parte de las Comunidades Autónomas españolas ha coincidido temporalmente con un giro casi copernicano tanto en su propia concepción e importancia, como en las estructuras públicas y privadas encargadas de su configuración y ejecución. Desde tales premisas, este trabajo analiza dicho proceso prestando una especial atención a su evolución temporal, al influjo que los mecanismos de gobernanza a nivel europeo han tenido en la configuración de los mecanismos de coordinación multinivel de las mismas y al impacto que las nuevas formas de gestión pública han tenido sobre esta materia. Con tales coordenadas, se analizan igualmente algunos rasgos de los actuales planes y estrategias de empleo de diversas Comunidades Autónomas, así como el papel de estos entes territoriales en relación con las agencias de colocación y las ETT. Finalmente, se abordan estas mismas cuestiones en relación con la administración andaluza al ser esta un ejemplo evidente no solo de la capacidad de las sucesivas administraciones autonómicas de dotarse de una política propia frente a experiencias pasadas o de la administración central, sino también del impacto que estas nuevas formas de gestión pública han tenido sobre algunos de sus rasgos más tradicionales.

ABSTRACT

Key words: Employment policies; Autonomous Communities; Public Employment Services (PES); employment agencies; social partnership

The progressive assumption of competences in the field of employment by the Spanish autonomous regions has coincided temporarily with a Copernican turn, not only in the conception and importance of these employment policies, but also in the configuration and role of the public and private entities responsible for their configuration and execution. From these premises, this paper analyses this process, paying special attention to its temporal evolution, the influence that governance mechanisms at European level have had on the configuration of new coordinating mechanisms, and the impact that new forms of public management have had on these schemes. The paper also analyses some features of the current employment plans and strategies of various Spanish Autonomous Communities, as well as the role of these territorial authorities in relation to employment agencies and TWA. Finally, these matters are also analysed in relation to the Andalusian administration; a notorious example not only of the capacity of successive autonomous administrations to provide their own policy quite different from previous experiences, but also of the impact that these new forms of new public management (NPM) have had on some of its more traditional features.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. POLÍTICAS DE EMPLEO Y ESTADO AUTONÓMICO: ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SERVICIOS Y LA COORDINACIÓN MULTINIVEL
 - 2.1. El inicio del proceso y los mecanismos de gestión iniciales
 - 2.2. La construcción de los servicios públicos de empleo autonómicos
 - 2.3. La progresiva formalización de mecanismos de gobernanza multinivel y la reforma estatutaria
 - 2.4. Algunas notas sobre los actuales planes y estrategias de empleo de las Comunidades Autónomas
3. ALGUNAS NOTAS SOBRE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LAS EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL
 - 3.1. Competencias ejecutivas y supraterritorialidad
 - 3.2. La colaboración público-privada y los mecanismos contractuales de articulación
4. UNAS LÍNEAS SOBRE LA EXPERIENCIA ANDALUZA

1. INTRODUCCIÓN

Lo primero que seguramente debe destacarse al abordar el estudio de la experiencia autonómica en el ámbito “del empleo” es el hecho de que la progresiva asunción de funciones en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas ha corrido paralela a una intensa transformación tanto en la importancia, como, sobre todo, en el contenido y en la forma de gestión de buena parte de estas políticas. De hecho, es fácil percibir cómo la aparición del Estado autonómico en España ha venido a coincidir con el inicio de una revolución casi copernicana en estos servicios y programas, así como en sus estructuras y formas de gestión, en un proceso acelerado en el que, además, y como veremos, ha ejercido una influencia ciertamente fundamental la progresiva integración europea¹.

En este sentido, es cierto que la preocupación –y, por tanto, la regulación– sobre el “empleo” y las fases previas al contrato de trabajo, con especial atención a la colocación, ha sido una materia tradicionalmente abordada, no solo a nivel nacional sino también internacional. Baste pensar, para comprender lo que decimos, en las ya lejanas leyes de colocación obrera de 1931 o 1944 o, en el ámbito internacional, en los Convenios núm. 34 o 88 de 1933 y 1948 de la OIT².

¹ Para una primera aproximación a estas cuestiones nos remitimos, por brevedad, a lo que ya en su momento señalamos en AAVV, *Colocación y servicios de empleo*, (dir. F.J. Calvo Gallego, M.C. Rodríguez-Piñero Royo), CES, Madrid, 2011.

² Sobre esta evolución normativa a nivel nacional e internacional pueden consultarse, por todos, los detenidos estudios de J.L. Lázaro Sánchez, *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL Mergablum, Sevilla, 2003, pág. 136 y sig.; M. M. Alarcón Castellanos, *La intermediación laboral como un instrumento eficaz en tiempo de crisis: Servicios Públicos de empleo y entidades afines*, Aranzadi, Thomson Reuters, 2009, p. 27 y sig.

Pero no lo es menos que, especialmente en España, aquella atención primigenia se focalizó casi exclusivamente -sobre todo durante la primera mitad del siglo XX y especialmente durante la dictadura franquista- en la prohibición de ciertos agentes de intermediación o interposición y, en especial, en el desarrollo de una estructura pública de colocación que, desde una actitud básicamente pasiva –el tantas veces mentado “servicio de desempleo”-, centró su actuación en un control ineficiente y meramente burocrático de la contratación, dando lugar así a una percepción de la misma como un ente inútil y fiscalizador, algo que, como veremos, ha lastrado su penetración cuando posteriormente se les ha querido reconvertir en entidades básicamente prestadoras de servicios. Pero no adelantemos acontecimientos.

Por ahora nos interesa resaltar cómo esta lógica inicial se va a ir alterando progresivamente cuando, especialmente a partir de finales de los años setenta y ochenta, coincidiendo básicamente con el cambio político que forja nuestra Constitución, el problema del desempleo estructural y, portanto, de los desequilibrios del mercado de trabajo, va a convertirse en una de las preocupaciones básicas que han caracterizado desde ese momento a nuestra sociedad. Esta preocupación, que se plasma ya en nuestra propia Ley Fundamental -y que, sin embargo, no condujo a la incorporación expresa del “empleo” entre las materias a las que se hacía referencia expresa en los artículos 149.1 y 148 de nuestra Constitución- va a conducir, por lo que aquí interesa, no solo a la progresiva aparición de un conjunto normativo propio, progresivamente dotado de autonomía y que va a ser el germen de lo que hoy en día se conoce como Derecho del empleo, sino también a una progresiva transformación de las estructuras y sujetos que operaban en el mercado de trabajo; una transformación que, por un lado -y auspiciada por la jurisprudencia europea-, va a permitir la aparición de nuevos sujetos que operan sobre el mismo³, y que, por el otro, va a reclamar -o incluso a exigir- un profundo cambio descentralizador y de gestión en las estructuras públicas encargadas de estas políticas⁴. Bajo la presión del desempleo, estas estructuras, sin obviamente desaparecer, sí van a verse obligadas a cambiar su forma de intervención, alejándose de su histórica función controladora -que permanecerá básicamente en relación con las prestaciones por desempleo-, para convertirse, sustancialmente, y al menos en teoría, en sujetos prestadores de servicios, en cooperación o incluso en colaboración, que no confrontación, con los nuevos sujetos públicos y privados que actúan también sobre el mismo, “dinamizándolo”.

³ Por todos, véase a M.C. Rodríguez-Piñero Royo, *Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa*, Universidad de Huelva, 1994; J.L. Lázaro Sánchez, *La intermediación...*, cit., pág. 174 y sig.

⁴ Véase, en este sentido, y por todos, J.A. Alujas Ruíz, “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”, en *Ekonomiaz*, 2018, n. 93, pág. 80 y sig.

En cualquier caso, es igualmente importante destacar cómo en todo este cambio de paradigma influyen también, y en segundo lugar, los profundos cambios que, como consecuencia de la nueva revolución tecnológica y digital, se han implantado en nuestro sistema productivo y que obviamente han acabado por impactar igualmente en el peso, la orientación y la forma de ejercicio de estas competencias públicas⁵.

Así, y por mencionar solo un ejemplo, resulta evidente que el carácter cada vez más transicional de muchos de nuestros mercados de trabajo, en los que las transiciones, no solo entre empleos sino también entre situaciones ante la actividad productiva, serán cada vez más frecuentes y habituales, exigen un papel mucho más dinámico y fundamental de los servicios públicos de empleo⁶. En esta nueva realidad, estos servicios deben convertirse en una pieza esencial para el fomento de la empleabilidad -o incluso de la simple ocupabilidad- que, junto con la garantía de rentas, centran la nueva “seguridad” que reclama la tan traída, al menos durante algunos años, flexiguridad. Lejos por tanto de ser un instrumento de uso puntual y aislado, centrado en el control y en su caso la sanción, los servicios de empleo han de convertirse así en un instrumento de acompañamiento, en un “compañero” casi permanente de casi todos los ciudadanos a lo largo de toda su vida, dándole servicios que permitan no solo conservar y actualizar, sino también mejorar y completar su empleabilidad -o, como veremos, su ocupabilidad-, tanto cuando se encuentran desempleados, como cuando estén ocupados o se sitúen en un proceso de formación o de conciliación⁷. Solo desde esa perspectiva resulta comprensible que desde la misma Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea se individualice este acceso gratuito a un servicio de colocación como uno de los específicos derechos de solidaridad encuadrados en su Título IV.

Pero es que además, y desde esta misma perspectiva, también resulta evidente que los servicios que deben prestar estas estructuras, básicamente autonómicas, han tenido que cambiar, adaptándose progresivamente a la nueva realidad económica

⁵ De extraordinario interés, al menos a mi juicio, es el documento *Contribución de los servicios públicos de empleo a la Estrategia Europa 2020, documento sobre la estrategia de los SPE de cara al año 2020* disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9690&langId=es>. En esta misma línea, igualmente de interés es el documento de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, *The future of work: implications and responses by the PES Network*, 2018 disponible en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/37a9aa6b-9efa-11ea-9d2d-01aa75ed71a1>

⁶ Véase, por ejemplo, COMISIÓN EUROPEA, *An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution towards Full Employment*, COM (2010) 682, de 26.11.2010 disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>

⁷ Para un análisis más amplio de la cuestión me remito a lo que ya en su momento señalé en “Transiciones laborales y nuevo modelo productivo: algunas notas sobre la incidencia de la reforma laboral de 2010”, en AAVV., *Relaciones laborales y nuevo modelo productivo* (coord. J. Castiñeira Fernández), CARL, 2011, págs. 39 y sig.

y social. Así, en un contexto tecnológico de cambio acelerado de, entre otros, conocimientos, competencias y habilidades y en el que el aprendizaje permanente o a lo largo de toda la vida se convierte en una de las claves esenciales de la empleabilidad, parece evidente la necesidad de que estas políticas formativas se prolonguen a lo largo, también, de toda la experiencia vital, abarcando además otros ámbitos, especialmente los de orientación hacia el empleo, la formación y el acompañamiento o apoyo, esenciales en este nuevo contexto, y que, obviamente, deben imbricarse de forma casi inescindible con las ya tradicionales políticas pasivas, cada vez más mixtas.

Además, parece evidente que estas mismas políticas deben ser capaces de predecir las cambiantes necesidades del mercado -mediante observatorios y el uso del *big data*-, y adaptarse a las singularidades de cada individuo, ofreciendo servicios estandarizados, pero al mismo tiempo ajustados al perfil concreto de cada ciudadano. De este modo, la realización de tales previsiones de futuro se convierte en uno de los servicios esenciales que tales sujetos deben prestar en la medida en la que las mismas deben orientar no solo estas políticas, sino también la toma de decisiones fundamentales por parte de los propios ciudadanos. Y todo ello, claro está, sin olvidar que la búsqueda de la máxima eficacia, calidad y eficiencia va a reclamar la prestación de servicios adaptados al perfil de cada ciudadano -perfilado, *profiling* -, pero que, al mismo tiempo puedan ser catalogados y estandarizados con el fin de facilitar su impartición, mediante una gestión colaborativa y sometida a una evaluación propia de los ciclos de mejora permanente.

Sea como fuere, lo que sí queremos destacar es que, obviamente, todas estas transformaciones, unidas a una evidente revalorización del empleo autónomo como forma normal de ocupación, no solo han tenido una evidente repercusión sobre la importancia, el contenido y la forma de ejecutar las funciones públicas en este campo. También desde un punto de vista jurídico, todas estas innovaciones han generado situaciones en las que el peso de estas u otras perspectivas, han llegado incluso a extraer ciertas medidas del tradicional campo material del trabajo -art. 149.1.7 CE- o de la Seguridad Social -art. 149.1.17CE-, hacia la mucho más genérica referencia a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o, desde otra perspectiva, el fomento del desarrollo económico de la Comunidad -arts. 149.1.13 y 148.1.13 CE-⁸.

De este modo, se han creado nuevos equilibrios entre el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas, en especial en aquellas actuaciones ligadas

⁸ Sobre la perspectiva más tradicional, véase M. Rodríguez-Piñero Royo, M.L. Pérez Guerrero, “El reparto competencial entre el Estado y la comunidad autónoma andaluza en materia de empleo: perspectivas tras el nuevo estatuto de autonomía”, en *Temas Laborales*, 2009, n. 100, Vol. I, págs. 189 y sig. a quienes se remite para una más amplia referencia bibliográfica. Igualmente de interés en este campo era la perspectiva más amplia de C. Serrano Falcón, *Servicios públicos de empleo e intermediación laboral en las comunidades autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia,

a una perspectiva más amplia -o genéricamente económica- de las políticas de empleo, o en aquellas actuaciones simplemente formativas o de orientación hacia la genérica actividad productiva; en aquellas prestaciones ligadas al autoempleo o al inicio de una actividad autónoma, o en aquellas aportaciones que se articulaban como simples subvenciones en un amplio itinerario de mejora de la ocupabilidad. Baste recordar en esta línea -que seguramente tiene su clave fundamental en la STC 22/2014, de 13 de febrero⁹- la conocida y discutida ubicación de la garantía juvenil en los artículos 149.1.7 o 149.1.13 CE y sus conocidas consecuencias en la STC 69/2018, de 21 de junio (F. jco. 8) o en la posterior STC 133/2019, de 13 de noviembre (F. jco. 3). Y ello, claro está, por no hablar nuevamente del programa Prepara y de la serie de sentencias que inicia, nuevamente, la STC 100/2017 de 20 de julio (F. jco. 5). Pero sobre todas estas cuestiones versará otro trabajo de este mismo monográfico. De ahí que no nos detengamos sino simplemente enunciemos estos asuntos, a las que retornaremos brevemente, si bien solo en relación con las agencias de colocación y las ETT.

Por ahora nos limitaremos a destacar, en tercer lugar, otro elemento especialmente importante en la configuración de estas políticas por parte de nuestras entonces jóvenes Comunidades Autónomas: el papel que en todo este proceso ha tenido un tercer sujeto público, además, obviamente, del local. En este sentido, de todos es sabido cómo la progresiva preocupación por el desempleo, especialmente en Francia, favoreció la rápida aparición no solo de un nuevo Título dedicado al empleo en el derecho originario de la Unión¹⁰, sino también la incorporación de estas cuestiones a los mecanismos de gobernanza de esta organización supranacional, ofreciendo así un modelo que no solo servirá de inspiración en la forma de articulación de materias compartidas entre distintas administraciones -como es esta del empleo, prototipo de gestión multinivel-, sino también de una forma de gestión del propio servicio público que, alineada con lo que se ha dado en llamar nueva gestión pública (*New Public Management/ New Public Governance*),

2004, pág. 19 y sig. Finalmente, esta perspectiva diversificadora en relación con las materias en las que subsumir las distintas políticas “de empleo” ya estaba presente en J.L. Lázaro Sánchez, *La intermediación...*, cit., pág. 275 y sig.

⁹ Aunque esta diferencia entre “política económica incentivadora del acceso al empleo” y ejecución de la legislación laboral ya había sido mencionada en otras sentencias anteriores como la 95/2002 de 25 de abril, F. jco. 10. En palabras del Tribunal (Fjco. 4): “El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE”.

¹⁰ Sobre estas cuestiones resulta ineludible la remisión al excelente trabajo de J.M. Morales Ortega, *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España*, Mergablum, 2003.

va a tener un importante impacto en la delimitación de los sujetos, en la atribución de papeles o incluso en la forma de gestión de las propias estructuras públicas con competencias en esta materia¹¹.

Si a todo ello sumamos el permanente interés que sobre estos aspectos han mostrado prácticamente todas y cada una de las sucesivas Recomendaciones del Consejo a los Programas Nacionales de Reformas de nuestro país desde 2012¹²

¹¹ Véase, en este sentido, el conocido trabajo de J.T. WEISHAUPT, “A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services”, en *Socio-Economic Review* Vol. 8, I. 3, 2010, pág. 461 y sig. Sobre estas cuestiones nos remitimos a lo que en su momento señalamos en AAVV *La colaboración público-privada en el mercado de trabajo. Experiencias comparadas y posibilidades para España*, Aempleo, PWC, 2014, en especial, pág. 15 y sig. Desde una perspectiva más amplia, sobre la relación entre el servicio público de empleo y la Estrategia Europea de Empleo se recomienda la lectura del interesante trabajo M. SALA PORRAS, *El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación*, CARL, Mergablum, Sevilla, 2010, pág. 39 y sig.

¹² Véase, por ejemplo, el punto 5 de la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, que instaba a nuestro país a: “Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando sus destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de acoplamiento entre la oferta y la demanda de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo”. En una línea similar, la Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2013 de España recogía en su cuarto punto o recomendación la de: “Reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación. Reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación. Poner totalmente en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013”. En esta misma línea, la Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España, en su punto 3, postulaba nuevamente: “Acelerar la modernización de los servicios públicos de empleo para que presten un asesoramiento personalizado eficaz, proporcionen formación adecuada y garanticen la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo, prestando especial atención a los parados de larga duración. Garantizar la aplicación eficaz, antes de finales de 2014, de las iniciativas de cooperación entre los sectores público y privado en los servicios de colocación y supervisar la calidad de los servicios proporcionados. Garantizar el funcionamiento efectivo del Portal Único de Empleo y combinarlo con medidas adicionales de apoyo a la movilidad laboral”. En cambio, de forma bastante más matizada y resumida, la Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2015 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 se limitaba a recomendar: “Tomar medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, especialmente como parte de la lucha contra el desempleo juvenil”. En una línea similar se volvía a mover la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2016 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 que en su punto 2 incidía nuevamente en: “Mejorar la capacidad de los servicios

-singularmente vinculantes en la situación de cuasi intervención que vivió España en años bien cercanos- y el impacto -sobre el que volveremos más tarde- que ha tenido la creación de redes europeas de Servicios Públicos de Empleo y la puesta en común de buenas prácticas y evaluaciones¹³, tendremos, como decimos, un contexto en el que la articulación y el ejercicio de las competencias autonómicas de empleo solo son comprensibles en este esquema multinivel europeo, estatal y autonómico que, por cierto, tampoco debe olvidar, la notable importancia en este punto de las administraciones locales. Pero no adelantemos nuevamente acontecimientos.

2. POLÍTICAS DE EMPLEO Y ESTADO AUTONÓMICO: ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SERVICIOS Y LA COORDINACIÓN MULTINIVEL

2.1. El inicio del proceso y los mecanismos de gestión iniciales

Pues bien, en este complejo contexto de todos es sabido cómo la aparición del denominado estado de las autonomías no llevó aparejado una rápida

autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales”. Ya en 2017, la Recomendación del Consejo de 11 de julio de 2017 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 insistía en reforzar la coordinación entre los servicios autonómicos de empleo, los servicios sociales y las empresas, a fin de responder mejor a las necesidades de los solicitantes de empleo y los empresarios; algo similar a lo contemplado, por lo demás, en la Recomendación del Consejo 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018: “Garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través de una mejor cooperación con los empresarios. Favorecer la transición hacia contratos indefinidos”. Ya para concluir, baste recordar como el Proyecto de Recomendación del Consejo de 5 de junio de 2019, COM (2019) 509 final, señalaba nuevamente como: “Los servicios públicos de empleo siguen tramitando una proporción baja de las vacantes de empleo y es necesario realizar más esfuerzos por mejorar su utilización en la búsqueda de empleo y la colocación. En particular, la implicación de los empleadores en algunas regiones es escasa, y los instrumentos de elaboración de perfiles para poner en contacto a los solicitantes de empleo con los empleadores en función de las necesidades de esto últimos se encuentran todavía en sus comienzos. Las asociaciones entre los servicios de empleo públicos y los servicios sociales progresan, pero en determinadas regiones la colaboración sigue siendo limitada. Una mayor inversión en unos servicios públicos de empleo modernos acompañada de medidas de apoyo a la movilidad laboral podría contribuir a mejorar la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores y suavizar las transiciones en el mercado laboral, fomentando así la productividad de España y el crecimiento incluso a largo plazo”.

¹³ Véanse los muy interesantes trabajos que en este contexto ha desarrollado la Red de la Unión de Servicios Públicos de Empleo (SPE) creada mediante Decisión n °573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE).

descentralización del servicio público de empleo en España y, por tanto, del ejercicio de las competencias tradicionalmente ligadas al mismo. De hecho, la Ley Básica de Empleo de 1980 seguía centrada en el entonces INEM, y los Decretos de transferencia en esta materia -fundamentales, aunque no necesarios para la asunción de competencias¹⁴-, se retrasaron durante casi dos décadas¹⁵, dando lugar así a uno de los principales elementos que deberemos tener en cuenta para comprender la actual realidad administrativa autonómica en el empleo: la aparición durante estos mismos años de estructuras autonómicas que en el marco, ya sea del estrecho campo de las agencias de colocación a partir de 1994-1995, o incluso de otras estructuras institucionales como fundaciones o sociedades públicas, permitieron, ante la ausencia de estas transferencias, desarrollar aun parcialmente políticas autonómicas propias en este campo.

En este sentido, fue sobre todo la aparición del RD 735/1995 de 5 de mayo, el que al regular las agencias de colocación -aparentemente privadas, pero también (o incluso especialmente) públicas, ante su inicial ausencia de lucro- permitió la aparición, en ocasiones de forma casi inmediata o coetánea, de agencias públicas y autonómicas de colocación. Además, ante la ya comentada ausencia de transferencias de los medios materiales y humanos del INEM, tales agencias autonómicas procedieron a la articulación de una amplia gama de centros colaboradores o asociados con todo lo que ello significaba, no solo de posible duplicidades con las -aunque fuera temporalmente- subsistentes estructuras territoriales de INEM, sino también de colaboración público-público y público-privada mediante incentivos articulados a través, en aquel momento, de convenios o simples subvenciones¹⁶.

Sin ánimo de ser exhaustivos y por señalar solo algunos ejemplos, baste recordar en este sentido la rapidísima aparición del Servicio Catalán de Colocación, que, autorizado para actuar como agencia de colocación al amparo de un veloz convenio entre el INEM y el Departamento de Trabajo de la Generalitat catalana, sirvió de instrumento fundamental en el establecimiento de una red de centros colaboradores interconectados al amparo de la Orden de 8 de mayo de 1995¹⁷. Algo similar ocurrió, por señalar un segundo ejemplo, en el caso del País Vasco, en donde en pocos años, desde 1993 a 1995 vamos a asistir, en primer lugar, a la aparición

¹⁴ Véase, por todas, STC 113/1983, de 16 de diciembre, (F. jco. 3): “Esta última competencia porque la Constitución así lo permitía, y porque así se dispuso en el texto estatutario es la asumida, desde la entrada en vigor del Estatuto, por la Comunidad. Los posteriores Decretos, y en concreto el 1412/1981, de 19 de junio, traspasan servicios no transfieren competencias”.

¹⁵ Sobre este tema y la necesidad de una “oportunidad política”, véase, por todos, C. Serrano Falcón, *Servicios públicos de empleo...*”, cit., pág. 34.

¹⁶ Señalando expresamente esta peculiaridad mediante un análisis de sus normas de creación J.L. Lázaro Sánchez, “El Servicio Andaluz de Empleo”, en *Temas Laborales*, 2003, n. 68, pág. 12

¹⁷ DOC n°. 2049, de 12 de mayo de 1995.

de una Sociedad Anónima Pública de Formación para el Empleo (EGAILAN) con el objeto de “garantizar la eficaz aplicación de una política de empleo, ofreciendo los servicios de Información y Orientación Profesional, Animación y Promoción de Empleo, Asesoría para el Autoempleo y Orientación para la Formación”¹⁸, y, en segundo lugar, a la posterior constitución de una agencia de colocación no lucrativa (Servicio Vasco de Colocación, LANGAI) como instrumento a través del cual articular acciones de intermediación en el mercado de trabajo mediante la colaboración con EGAILAN y, obsérvese, otros centros colaboradores¹⁹. Finalmente, y por mencionar solo un último ejemplo igualmente significativo, en el caso gallego el convenio de colaboración para la creación del Servicio Gallego de Colocación tuvo lugar el 3 de enero de 1996, regulándose su funcionamiento poco después, por Orden de 19 de mayo de 1997²⁰, y estableciéndose en esta misma norma la posibilidad de centros asociados -artículo 8- con los que formalizar convenios de colaboración y compensaciones económicas -artículos 12 y 16 y sig.-²¹

En cualquier caso, lo que sí interesa destacar es que cuando el lento y prolongado proceso de transferencias acabó²², la inmensa mayoría de nuestras

¹⁸ Véase el artículo 2 Decreto 142/1993, de 11 de mayo, por el que se autorizaba a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de la Sociedad Anónima Pública para la promoción de la Formación y el Empleo.

¹⁹ Véanse las Órdenes del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social de 26 de junio de 1996, (BOPV n.º 129, de 5 de julio de 1996), y de 30 de marzo de 1998 (BOPV n.º 81, de 5 de mayo de 1998), de modificación de la anterior. Posteriormente véase el Decreto 326/2003, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y desarrollo de las acciones de intermediación en el mercado de trabajo (BOPV n.º 255 de 31 de diciembre de 2003).

²⁰ DOG n.º 102 de 29 de mayo de 1997. Con posterioridad, véase Orden de 12 de febrero de 2004 por la que se regula el funcionamiento de los centros asociados al Servicio Gallego de Colocación y se establecen las bases y la convocatoria para la concesión de las compensaciones económicas de las acciones a realizar por los centros asociados. (DOG n.º 37 de 23 de febrero de 2004).

²¹ Una más detenida información sobre otras experiencias similares como el Servicio regional de Colocación de Castilla y León en M.M. Alarcón Castellanos, *La intermediación laboral como un instrumento...*, cit., pág. 107; J.L. Lázaro Sánchez, “El Servicio Andaluz...”, cit., pág. 11 y sig.

²² Para un detenido estudio de estos Decretos de transferencia y su contenido J.L. Lázaro Sánchez, “El Servicio Andaluz...”, cit., pág. 13 y sig. Seguramente el broche a este proceso se produce con el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, que recoge el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Este acuerdo dio lugar posteriormente a la disposición adicional segunda de la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Euskadi para 2010 que procedió a la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como ente público de derecho privado cuyos estatutos fueron aprobados por Decreto 329/2010, de 30 de noviembre. No obstante, recuérdese que la Ley 3/2011, de 13

Comunidades Autónomas -con eso sí, algunas excepciones²³- optaron por atribuir finalmente estas funciones a un nuevo organismo autónomo -a imagen y semejanza del entonces INEM-, uniéndose así a aquellas otras Comunidades (Aragón, Andalucía²⁴, Extremadura, Murcia o Islas Baleares) que ya habían procedido a la creación de estos entes autónomos, antes incluso de recibir la totalidad de estas mismas transferencias de “empleo”²⁵.

2.2. La construcción de los servicios públicos de empleo autonómicos

Evidentemente, no es posible detenernos aquí a analizar con un mínimo detenimiento todas estas normas²⁶, aprobadas mayoritariamente -salvo Navarra, que lo hizo mediante Decreto foral²⁷- con rango legal²⁸. Baste por tanto con señalar cómo en la mayoría de ellas se procedía, en aras de la eficacia y de la

de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, procedió a la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con la naturaleza de organismo autónomo administrativo cuyos estatutos fueron aprobados por Decreto 82/2012, de 22 de mayo (BOPV n.º 108, de 4 de junio de 2021).

²³ Sobre esta peculiaridad gallega véase M.M. Alarcón Castellanos. *La intermediación laboral...*, cit., pág. 109-110.

²⁴ En relación con los antecedentes del Servicio Andaluz de Empleo y, en especial el Servicio Andaluz de Colocación véase, ampliamente, J.L. Lázaro Sánchez, “El Servicio Andaluz...”, cit., pág.17 y sig.

²⁵ Véase en este sentido C. Serrano Falcón, *Servicios públicos de empleo...*, cit., pág. 47, n. 62.

²⁶ Un estudio detenido de las mismas, aunque focalizado fundamentalmente en el Servicio Andaluz de Empleo, en C. Serrano Falcón, *Servicios públicos de empleo...*, cit.

²⁷ Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril -BON n. 64, de 29 de mayo de 1998.

²⁸ Véanse la Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo -BOE núm.V 108, de 06/05/1999-; la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) - BOE núm. 125, de 25/05/2000-; la Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Empleo de las Illes Balears -BOE núm. 177, de 25 de julio de 2000-; Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo de Madrid - BOE núm. 179, de 27 de julio de 2001-; Ley 17/2002, de 5 de julio, de Ordenación del Sistema de Empleo y de Creación del Servicio de Empleo de Cataluña -BOE núm. 177, de 25 de julio de 2002-; Ley 9/2002, de 11 de noviembre, de Creación del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia -BORM núm. 276, de 28 de noviembre de 2002-; Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de Creación del Servicio Andaluz de Empleo - BOE núm. 10, de 11 de enero de 2003-; Ley 2/2003, de 30 de enero, del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha -BOE núm. 129, de 30 de mayo de 2003-; Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo -BOE núm. 58, de 26 de marzo de 2003-; Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo - BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2003-; Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo -BOE núm. 134, de 5 de junio de 2003-; Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del servicio público de empleo de Castilla y León -BOE núm. 71, de 14 de abril de 2003-; Ley 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias -BOE núm. 219, de 13 de septiembre de 2005-. En principio, la última de estas leyes de “primera hornada” fue, sin duda, la Ley 3/2011,

coordinación, a crear un organismo autónomo²⁹, con capacidad jurídica propia y plena capacidad de obrar al que se encomendaba de forma genérica la planificación, el impulso y la ejecución de las políticas de empleo³⁰, aunque eso sí, sometiéndolo expresamente –y en ocasiones con una enorme claridad- a la dirección última de la correspondiente consejería con competencia en materia de empleo o trabajo. De hecho, solo en algunos casos la gestión de estas políticas se mantuvo en alguna dirección general de la propia Consejería³¹, aunque eso sí, no es menos cierto que esta misma reconducción fue la que se produjo recientemente con la Ley 2/2012, de 20 de julio, de racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma

de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente.

²⁹ Este rasgo es, por lo demás, típico en la mayor parte de países europeos. Véase, en este sentido, AAVV. “Small-scale study. PES Business Models”, disponible en <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7682&langId=en>. De forma aún más detenida, M. PETERS, *European Network of Public Employment Services Assessment Report on PES Capacity 2020*, European Commission, Brussels, 2020, pág. 13 y sig, en especial, pág. 16.

³⁰ Por señalar algunos, el Instituto Aragonés de Empleo -art. 1 Ley 9/1999, de 9 de abril-; Servicio Valenciano de Empleo y Formación como organismo autónomo de naturaleza administrativa de la Generalidad Valenciana, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotado de autonomía económica y administrativa, así como para la gestión de su patrimonio -art. 1 Ley 3/2000, de 17 de abril- (téngase en cuenta, no obstante que la posterior Ley 27/2018, de 27 de diciembre creó el LABORA, Servicio Valenciano de Empleo y Formación, como organismo autónomo de naturaleza administrativa de la Generalitat)-; Servicio de Empleo de las Illes Balears -art. 1 Ley 7/2000, de 15 de junio (Balears)-; el Servicio Regional de Empleo de Madrid -art. 1 Ley 5/2001, de 3 de julio-; el Servicio de Empleo de Cataluña, organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito inicialmente al Departamento de Trabajo -art. 5 Ley 17/2002, de 5 de julio-, hoy Servicio Público de Empleo de Cataluña, adscrito al departamento de la Generalidad que tiene asignadas las competencias en materia de empleo - Ley 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña-; el Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia -art. 1 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia)-; el Servicio Andaluz de Empleo -art. 1 Ley 4/2002, de 16 de diciembre, si bien en esta norma destacan sin duda las importantes competencias de ordenación y dirección que se reservan en los artículos 4 y 5 tanto al Consejo de Gobierno como a la Consejería competente en materia de empleo-; Servicio Canario de Empleo, organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al departamento competente en materia de empleo -art. 1 Ley 12/2003, de 4 de abril-; Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (Sepepa) organismo autónomo con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar -art. 1 Ley 3/2005, de 8 de julio-.

³¹ Este parece ser, sobre todo, el caso de Galicia. Véase el art. 35 del Decreto 215/2020, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Empleo e Igualdad en relación con las competencias de la Dirección General de Empleo, Trabajo Autónomo y Economía Social.

de La Rioja, que suprimió el organismo autónomo Servicio Riojano de Empleo³², integrando sus funciones en una dirección general de la consejería competente³³.

En cualquier caso, y más allá de estas cuestiones orgánicas, fue común que todas estas normas contemplasen igualmente un amplio abanico de funciones³⁴ centradas, como decimos, en las políticas activas de empleo y que abarcaban, en función de los casos, desde la prospección, evaluación de tendencias, análisis y difusión del mercado de trabajo -con la expresa creación en algunas ocasiones de un observatorio³⁵- hasta la elaboración, aprobación, gestión y evaluación de programas y acciones de fomento del empleo y políticas activas, pasando por las distintas fases de intermediación y orientación³⁶ -incluida expresamente (al menos en ocasiones) la autorización de las agencias de colocación³⁷- y la formación profesional ocupacional y continua, ligada al empleo³⁸. Y todo ello sin olvidar

³² Art. 1 de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2003.

³³ Véase la Ley 2/2012, de 20 de julio, de racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2012), que en su Exposición de Motivos ya señalaba cómo: “Por lo que respecta al Servicio Riojano de Empleo, su extinción responde a la idea de buen gobierno, austeridad y eficiencia de las administraciones públicas. En un momento en el que las políticas activas de empleo están exclusivamente dedicadas a la reducción de la tasa de paro, parece evidente que la ejecución de estas políticas requiere el redimensionamiento de esta actividad, que se integrará como una dirección general de la consejería competente en materia de empleo”.

³⁴ Por mencionar solo algunos ejemplos, véanse art. 2 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); art. 3 de Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); art. 3 y 4 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia); o art. 3 de la Ley 12/2003, de 4 de abril (Canarias). En sentido contrario, ciertamente breve, aunque amplia en su contenido, fue la singular delimitación de funciones del Servicio de Empleo de Islas Baleares originariamente contemplado en el segundo párrafo del art. 1 Ley 7/2000, de 15 de junio (Baleares).

³⁵ Algunos ejemplos en el art. 27 -Unidad observatorio de empleo- del Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril (Navarra); en el art. 17.7 de la Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); en el art. 3.1.g) y l) de la Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); o, por mencionar un último caso, en los arts. 5.d) y 13.2 de la Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia).

³⁶ Véanse, por citar algún ejemplo destacado, la singular y detenida regulación de estos dos servicios ocupacionales en los artículos 18 y 19 de la Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña).

³⁷ Véanse, por ejemplo, art. 2 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); art. 2 Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía); art. 5 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

³⁸ Véanse, por mencionar nuevamente solo algunos ejemplos, art. 2 Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril (Navarra); art. 2 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); art. 2 Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); art. 3.2 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); art. 7 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 4 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía) -aunque se remite a otro apartado posterior de este estudio en relación

alguna mención expresa al fomento del autoempleo³⁹. En definitiva, los grandes núcleos temáticos que, de una perspectiva tradicional y estricta, se han venido dando a las “políticas de empleo”.

En cambio, fue mucho menos frecuente que el ejercicio de tales funciones se articulara en estas mismas normas desde unos objetivos o fines propios y singulares. Es más, cuando estos objetivos aparecían individualizados en un precepto específico, los mismos tampoco solían presentar, ni elementos novedosos -al menos a mi juicio-, ni un alto detalle -sobre todo si lo comparamos con el art. 2 Ley 56/2003, estatal de empleo-, limitándose normalmente a mencionar objetivos en buena parte genéricos como la consecución del pleno empleo estable y de calidad y la reducción del desempleo⁴⁰ o, desde una perspectiva subjetiva, el logro por los desempleados de un puesto de trabajo digno y adecuado y para los empleadores de trabajadores adecuados⁴¹, con algunas menciones, eso sí, a los colectivos discriminados⁴², con mayores dificultades para su inserción laboral⁴³ o a demarcaciones con especiales problemas de desempleo⁴⁴.

Finalmente, también fue común la incorporación de unos principios rectores que debían inspirar su actuación y entre los que solían incorporarse ideas como la igualdad y la no discriminación⁴⁵, la participación de los agentes sociales⁴⁶,

con las modificaciones en esta área como consecuencia de los Decreto-ley 4/2013 de 2 de abril y 5/2015, de 15 de septiembre-; art. 3.3 Ley 12/2003, de 4 de abril (Canarias).

³⁹ De manera no monográfica pueden consultarse el art. 22 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); el art. 21 del Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril (Navarra) y diversas menciones del art. 3.1 de la Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid) o el art. 2.1.d) de la versión original de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana).

⁴⁰ Véanse, por ejemplo, el art. 6 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 4 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁴¹ Por señalar solo un ejemplo, art. 2 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia).

⁴² En este sentido, el art. 2.d) Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana) que se refiere literalmente a: “líneas de apoyo especial para colectivos como la mujer desempleada y otros, más discriminados”.

⁴³ Así, por mencionar algunos, art. 2 a) Tercero Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 2 Ley 12/2003, de 4 de abril (Canarias).

⁴⁴ Así, por ejemplo, el art. 2.b) Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana).

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, art. 3 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); el Preámbulo de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); art. 2 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía); art. 2 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 2 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia); art. 4 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁴⁶ En este sentido, art. 3 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); el Preámbulo y el art. 3 de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía); art. 2 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

la gratuidad y calidad de sus servicios⁴⁷, la universalidad de sus acciones y la personalización de su gestión⁴⁸, con una notable preocupación por un diseño territorializado y sectorializado de una actividad coordinada y descentralizada⁴⁹, así como menciones, finalmente, a la transparencia⁵⁰ e incluso, dada la fecha de tales primeras normas, a la incorporación de las nuevas TIC⁵¹.

Por último, también fue relativamente común encontrar en algunas de estas normas un precepto específico destinado a garantizar los derechos y deberes de los usuarios⁵², junto con -y esto sí es importante- expresas referencias a la colaboración con otras administraciones y, en especial, tanto con las corporaciones locales⁵³ como con los agentes sociales; una colaboración, esta última, especialmente trascendente en la medida en la que, en muchas ocasiones, la aparición de estos organismos y la aprobación de sus respectivas normas fue objeto de discusión o incluso acuerdo con estos mismos interlocutores sociales en el marco del entonces floreciente diálogo -o incluso concertación- social a nivel autonómico⁵⁴,

⁴⁷ Así, art. 3 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); Preámbulo de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); art. 2.1 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); art. 2 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía); art. 2 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁴⁸ Nuevamente, art. 2 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 2 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁴⁹ En este sentido, véanse, por ejemplo, art. 3 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); Preámbulo de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana).

⁵⁰ Véanse, nuevamente, art. 3 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón); art. 2 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 2 Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía); art. 2 Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁵¹ Véanse art. 2.2 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid); art. 2.5 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia).

⁵² En este sentido, por ejemplo, art. 3 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); art. 5 de la Ley 12/2003, de 4 de abril (Canarias); 3 de la Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁵³ Seguramente uno de los ejemplos más destacados era la Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña), no solo por la creación de las mesas locales de empleo -art. 10-, sino también por la incorporación de dos vocales propuestos por las entidades representativas de las administraciones locales en el Consejo de Dirección -art. 14-. Más escuetamente puede recordarse, nuevamente, el art. 3.2.h) Ley 4/2002, de 16 de diciembre (Andalucía).

⁵⁴ Por mencionar solo algunos ejemplos de esta colaboración, véanse art. 2 Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril (Navarra); art. 4 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid). Esta conexión es muchas veces destacada en el propio Preámbulo de varias de estas normas. Baste recordar la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana): “La creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación responde, además, al compromiso contraído entre los agentes sociales y económicos y el propio Gobierno Valenciano en el marco del Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación y su desarrollo”; Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid) –“Se crea el Servicio Regional de Empleo fruto del consenso alcanzado en el Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación entre los interlocutores sociales y la Administración regional”-; Ley 10/2003, de 8 de abril (Castilla y León)

previéndose en alguna ocasión pactos territoriales en las correspondientes mesas locales de empleo⁵⁵.

De hecho, esta misma participación de los agentes sociales, especialmente en sus órganos superiores de gobierno, fue otra de las características más llamativas de la, en algunas ocasiones, ciertamente detallada configuración orgánica de tales organismos⁵⁶, hasta el punto de que, obsérvese, este rasgo fuera uno de los muy pocos que, como mínimo común denominador, destacó la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, a la hora de abordar sumariamente el tratamiento de los Servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

Sea como fuere, y sin poder detenernos más en el estudio de aquella primera hornada de leyes -por cierto, múltiples veces modificadas a lo largo de estos años-, nos limitaremos aquí a destacar cómo junto a otras normas de menor interés -al menos a estos efectos- como las relativas a su régimen jurídico, patrimonio, personal o incluso extinción, nos encontrábamos a veces con otros preceptos ciertamente llamativos como los que hacían referencia expresa a la evaluación de sus actuaciones⁵⁷, o las menciones, bastante habituales, a los centros colaboradores o cooperadores⁵⁸ como reflejo de una práctica inicial antes reseñada y sobre la que también incidiría posteriormente el legislador estatal.

-“fruto del consenso alcanzado entre los interlocutores sociales y la Administración Regional, al amparo del Acuerdo sobre la creación y estructura del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, firmado el 29 de enero de 2003”-; Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias) -“el Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo suscrito entre el Principado de Asturias y los agentes sociales estipula, en su punto 2.4.6, la constitución de un organismo autónomo con la incorporación de los agentes sociales a sus órganos de dirección”-; Ley 2/2003, de 3 de marzo (Rioja) -“La creación de este organismo autónomo responde, además, al compromiso contraído entre las organizaciones sociales y económicas y el Gobierno de La Rioja en el marco del Acuerdo Social y Económico de La Rioja de 14 de septiembre de 2001, en el que se contempla la creación de un organismo de las características, composición y funcionamiento que se regula en la presente Ley”-.

⁵⁵ Véase el art. 17 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña). Referencias igualmente a los pactos Locales de Empleo pueden verse en el art. 3.1. c) Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia).

⁵⁶ Consejo General -art. 7 Ley 9/1999, de 9 de abril (Aragón)-; Consejo de Dirección y su Comisión Permanente en el art. 4 del Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril (Navarra); Consejo General y Consejo de Dirección en los artículos 5 y 6 de la Ley 3/2000, de 17 de abril (C. Valenciana); Consejo de Dirección en el art. 14 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña); Consejo de Administración -art. 10 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia)- al igual que en el Consejo Asesor -art. 15-; Consejo Rector en el caso del art. 10 de la Ley 3/2005, de 8 de julio (Asturias).

⁵⁷ Por mencionar dos ejemplos, véanse art. 12 Ley 12/2003, de 4 de abril (Canarias); art. 23 Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña).

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, arts. 28 y 29 Decreto foral 148/1998, de 29 abril (Navarra); art. 2 Ley 7/2000, de 15 de junio (Balears); art. 4 Ley 5/2001, de 3 de julio (Madrid). Igualmente véase el extenso Título V de la Ley 17/2002, de 5 de julio (Cataluña). Desde la perspectiva de

2.3. La progresiva formalización de mecanismos de gobernanza multinivel y la reforma estatutaria

Desde esta perspectiva, nos interesa destacar ahora cómo la imparable aparición de todos estos “nuevos sujetos” obligó a la búsqueda, a nivel central, de novedosos medios a través de los cuales articular la gobernanza de esta materia. Y es aquí donde, incluso expresamente, la nueva Ley de Empleo de 2003, en su Exposición de Motivos, va a conectar el mecanismo nacional con la previa experiencia europea. De este modo, si la entonces nueva Estrategia de Luxemburgo impuso una actuación coordinada de las políticas nacionales que, partiendo de las Orientaciones de Política Económica y las Directrices para el Empleo, se articularon anualmente a través de los entonces Planes Nacionales de Empleo -con una cuantificación de los objetivos cuya consecución condicionaba la distribución de fondos europeos-, ahora, a nivel estatal, la Ley 56/2003 creará un Sistema Nacional de Empleo que, por un lado, tendrá “como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo en los términos acordados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa”, y que, más allá del SISPE como instrumento tecnológico, y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo como mecanismo de participación institucional, se apoyará básicamente en la, a nuestro juicio, fundamental Conferencia Sectorial -desde una perspectiva institucional u orgánica-, y en el entonces Plan Anual de Trabajo y los Planes nacionales de Acción para el Empleo -después Planes de Ejecución de la Estrategia Europea de Empleo- para determinar los objetivos cuantitativos y cualitativos, las prioridades y los colectivos de atención preferente, así como las tareas a desarrollar, su plazo de ejecución y los indicadores de seguimiento⁵⁹. Y todo ello, además, en un marco en el que, como veremos, la evaluación externa trianual empezó a cobrar un papel cada vez más trascendente, como demostraría el ya tardío Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrollaba la Ley de Empleo en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del SNE.

En cualquier caso, esta búsqueda de una mejor coordinación entre las distintas administraciones y sus respectivos “servicios de empleo” -repetimos, con todo lo que ello implica para la ejecución de las competencias autonómicas en este ámbito- se acentuará posteriormente con los Reales Decretos-ley 3/2011 y 14/2011, de 18 de febrero y 16 de septiembre. De hecho, esta coordinación y articulación se intentará reforzar no solo mediante medidas funcionales como la

los correspondientes convenios de colaboración y cooperación, véase art. 6 Ley 9/2002, de 11 de noviembre (Murcia). Para un detenido estudio de esta cuestión en las comunidades de Cataluña, Madrid y el País Vasco, véase, por todos, M.M. Alarcón Castellanos, *La intermediación laboral...*, cit., pág. 173 y sig.

⁵⁹ Por brevedad nos remitimos aquí nuevamente a la amplia bibliografía recogida nuevamente en M.M. Alarcón Castellanos, *La intermediación laboral...*, cit., pág. 132 y sig.

posibilidad de que las Comunidades Autónomas participasen en la gestión de las bonificaciones sociales a la contratación indefinida –nueva DA 8 Ley 56/2003⁶⁰-, o con el buscado fortalecimiento de la dimensión local de las políticas de empleo y la consiguiente conexión de estas administraciones con los servicios públicos autonómicos y la concertación regional –nueva redacción del art. 4 Ley 56/2003-⁶¹. A nuestro juicio, aún más importante como condicionantes, fue la regulación tanto de un catálogo común para todos los servicios de empleo, con la misión de garantizar un mínimo para todas las personas y empresas usuarias del Estado –lo que entronca, además, con la buscada configuración de estas instituciones como entidades más prestadoras que controladoras de servicios- como, y sobre todo, por la configuración de la Estrategia -primero de empleo⁶², luego significativamente, para la activación para el empleo- y los correspondientes Planes anuales de política de empleo o de empleo como mecanismos de construcción colaborativa de las orientaciones y objetivos, de recopilación de las acciones y medidas, y de fijación de los indicadores cualitativos y cuantitativos que debieran permitir su seguimiento y evaluación.

Obsérvese que con estos instrumentos no se trataba en absoluto de coartar la capacidad de las Comunidades Autónomas de dotarse de una orientación específica en estos temas, sino tan solo de garantizar la ausencia de contradicciones mediante la coordinación de objetivos y actuaciones y una distribución de fondos estatales ligada a la efectiva realización de las mismas. De ahí que incluso la misma reforma destacara la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran elaborar sus propios Planes de Política de Empleo –aunque, eso sí, de acuerdo con los objetivos y en coherencia con las orientaciones de los instrumentos estatales de coordinación⁶³-, del mismo modo que se recordaba cómo cada Servicio Público de Empleo podría establecer su propia carta de servicios, pero eso sí, atendiendo nuevamente no solo a la evolución de su mercado de trabajo y a las necesidades de las personas y empresas, sino también, y esto es lo destacable, a las prioridades establecidas en el marco del Sistema Nacional de Empleo y a los recursos disponibles⁶⁴.

⁶⁰ Hoy Disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

⁶¹ En general, sobre las políticas de empleo en el ámbito local nos remitimos, nuevamente por brevedad, al amplio estudio de AAVV. *El empleo en el ámbito local*, (dir. F. Vila), Comares, Granada, 2017.

⁶² Véase el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

⁶³ Aunque, obviamente, sin incluir la conformidad expresa del organismo estatal –véase F. jco. 6 de la STC 22/2014, de 13 de febrero de 2014, BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2014-.

⁶⁴ En este sentido, el art. 13 del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo “permitía” la aprobación, “en el ámbito de sus competencias” de Carteras de Servicios, que incluyendo en todo caso la Cartera

En cualquier caso, lo que sí era evidente era la progresiva importancia que estas políticas de empleo habían ido asumiendo en el ámbito de la administración autonómica. Y de ahí, lógicamente, la importancia, a nuestro juicio, extraordinariamente significativa y reveladora, que estas cuestiones, centradas en el pleno empleo u ocupación de calidad tuvieron en varias de las reformas estatutarias que se desarrollarán durante el segundo lustro del siglo XXI en España.

En este sentido, y como decimos, resulta ciertamente llamativo que mientras en la versión inicial de muchos de estos estatutos la cuestión de empleo o la ocupación apenas se reflejó en los mismos, o lo hizo de forma ciertamente escasa o puntual – por ejemplo, destacando la facultad de creación de estructuras que fomentasen este pleno empleo u ocupación⁶⁵ o, solo en algún caso, identificándola expresamente como materia de competencia autonómica⁶⁶ o como elemento de orientación de su política económica⁶⁷-, lo cierto es, como decimos, que en bastantes de estos nuevos estatutos de “segunda hornada”, la cuestión del empleo va a aparecer en cambio como un tema destacado y reiterado, desde distintas perspectivas, ciertamente relevantes.

Seguramente uno de los ejemplos más llamativos de todo este proceso – aunque obviamente no el único- podemos encontrarlo en la Comunidad autónoma

Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, incorporen servicios complementarios y actividades no contemplados en la Cartera Común que, eso sí, deberán cumplir los principios de la prestación de servicios establecidos en el artículo 4 del mencionado Real Decreto y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo vigente y que deberían ser comunicados al Ministerio competente, así como sus modificaciones y actualizaciones. Véase, no obstante, la exhaustiva regulación establecida en la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (BOE nº. 91, de 14 de abril de 2018).

⁶⁵ Por mencionar solo algunos ejemplos, véanse los arts. 52 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 66 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 58 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 55. Cuarto de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia; art. 53. Cuatro del texto original de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; art. 56.5 del texto original de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; art. 57.4 de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁶⁶ Así, por mencionar un caso, art. 35. Uno e) del texto original de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: “Trabajo, en especial servicios de empleo y de acción formativa.”

⁶⁷ Véase, nuevamente, el art. 41 del texto original de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

de Andalucía⁶⁸. Y ello, como reflejo no solo de una realidad y de una práctica administrativa plenamente asentada, sino también como manifestación de una creciente preocupación política y social. En este sentido, es cierto que el art. 12.3 de la originaria Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía, ya incluía como el primer objetivo básico “la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción”⁶⁹. Pero no deja de ser llamativo cómo veintiséis años después, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía no solo siguiera recogiendo este “pleno empleo” –ahora con los calificativos de estable y de calidad- como el primer objetivo básico de esta Comunidad, sino que además identificara la consecución de este mismo tipo de empleo como uno de los principios rectores de las políticas públicas (art. 37 y art.157 en relación específicamente con la política económica)⁷⁰, atribuyéndose las competencias ejecutivas tanto en materia de empleo como de sus políticas

⁶⁸ Sobre el tema véase el interesante trabajo de F. Alemán Páez, “Reformas autonómicas y aspectos programáticos del empleo y de las relaciones laborales: una aproximación al hilo de su tratamiento en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2009, n. 8, en especial, pág. 271 y sig. a quien se remite nuevamente para una más amplia referencia bibliográfica. Igualmente de interés es el amplio estudio de AAVV., *La dimensión laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Monografías de Temas Laborales, CARL, Mergablum, Sevilla, 2007.

⁶⁹ En el panorama de aquellos primeros estatutos seguramente muy cercana se encontraba la redacción del artículo 4.4.a) Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En una línea extraordinariamente similar, artículo sexto.2.d) de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura cuando establecía que las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerían sus poderes con los siguientes objetivos básicos: “Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes extremeños”.

⁷⁰ Desde una perspectiva similar, al menos a nuestro juicio, véase el art. 45. 2 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de acuerdo con el cual: “Los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, deben impulsar y deben promover su participación en las empresas y las políticas de ocupación plena”. Por su parte, el art. 19.1 del Estatuto de la Comunidad de Valencia, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, señala que: “En el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará... una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo”. En esta misma línea, el art. 26 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón –en conexión igualmente con el art. 99.3- señala que: “Los poderes públicos de Aragón promoverán el pleno empleo de calidad en condiciones de seguridad”. Y, finalmente, por señalar un último ejemplo, el art. 7 de Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura establece expresamente como principio rector de los poderes públicos extremeños que estos “adoptarán activamente todo tipo de políticas para la consecución del pleno empleo, especialmente mediante medidas que promuevan la inversión productiva y que ajusten la oferta y la demanda de trabajo en un marco de responsabilidad social empresarial”.

activas (art. 63)⁷¹ e incluyendo en las mismas la formación de los demandantes de empleo y los trabajadores en activo, así como la intermediación laboral y el fomento del empleo. De ahí que, en definitiva, no deba extrañarnos que este mismo Estatuto orientara incluso estas políticas -que se calificaban como propias (art. 173)-, prestando una especial atención a mujeres (art. 167), jóvenes, personas con discapacidad u otros colectivos excluidos o con especiales dificultades de inserción (art. 169), y reconociendo incluso como derecho -en línea, por lo demás, con la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales (art. 29)-, al acceso gratuito a los servicios públicos de empleo (art. 26.1.a)⁷². Y todo ello, claro está, por no hablar incluso de su impacto en otras actuaciones administrativas como la contratación y la subvención pública (art. 174).

En cualquier caso, y como decimos, en este contexto, la búsqueda coordinación interadministrativa a la que antes hicimos referencia, no solo no se aquietó, sino que incluso se intensificó -al menos a nuestro juicio- con el cambio de gobierno de 2011, en el marco, además, de las ya comentadas Recomendaciones del Consejo al Reino de España relativas a los sucesivos Programas Nacionales de Reformas⁷³. A nuestro juicio, fueron estas últimas las que, entre otros factores, incitaron a la aprobación, no ya solo de un Portal Único de Empleo, como base de datos común para la difusión de ofertas y demandas de empleo, así como de oportunidades de formación en todo el territorio -y cuyo incumplimiento por las

⁷¹ Véase, en este mismo sentido, y por mencionar solo algunos ejemplos, el art. 170.1.b) y d) 2 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de acuerdo con los cuales corresponderá “a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales” que incluiría en todo caso “las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo”, así como “la intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña”. Por su parte, el art. 49 .3. 8º del Estatuto de la Comunidad de Valencia, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, atribuye a esta Comunidad la competencia exclusiva en la “gestión de las funciones del servicio público de empleo estatal en el ámbito de trabajo, ocupación y formación”, competencia esta que debe ponerse en conexión con las recogidas igualmente en el mismo precepto apartado 9 y en el art. 51.1.1º. En esta misma línea, véase el art. 77.2ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que atribuye competencia ejecutiva a esta Comunidad en relación con “las políticas activas de empleo (y) la intermediación laboral”. Ya por último, véase el art. 11 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura que atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura las competencias ejecutivas sobre: “Las políticas activas de empleo, la intermediación laboral, la seguridad y salud en el trabajo, la formación profesional para el empleo y, en su caso, la gestión de los fondos de protección del desempleo”.

⁷² Véase, por mencionar otros ejemplos, el art. 25.1 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o el art. 80.5 del Estatuto de la Comunidad de Valencia, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

⁷³ Su contenido fundamental a estos efectos se ha recogido previamente en la nota al pie n. 12.

Comunidades Autónomas constituía, no se olvide, causa para la no liberación de los correspondientes fondos de intermediación- (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero⁷⁴)-, sino también, y sobre todo, del Plan Anual de Políticas de Empleo de 2012 -en línea ya con el Programa Nacional de Reformas de 2012-, y, sobre todo, del Plan Anual de Política de Empleo para 2013 que, anticipándose al Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprobaba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, vino a establecer un nuevo modelo de programación, gestión, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo acordado con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 11 de abril de 2013 y que, al menos por el momento, culmina con el Real Decreto 1032/2017 por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

Obviamente la aparición y fijación de esta amplia serie tipológica de objetivos y procesos no supone la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias de empleo en el marco de las competencias atribuidas en sus respectivos –y “nuevos”- estatutos⁷⁵. Pero sí resulta evidente que los mismos suponen una cierta orientación y contextualización –especialmente cuando acogen las obligaciones asumidas a nivel europeo⁷⁶-, por mucho que en la misma se haya producido con una importante participación de las Comunidades Autónomas -seguramente mucho más intensa que la de los agentes sociales- en el seno de la Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Empleo. De ahí, en definitiva, que no deba extrañarnos la presencia en la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas de sucesivos planes de empleo o instrumentos materialmente similares que, aun reflejando ciertamente preocupaciones comunes a todo el territorio nacional, muestran también las singularidades de cada territorio y las inquietudes específicas de sus agentes sociales y de la concreta administración autonómica.

2.4. Algunas notas sobre los actuales planes y estrategias de empleo de las Comunidades autónomas

Pues bien, desde esta perspectiva, lo primero que seguramente llama la atención al analizar la actual realidad autonómica en este campo es la incorporación o estrecha

⁷⁴ Posteriormente, Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

⁷⁵ En este sentido, el propio Tribunal Constitucional –Sentencia 22/2014, de 13 de febrero, antes citada- ya ha resaltado cómo (F.jco. 5) “La capacidad de aprobar proyectos de normas con rango de ley y de elaborar y aprobar disposiciones reglamentarias en relación con el fomento del empleo que el precepto impugnado reconoce al Gobierno, se remite, pues, al ámbito propio de la competencia estatal antes definida, sin poner en cuestión la competencia autonómica de elaborar y adoptar medidas sobre fomento del empleo en su propio ámbito territorial en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales”.

⁷⁶ STC 22/2014, de 13 de febrero, F.jco. 6.

conexión de la mayoría de estos planes con el diálogo y la concertación social en este específico ámbito territorial. De hecho, basta un breve repaso por la mayoría de estos planes para comprobar cómo tanto en su elaboración como incluso en su aprobación, la mayor parte de administraciones autonómicas han contado -como por lo demás ha venido siendo habitual en España⁷⁷- no solo con una amplia participación social, sino también con el acuerdo y el aval de los principales interlocutores sociales, tanto sindicales como empresariales, con todo lo que ello supone de horizontalización democrática, de incentivo a la participación de estos mismos sujetos en los procesos de detección de necesidades, de ejecución y de administración de los acuerdos, así como de incremento de la legitimidad de tales medidas fruto, al menos en apariencia, de un acuerdo social y no de una mera decisión política unilateral.

Por otra parte, el segundo rasgo que seguramente también debe destacarse es que, quizás como consecuencia de lo anterior o incluso del mismo proceso de coordinación de las directrices de empleo con las más amplias orientaciones de política económica a nivel europeo y estatal, estas medidas y acciones sociolaborales suelen contextualizarse en un marco mucho más amplio que incorpora o refleja las políticas económicas e incluso las acordadas para específicos sectores de actividad. Desde esta perspectiva, y como veremos, no es infrecuente que las medidas laborales autonómicas se inserten en un contenido mucho más amplio que abarque medidas económicas, sectoriales, o, en sentido amplio, de inclusión social e igualdad, o que incluso en su mismo contenido estos mismos acuerdos y planes destaquen su conexión con otras estrategias o acuerdos, en especial las dedicadas a la digitalización e innovación tecnológica.

En tercer lugar, también llama la atención al estudiar estos documentos el notable impacto e influjo tanto de las actuaciones -en sentido amplio- europeas, como de la propia Estrategia estatal o incluso, y progresivamente, de los Objetivos del Desarrollo de las Naciones Unidas, recogidos en diversas ocasiones como elementos vertebradores de sus contenidos. En este sentido, basta observar la frecuente utilización del término Estrategia, plasmada posteriormente, en Planes; la estructura normalmente homogénea que comienza con un estudio de situación para señalar posteriormente distintos tipos de objetivos, acciones, planes o programas, así como las referencias a su necesaria evaluación para detectar este influjo no solo nominal, sino también de estructura, contenido y gobernanza del que antes hablábamos.

En cuarto lugar, parece necesario destacar como tampoco los contenidos concretos suelen presentar enormes discrepancias o diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas. Aunque cada uno de estos documentos presenta sus

⁷⁷ Véase J. Aragón, F. Rocha, J. Torrents, *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000; F. Rocha, J. Aragón, *Mecanismos de evaluación de los pactos de empleo en las Comunidades Autónomas: situación y experiencias*, Fundación 1º de Mayo, DOC 1/2001, en especial, p. 23 y 24.

lógicas e inevitables peculiaridades, lo cierto es que también suele ser habitual señalar como objetivos el logro del pleno empleo y de calidad, ya sea en términos objetivos o en relación con cada una de las partes que concurre al mercado; la incorporación de referencias a las oportunidades de empleo, en especial de colectivos con menor empleabilidad o mayores dificultades en el acceso a un empleo de calidad -como jóvenes, mayores, mujeres, personas con discapacidad o parados de larga duración-; el apoyo expreso al emprendimiento y a la formación como elemento clave en la nueva realidad productiva y laboral; el destacar la lucha por la igualdad de oportunidades y la inevitable incorporación de las nuevas tecnologías, y, finalmente, la común insistencia en la necesaria mejora de los procesos de intermediación mediante el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, algo por lo demás comprensible teniendo en cuenta su escasa cuota mercado y su reducida tasa de registro o utilización⁷⁸.

Finalmente, un quinto rasgo, mucho más coyuntural, pero igualmente evidente, es su estrecha relación – al menos en los firmados durante estos dos últimos años- con los efectos de la pandemia generada por la covid-19. Buen ejemplo de esto último serían, por mencionar solo dos de ellos, el II Acuerdo del Diálogo Social ante la covid-19 firmado en Cantabria, el 31 de marzo de 2021 y que, como es bien sabido, dio lugar a la posterior Ley 3/2021 de 26 de abril de concesión de ayudas a estas empresas y personas trabajadoras, así como para el mantenimiento del empleo⁷⁹, o el Pacto regional de Diálogo Social para la reactivación económica y social de la región de Murcia ante la pandemia del Covid-19 de 16 de mayo de 2020⁸⁰ que dio lugar, posteriormente, a la Estrategia de Recuperación Económica y Social de la Región de Murcia⁸¹.

En cualquier caso, y como ya avanzábamos, esta conexión de los planes de empleo con las políticas económicas y sectoriales a través de amplios acuerdos de concertación social no es, en realidad, ningún hecho aislado. Baste pensar, por mencionar solo algunos ejemplos, en el Plan Anual de Empleo de 2021 de Castilla y León firmado en Valladolid el 2 de julio de 2021 por las principales

⁷⁸ Los datos más recientes pueden consultarse en J.A. Alujas Ruíz, “Análisis de la intermediación laboral...”, cit., pág. 83 y sig. Igualmente de interés es el estudio de P. Suárez Cano, M. Mayor Fernández, B. Cueto Iglesias, “La eficiencia de los servicios públicos de empleo en España en un escenario descentralizado: un análisis desde la perspectiva de la oferta” en *Estudios de Economía Aplicada*, 2012, vol. 30-2, pág. 1 y sig.

⁷⁹ BOE n. 117, de 17 de mayo de 2021.

⁸⁰ Disponible el 26 de octubre de 2021 en <https://portal.croem.es/Web20/CROEMPrevencionRiesgos.nsf/64EEACE06BF1457AC125856C0040371C/%24FILE/Pacto%20Regional%20del%20Di%C3%A1logo%20Social%20para%20la%20Reactivaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20y%20Social%20de%20la%20Regi%C3%B3n%20de%20Murcia%20ante%20la%20Pandemia%20del%20Covid-19.pdf>

⁸¹ Disponible el 26 de octubre de 2021 en <https://www.reactiva2020rmurcia.es/estrategia.html>

organizaciones sindicales y empresariales de dicha Comunidad Autónoma⁸². En realidad, resulta suficiente observar la estructura y la ordenación, o incluso la simple terminología utilizada en este documento, para detectar la influencia ya señalada de los mecanismos de coordinación y las orientaciones europeas y estatales antes mencionadas, así como la lógica importancia dada a la problemática generada por la covid-19. De hecho, este Plan anual de Empleo –obsérvese, repetimos, la terminología- no solo está asentado sobre los objetivos de la (previa) III Estrategia Integrada de Empleo, Formación profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad, Corresponsabilidad y Juventud en el Empleo 2021-2024⁸³, sino que, además, articula sus ciento seis programas o servicios en ocho ejes bien conocidos como la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, la igualdad de oportunidades, el emprendimiento y, llamativamente, la mejora del marco institucional, con especial atención a la mejora del servicio de empleo, sus oficinas, la atención al público y el portal de empleo, así como la de su sistema propio de información (SICAS), sin olvidar, incluso, el fortalecimiento de su presencia en las redes sociales.

Algo similar ocurre, por otra parte, en Extremadura. Fiel a la tradicional importancia dada al diálogo y a la concertación en esta Comunidad⁸⁴, estas materias se han acordado con las principales organizaciones sindicales y empresariales de este ámbito, dando lugar –nuevamente- no solo a una Estrategia de Empleo y competitividad empresarial de Extremadura para el periodo 2020-2025⁸⁵, sino también a un Plan de Empleo para los años 2020-2021⁸⁶, con todo lo que ello supone, obsérvese otra vez, de reflejo a nivel autonómico de los mecanismos establecidos a nivel estatal y con una evidente conexión con las líneas y orientaciones a nivel comunitario. En cualquier caso, y por no extendernos demasiado, nos limitaremos aquí a destacar como en este Plan se insiste, nuevamente, en la mejora de los

⁸² Disponible el 15 de noviembre de 2021 en <https://dialogosocial.jcyl.es/web/jcyl/DialogoSocial/es/Plantilla100Detalle/1284192824507/Programa/1285062625933/Comunicacion>

⁸³ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en <https://dialogosocial.jcyl.es/web/jcyl/DialogoSocial/es/Plantilla100Detalle/1284192819287/Programa/1285063055147/Comunicacion>

⁸⁴ De hecho, estas medidas deben igualmente encuadrarse en el marco de la Agenda para la Reactivación Social y Económica de Extremadura, firmada el 13 de julio de 2020 y de la Declaración para la Concertación Social para la misma Comunidad rubricada el 17 de febrero de 2020. Y todo esto por no hablar del Plan de Empleo autónomo para los años 2020 a 2023 -igualmente firmado con las organizaciones de autónomos y disponible en https://extremaduratrabaja.juntaex.es/descargar.php?modulo=documentos&file=2298&id_menu=314&ssid=7SLL50605P - o el Plan de Empleo joven 2021-2022-accesible igualmente en https://extremaduratrabaja.juntaex.es/descargar.php?modulo=documentos&file=2756&id_menu=188&ssid=99P910QTNH.

⁸⁵ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en https://extremaduratrabaja.juntaex.es/descargar.php?modulo=documentos&file=2234&id_menu=562&ssid=Z0DT6Q1732

⁸⁶ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en <https://creex.org/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Empleo-de-Extremadura-2020-2021.pdf>

servicios públicos de empleo, dedicándole a esta cuestión un eje específico, centrado en la modernización e innovación “estratégica” y tecnológica del SEXPE. Para ello se prevé el incremento de profesionales de orientación y prospección, la consiguiente mejora de los ratios y, como no, un nuevo modelo de observación y prospección, dotado de una mayor coordinación con el resto de instrumentos y sujetos interesados.

Esta misma tendencia al uso de la concertación social como instrumento para detectar necesidades, orientar las actuaciones públicas, profundizar en la participación social y, por qué no decirlo, ganar también en una mayor legitimación de tales medidas, es igualmente apreciable en otras Comunidades Autónomas como, por ejemplo, en Castilla La Mancha. En este ámbito resulta necesario destacar tanto el Plan de Medidas Extraordinarias para la recuperación económica de Castilla-La Mancha con motivo de la crisis del covid-19 de 4 de mayo de 2020⁸⁷, como norma puntual, como el Pacto por la Recuperación Económica 2015-2020, firmado igualmente el 16 de septiembre de 2016⁸⁸ y que, como norma más amplia o general, dedica eso sí su eje 2 a las políticas de empleo. Sin posibilidad de profundizar aquí en estos documentos, no queríamos al menos dejar de destacar como, junto a las tradicionales actuaciones destinadas a los objetivos estratégicos de mejorar la calidad en el empleo, atacar las bolsas de paro estructural -en especial de mayores, jóvenes, personas con discapacidad y parados de larga duración-, reforzar la cualificación y competencia de los trabajadores y promover el autoempleo, se vuelve a hacer mención, repetimos, expresamente, a la recuperación y dimensionamiento del Servicio Público de Empleo, modernizando sus sistemas de gestión, bajo el “paraguas de una nueva gobernanza”, y actuando bajo criterios de transparencia y evaluación continua. Y todo ello, además, configurando expresamente un derecho de las personas desempleadas a un itinerario de atención personalizada -con el consiguiente reforzamiento de las capacidades de la red de oficinas en relación con la intermediación laboral- y “poniendo en marcha un modelo eficiente, transparente y socialmente eficaz de colaboración entre los agentes público-privados que intervienen en materia de empleo”.

Por otra parte, algo similar cabe señalar en relación con la Comunidad Autónoma de Asturias. En ella, a principios de agosto de 2020 se firmó el Acuerdo

⁸⁷ Más información -disponible el 14 de noviembre de 2021- en <https://www.castillalamancha.es/gobierno/economiaempresayempleo/estructura/sgecoempreemple/actuaciones/plan-de-medidas-extraordinarias-para-la-recuperaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-castilla-la-mancha-con-motivo-de>

⁸⁸ Toda la información sobre el mismo, disponible el 14 de noviembre de 2021- en <https://www.castillalamancha.es/gobierno/economiaempresayempleo/estructura/sgecoempreemple/actuaciones/pacto-por-la-recuperaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-castilla-la-mancha-2015-2020>

de Concertación para la recuperación de Asturias (CREA)⁸⁹ -obsérvese, el octavo acuerdo de concertación social desde 1989- cuyo cuarto eje contemplaba una amplia gama de medidas laborales de empleo y seguridad, sin olvidar otras actuaciones de contenido materialmente social o de empleo incorporadas en otros ejes⁹⁰, especialmente en el quinto, dedicado monográficamente a la igualdad entre mujeres y hombres. Entre estas medidas –entre las que igualmente tiene un papel especial, obviamente, la optimización del procedimiento y el seguimiento de los ERTE- destacaban nuevamente, y por lo que aquí interesa, las múltiples menciones a la optimización del Observatorio de ocupaciones y la mejora de la actuación del Servicio Público de Empleo, por ejemplo, fortaleciendo la conexión entre este y las empresas así como su función de intermediación, o reforzando la realización y seguimiento de los itinerarios personales de empleo así como otras medidas centradas en la formación y en colectivos con problemas de empleabilidad como jóvenes, personas en paro de larga duración o en riesgo de exclusión social.

Y algo similar cabría sostener nuevamente en el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra. En el marco que proporcionaba la Revisión del Acuerdo Intersectorial de Navarra sobre Relaciones Laborales 2019⁹¹ y, entre otros muchos⁹², el acuerdo urgente alcanzado en el Consejo de Diálogo Social de 13 de junio de 2020, recientemente se produjo la firma del Plan de Empleo de Navarra para los años 2021 a 2024⁹³. Este extenso Plan reconoce, desde un principio, estar alineado tanto con los objetivos de la Estrategia Estatal de Activación para el Empleo, como con el Plan de Transformación y Resiliencia a nivel europeo y nacional, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De ahí que, tras nuevamente un diagnóstico de la situación sociolaboral de la Comunidad -elemento ciertamente común en todos estos documentos-, el Plan se ordene en torno a cinco grandes ámbitos estratégicos, cada uno de ellos con áreas de intervención, objetivos específicos y múltiples medidas. De entre ellos, seguramente el más significativo es, al menos a nuestro juicio, el dedicado al Plan de Políticas Activas de Empleo, en el que tras destacar nuevamente la necesidad de disminuir el desempleo, crear empleo de calidad e

⁸⁹ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en https://www.socialasturias.es/servicios-sociales/planificacion-y-ordenacion/concertacion-recuperacion-de-asturias_522_1_ap.html

⁹⁰ Relativas, por ejemplo, a facilitar la inserción social y laboral de las personas desempleadas o con riesgo de exclusión social (punto 3.3.4) o el anticipo de prestaciones a trabajadores afectado por un ERTE mediante convenios con entidades financieras (punto 1.1.1).

⁹¹ Boletín Oficial de Navarra número 74, de 16 de abril de 2019.

⁹² Especialmente frecuentes son, por ejemplo, las referencias en el Plan de Empleo de esta Comunidad a la Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra (S3) disponible el 14 de noviembre de 2021 en https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/participacion/estrategia_de_especializacion_inteligente_de_navarra.pdf

⁹³ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en <https://navarracapital.es/wp-content/uploads/Plan-de-Empleo-2021-2024.pdf>

inclusivo, mejorar la empleabilidad de las personas fomentando el aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida y su capacitación para la transformación digital, se insiste, como no, en “avanzar en la modernización del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare y en la creación de un nuevo servicio a empresas”.

Por su parte, y en el caso de Aragón, el Plan para la Mejora del Empleo de 2016 a 2019⁹⁴, acordado en el marco de la Declaración institucional sobre el diálogo social de 28 de septiembre de 2015, ya contemplaba como “fundamental fortalecer el papel del Instituto Aragonés de Empleo como potenciador de las políticas activas de empleo y de activación, con especial atención a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, mayores de 45 años, parados de larga duración u otros colectivos con necesidad de inclusión”. Y todo ello desde unos principios asentados nuevamente en la previsión o alerta permanente sobre la evolución del mercado y en la evaluación de unas medidas interrelacionadas, a las que deberían incorporarse las TIC, y que, además, deberían estar centradas tanto en los colectivos con mayores dificultades como en los sectores estratégicos, tomando siempre en consideración su impacto en términos de género. Es desde estas coordenadas desde las que se optaba, nuevamente, por una apuesta decidida por la intermediación laboral, la información, orientación e inserción profesional, y en la que, con la colaboración de los agentes sociales, se repiten cuestiones o ideas ya tradicionales como “desplegar mecanismos de detección, escucha y análisis del mercado de trabajo”; “adecuar los servicios de intermediación a las nuevas realidades”; “poner a disposición de empresas y trabajadores herramientas, con especial atención a las herramientas tecnológicas, que incrementen la agilidad, rapidez y fiabilidad en la intermediación”; “diseñar planes de acogida y orientación profesional individualizada que aseguren en todo el territorio aragonés, una orientación profesional para el empleo, de calidad, presencial y telemática, centrada en la persona, y adaptada a los diferentes colectivos”; “apostar por el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo como un derecho de las personas desempleadas” y –por señalar un último ejemplo– “introducir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación dentro de los itinerarios”, “acompañando permanentemente al demandante”.

En el caso de la Rioja, y en el marco nuevamente del diálogo social, se suscribió recientemente el Plan de Formación Profesional y de Empleo 2021-2023⁹⁵ que, conectado con otras estrategias como llamativamente la de “especialización inteligente de La Rioja RIS3⁹⁶”, está articulado, nuevamente, en cinco grandes ejes

⁹⁴ Más información disponible el 14 de noviembre de 2021 en https://inaem.aragon.es/sites/default/files/plan_mejora_empleo_aragon_2016_2019.pdf

⁹⁵ Más información, disponible el 14 de noviembre de 2021, en <https://web.larioja.org/landing/plan-empleo-formacion/>

⁹⁶ Más información, disponible el 16 de noviembre de 2021, en <https://www.larioja.org/innovacion/es/estrategias-plan-materia-i-d-i/ris3>

no especialmente novedosos: la orientación e intermediación laboral, la formación profesional, las oportunidades de empleo, la igualdad de oportunidades y, destacamos por lo reiterativo, la modernización de los servicios públicos de empleo. Pues bien, más allá de destacar otra vez el claro impacto de instrumentos europeos, internacionales y nacionales como la Estrategia Europea 2020, los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y las Estrategias y Planes estatales, nos interesa aquí resaltar cómo entre los objetivos clave se destacaban no solo el de mejorar la participación de los Servicios Públicos de Empleo en la cobertura de vacantes, sino también el de incrementar el grado de satisfacción de los empleadores y los demandantes con los servicios prestados por aquel. De ahí que entre los objetivos estratégicos nuevamente se incorporase el de “mejorar el desempeño de los servicios de empleo de La Rioja, modernizando los instrumentos y servicios ofrecidos”, previendo para ello –entre otros muchos objetivos estratégicos y acciones en las que no es posible detenernos aquí- el dotar al sistema de un cuerpo de orientadores; la creación de un equipo especializado en intermediación y prospección apostando por la transformación de este servicio en, literalmente, “agencias de gestión de las transiciones laborales”, o en “auténticas empresas de servicios gestionadas con los mejores criterios (modernización de la gama de servicios, creación de oficinas específicas por empresa y por sector, mejora de la imagen pública, utilización de las tecnologías de la información y la comunicación”); explotando las sinergias existentes entre los SPE y los demás agentes implicados; intensificando el uso de las herramientas digitales; automatizando procesos: digitalizando y simplificando trámites y monitorizando los resultados así como, en último término, generando canales de comunicación orientados a su público objetivo.

Dentro de este breve repaso, y en relación ya con el País Vasco, nos limitaremos aquí a recordar cómo en el seno de la Mesa de Diálogo Social Tripartito se acordó la necesidad de diseñar una “Estrategia Vasca de Empleo (EVE) 2020” que, elaborada con una amplia participación de distintos agentes sociales y otros sujetos⁹⁷, reuniones y “cuestionarios de contraste”, fue la base del Plan Estratégico de Empleo 2017-2020⁹⁸ insertado, nuevamente en el Programa Marco por la Reactivación Económica y el Empleo 2017-2020⁹⁹ y que reclama de forma expresa su clara coherencia con los ODS, la Estrategia Europa 2020 y la

⁹⁷ Véase más ampliamente (última visita 14 de noviembre de 2021) https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eve2020/es_def/adjuntos/EVE%202020%20-%20Memoria%20de%20participacion%202016%2006%2021%20.pdf

⁹⁸ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Plan%20Empleo_2017-2020.pdf

⁹⁹ Y todo ello, nuevamente, en el marco de otros múltiples Planes con los que se interrelaciona este Plan Estratégico de Empleo como el Plan de Industrialización 2017-2020 «Basque Industry 4.0»; el Plan de Innovación «PCTi EUSKADI 2020. Una Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3)»; o el Plan de Internacionalización «Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country».

Estrategia Europea de Empleo. Sin poder detenernos aquí, por razones obvias, en un estudio ni tan siquiera mínimo de la mismas, nos limitaremos a destacar cómo esta actuación se articula en torno, nuevamente a cinco ejes –activación, cualificación y competencias, generación de oportunidades, igualdad de oportunidades, empleo de calidad- del que nos interesa destacar, sobre todo, la mejora del Sistema Vasco de Empleo, “de forma que (este) integre todas las políticas que inciden en el empleo y ofrezca servicios más orientados a las necesidades de personas y empresas”. De hecho, resulta igualmente llamativo o incluso novedoso el establecimiento de diversos principios de actuación, de los que quizás convenga destacar los de equilibrio territorial, participación, consenso y transparencia; o, por último, que, como objetivos estratégicos, y junto al fomento de la inserción laboral a través de planes locales y comarcales de empleo, se incorporase, nuevamente, el de “mejorar la aportación de valor de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como principal instrumento operativo de la política vasca de empleo, de forma que ofrezca servicios más integrados a personas y empresas, incidiendo de forma significativa en el concepto de “itinerario”.

Ya por último, y por terminar este breve repaso, unas conclusiones similares cabría extraer en el caso de Galicia y Madrid. En el primer ámbito, y dentro de la amplia experiencia de concertación social propia de esta Comunidad, resulta necesario destacar al menos el Acuerdo de diálogo social de diciembre de 2019 que, centrado en cinco ámbitos de actuación –igualdad de oportunidades, cláusulas sociales en la contratación pública, impulso a la transformación tecnológica de la industria, modernización de las relaciones laborales y políticas activas de empleo¹⁰⁰- contemplaba, por ejemplo, ayudas para la contratación de relevo o sustitución o para favorecer el mantenimiento del empleo ante fluctuaciones económicas, así como un plan para la recualificación profesional de personas desempleadas mayores de cuarenta y cinco años.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid deben sin duda destacarse las sucesivas Estrategias propias de esa comunidad y, en especial, la Estrategia Madrid por el Empleo 2016-2017 –prorrogada para 2018 y 2019-¹⁰¹ y la muy reciente Estrategia para los años 2021-2023¹⁰². Esta última, elaborada en el marco de la Mesa Sectorial de Empleo y Formación, en consenso con los interlocutores sociales, y en el marco –nuevamente- de la pandemia por la covid-19, va a focalizar su actuación en los tradicionales grupos de personas con protección prioritaria –desempleados de larga duración, jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas

¹⁰⁰ Disponible el 26 de octubre de 2021 en https://www.cec.es/Almacen/servicios/informacion_empresa/documentos/acordosDialogoSocial_b.pdf

¹⁰¹ Disponible el 14 de noviembre de 2021 en <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-madrid-empleo>

¹⁰² Véase (última visita 14 de noviembre de 2021) <https://www.comunidad.madrid/file/281431/download>

con discapacidad y en riesgo de exclusión, incluyendo las personas LGTBI-, introduciendo igualmente como objetivo, entre otros, el de mejorar el servicio público de empleo y la intermediación laboral. Y todo ello a través de cuatro ejes –del que sin duda llama la atención el, eso sí, muy reducido, dedicado a la responsabilidad social- desarrollados a través de ochenta y seis medidas y con un sistema de seguimiento y evaluación que lo configura como un documento abierto al cambio y a la participación social.

En cualquier caso -y con esto tenemos que cerrar ya este apartado-, uno de los ejemplos sin duda más llamativos es y ha sido el de la Comunidad Autónoma Catalana. Y ello ya que, como hemos avanzado, Ley 13/2015, de 9 de julio no solo vino a derogar la “vieja” Ley 17/2002, de 5 de julio, de Ordenación del Sistema de Empleo y de Creación del Servicio de Empleo de Cataluña, sino que procedió también a diseñar todo un Sistema de Empleo de Cataluña –entendido como el “conjunto de entidades, servicios y programas necesarios para promover y desarrollar la política pública de empleo y para garantizar unos servicios ocupacionales de calidad a las personas y empresas de Cataluña dentro de una estrategia global de desarrollo económico, orientada a la consecución del objetivo del pleno empleo y el bienestar social”- al mismo tiempo que daba rango legal a la Estrategia catalana para el empleo y a los planes de desarrollo de estas políticas de empleo; dos elementos estos que, junto con Plan general de formación profesional y las estrategias, planes e instrumentos de planificación territorial “derivados de la concertación social” se configuraban como instrumentos estratégicos que, eso sí, deben ser “coherentes con los ámbitos y objetivos” de similares instrumentos estatales y europeos. Y, de hecho, baste recordar cómo tras la aprobación de la Estrategia Catalana para el empleo 2012-2020¹⁰³ están en marcha los trabajos de participación para la nueva Estrategia Catalana por el empleo de calidad 2021-2030¹⁰⁴.

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LAS EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

3.1. Competencias ejecutivas y supraterritorialidad

Dentro de este contexto, propio de las políticas de empleo, cualquier estudio, aunque sea necesariamente breve, de las competencias autonómicas en

¹⁰³BOP núm. 264, del 5 de marzo de 2012, que recoge la aprobación y publicación del Plan general de Empleo de Catalunya- Estrategia Catalana para la Empleo 2012-2020.

¹⁰⁴Más información en https://serveiocupacio.gencat.cat/es/soc/el-servei-public-docupacio-de-catalunya_soc/estrategia/estrategia-catalana-per-a-locupacio-qualitat/ (última visita 14 de noviembre de 2021).

materia tanto de empresas de trabajo temporal como de agencias de colocación debe comenzar señalando un dato evidente o incluso notorio, aunque no por ello menos importante: el que ambas instituciones, por su tradicional conexión con la interposición y la intermediación en el mercado de trabajo, han sido consideradas habitualmente como parte integrante de la materia laboral.

Esta asignación ha conducido a que el papel de las Comunidades Autónomas haya quedado aparentemente limitado, al menos en apariencia, a la simple ejecución de la legislación estatal, con todo lo que ello supone de menor capacidad de configuración y actuación, especialmente en un ámbito como este, extensa y detenidamente regulado a nivel estatal. Y ello, claro está, aunque obviamente –y como ya en su momento destacó el propio Tribunal Constitucional al admitir la singular redacción del art. 170.1.d) del nuevo Estatuto catalán¹⁰⁵ - nada impidiese el ejercicio de una capacidad normativa (regulación) de autoorganización autonómica para el ejercicio de tales funciones.

En cualquier caso, resulta obvio que, desde esta perspectiva, el primer problema se centró en la posibilidad de que la capacidad del legislador estatal de fijación de los puntos de conexión con el territorio, unido a una lectura restrictiva del principio de territorialidad, condujera a una llamativa atribución de competencias ejecutivas a la administración central del Estado en supuestos de aparente o posible supraterritorialidad con la consiguiente merma de las facultades de ejecución que, obsérvese, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía atribuyen de manera exclusiva a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, de todos es sabido cómo tanto la Ley 14/1994 de 1 de junio, cómo su Reglamento de desarrollo aprobado por el RD 4/1995, de 13 de enero, optaron por focalizar esta cuestión no ya tanto en el ámbito geográfico de la sede de la respectiva ETT -lo que quizás hubiera sido lo lógico dado el contenido general de los requisitos impuestos- sino en los centros de trabajo de la organización, procediendo, además a provincializar este mercado, y, lo que es más importante, a atribuir estas competencias de autorización y registro en función del carácter provincial, autonómico o supraautonómico del conjunto de centros abiertos por este operador. Esta atribución de competencias ejecutivas a la Administración General del Estado, en un campo tan intensamente regulado como este, suscitó,

¹⁰⁵ Como se recordará este precepto atribuye a la Generalitat “la intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña”. De acuerdo con el F. jco. 106 de la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, nada impide la asunción de esta “competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)» (F. jco. 61)”.

ya desde un principio, ciertas dudas sobre su constitucionalidad¹⁰⁶. Pero lo cierto es que las posteriores modificaciones de esta misma ley, en especial las operadas por el Real Decreto-ley 8/2014 de 4 de julio y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, tampoco alteraron –a los efectos que aquí nos interesa– tales reglas de distribución, como puso de relieve el art. 3 del nuevo Reglamento aprobado por el Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo.

Y algo similar aconteció en el caso de las agencias de colocación. Dejando a un lado la primera regulación contemplada en el RD 735/1995, lo cierto, nuevamente, fue que tanto el art. 3 del RD 1796/2010, de 30 de diciembre, como el art. 21 bis de la Ley 56/2003, en sus sucesivas redacciones desde 2010, exigieron igualmente que, primero la autorización, y, más tarde, la simple declaración responsable tuvieran que ser presentadas ante el Servicio Público de Empleo Estatal cuando la agencia pretendiera realizar su actividad desde, nuevamente, centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o, lo que a mi juicio era aún más llamativo, utilizando exclusivamente medios electrónicos.

Pues bien, más allá de la aparente contradicción que suponía la atribución de eficacia estatal para estas autorizaciones o declaraciones responsables “únicas” y la atribución de la misma al Estado cuando estos operadores pretendieran actuar con centros de trabajo ubicados en distintas Comunidades –lo que parecía obligar a distinguir entre el lugar del centro y de las actuaciones de intermediación o interposición–, lo cierto es que esta última atribución, como decimos, suscitaba más que fundadas dudas de viabilidad ante la excepcionalidad con la que progresivamente nuestro Tribunal Constitucional ha venido analizando la supraterritorialidad como medida de atribución de competencias ejecutivas a la administración estatal, especialmente ante simples declaraciones responsables o ante autorizaciones, como estas, altamente regladas¹⁰⁷.

Dejando nuevamente a un lado el rico terreno a estos efectos de la materia medioambiental¹⁰⁸, las limitaciones de este criterio ya habían sido señaladas en el campo laboral por la STC 194/2011 de 13 de diciembre. De acuerdo con su doctrina, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas, no revierten

¹⁰⁶ Véanse, en este sentido, lo que ya señalamos en su momento en F.J. Calvo Gallego, “Autorización administrativa: procedimiento, ámbito temporal y geográfico”, en AAVV., *Comentarios a la Ley de Empresas de Trabajo Temporal*, (dir. M.L. Molero, F. Valdés), La Ley, Madrid, 2009, pág. 165 y sig., con más amplia referencia jurisprudencial relativa a la materia medioambiental.

¹⁰⁷ Esta jurisprudencia, resumida en la STC 27/2014, F.jco. 4, había sido ya abordada en otras muchas anteriores, entre otras, en las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 242/1999, de 21 de diciembre, o 31/2010, de 28 de junio.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, las previas SSTC 102/1995 de 26 de junio y 194/2004, de 4 de noviembre.

automáticamente al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. Como ya había señalado previamente nuestro más alto Tribunal “semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación”. De ahí que “la facultad del Estado para fijar los puntos de conexión, modulando por tanto los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas, se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida”.

Desde estas mismas premisas, de “excepcionalidad” en el uso de la supraterritorialidad como criterio de desplazamiento de las competencias ejecutivas autonómicas a la administración central, la posterior STC 61/2015 abordó precisamente la autorización ligada al uso de medios telemáticos -plataforma virtual de aprendizaje, centros para la obtención de un certificado profesional en la modalidad de teleformación- en un caso, además de una regulación exhaustiva, para concluir que “lo determinante, a los efectos de comprobar si se cumple o no con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, es el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación en esa concreta modalidad, esto es, el ámbito territorial donde radiquen sus instalaciones y todos los recursos necesarios para llevarla a cabo... no puede convertirse tal recurso telemático (debido a su eventual alcance) en el elemento determinante de la atribución competencial controvertida”. Y en esta misma línea, la posterior STC 81/2017, de 22 de junio señalará no solo que “la regla general” en estos casos “será su asunción por las Comunidades Autónomas”; sino que, además, para valorar sus limitadas excepciones deberá atenderse tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (STC 194/2011, F. jco. 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (STC 95/2013, FJ 7). Y en este caso, obsérvese, la presencia de centros en más de una Comunidad no fue considerada causa suficiente en un caso de regulación de las condiciones, ciertamente exhaustiva, por parte de legislador estatal.

Por todo ello, era ciertamente previsible que la STC 69/2018, de 21 de junio, acogiendo la doctrina ya avanzada por las SSTC 61/2015, de 18 de marzo y 81/2017, de 22 de junio, rechazará la constitucionalidad de este reparto, eso sí sin entrar a valorar los posibles problemas de constitucionalidad que la ya comentada

eficacia nacional de estas autorizaciones o declaraciones pudiera llegar a generar sobre las competencias de las propias Comunidades Autónomas (STC 79/2017 de 22 de junio, F. jco. 12 y 13)¹⁰⁹.

En cualquier caso, lo más llamativo, al menos a nuestro juicio, es como con posterioridad, y ante el silencio del legislador, también en este campo se han desarrollado documentos e instrumentos consensuados que, especialmente en el marco del SISPE, han permitido dotar de una cierta coordinación a este complejo ámbito. Baste recordar en este sentido no solo la aparición de SIGett o del espacio telemático común para las agencias de colocación al que se refería el art. 6 RD 1796/2010, sino que yendo un paso más allá, la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo alcanzó un acuerdo, efectivo desde el 1 de agosto de 2018¹¹⁰, que, obsérvese, ante el silencio del legislador, identifica claramente los servicios públicos competentes y ante los que, en este caso específico, las agencias de colocación podrán presentar las altas iniciales, las de posteriores centros de trabajo así como las de su baja y modificaciones. Básicamente, y por lo que se refiere lógicamente a la declaración inicial, el acuerdo atribuye esta competencia a cualquier Comunidad en donde tenga algún centro de trabajo o incluso a la que considere mejor la propia agencia si opera exclusivamente por medios telemáticos, quedando limitado el SEPE a aquellos casos en los que la entidad solo tenga centros en Ceuta o Melilla o cuando así lo decida y tenga, además de esos centros en las ciudades autónomas, otros en alguna otra Comunidad.

3.2. La colaboración público-privada y los mecanismos contractuales de articulación

En cualquier caso, dado el carácter altamente reglado de estas competencias ejecutivas, seguramente mucho más importante a efectos prácticos, es una segunda perspectiva, bastante menos normativa, pero más funcional y que se centra en la posibilidad de establecer relaciones no ya de cooperación, sino incluso de colaboración por parte de estos sujetos con los respectivos servicios públicos de empleo.

Como se recordará tanto en su momento el RD 735/1995, en relación con los planes de servicios integrados para el empleo, como el Real Decreto 1796/2010, en relación con la financiación de la actividad de las entidades colaboradoras, permitieron la articulación de esta colaboración mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración administrativos, cuya procedimiento podría consistir “en la concesión de subvenciones públicas, contratación

¹⁰⁹ En este mismo sentido, con cita de otras muchas STC 81/2017 de 22 de junio.

¹¹⁰ Disponible en https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/agencias/Texto_web_SNE-Declaracion_Responsable_1_de_agosto_de_2018.pdf (última visita 14 de noviembre de 2021).

administrativa o cualquier otra forma jurídica ajustada a la normativa estatal y autonómica”. De esta forma, las agencias de colocación, e incluso las ETT cuando actuasen finalmente en este ámbito, pudieron encuadrarse entre el más amplio concepto de posibles entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, de forma obviamente exclusiva cuando se tratase de actividades en sentido estricto de colocación, o de forma concurrente con otros sujetos -por ejemplo, los propios interlocutores sociales- cuando desarrollasen funciones parciales o más limitadas, pero enmarcadas igualmente con procesos relativos a sus funciones respecto del mercado de trabajo.

Pues bien, mientras estas agencias de colocación carecieron necesariamente de ánimo de lucro, esta financiación pudo realizarse fácilmente mediante la subvención de determinadas actuaciones o, sobre todo, el simple convenio administrativo, dada la naturaleza en muchas ocasiones pública -local, comarcal- o conectada con el asociacionismo de determinados colectivos o incluso con la economía social de varias de estas entidades. No obstante, la apertura al ánimo de lucro de estas agencias, unido al papel cada vez más residual del convenio administrativo cuando lo que realmente se articula entre las partes no es la colaboración o cooperación para el logro de un fin común, sino el simple encargo de una prestación de servicio onerosa¹¹¹, llevaron, junto a otros motivos sobre los que rápidamente volveremos, a la incorporación primero por el art. 15 RD-ley 4/2013 y, más tarde, por la Ley 11/2013, de una Disposición adicional 32ª a la Ley de Contratos del Sector Público aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011 que, posteriormente, paso prácticamente incólume a la actual Disposición Adicional 31ª de la Ley 9/2017, de contratos del sector público.

Sin poder detenernos nuevamente en un análisis detenido de esta norma y de su singular génesis¹¹², nos limitaremos aquí a señalar solo tres aspectos de la misma.

El primero es que, aun encajando en el tradicional marco de externalización que, como ya hemos visto, ha caracterizado casi desde un principio la gestión de las

¹¹¹ Véase, por todos, F.J. Bauzá Martorell, “Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención” en *Revista General de Derecho Administrativo*, 2018, n. 48; J.J. Jiménez Vacas, L. Morillas Padrón; E. Gallardo Romera, “La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y su tipología”, en *Auditoría Pública*, 2017, n. 70, pág. 119 y sig.

¹¹² Sobre esta génesis y el importante papel que tuvo en la misma la previa experiencia inglesa, véase el interesante trabajo de M.J. García Solana, *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral: análisis del modelo del servicio público de empleo estatal y las agencias privadas de colocación (2010-2016)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 163 y sig. Igualmente de enorme interés M.C. Rodríguez-Piñero Royo, “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, en *Temas Laborales*, 2014, n. 125, pág. 53 y sig.

políticas de empleo de muchas de nuestras Comunidades Autónomas, este precepto supone un paso más allá. Y ello ya que de la simple externalización -en muchas ocasiones a estructuras públicas locales o comarcales-, se va a pasar ahora a una “contractualización” de esta relación, como última fase en un prolongado proceso de articulación de una colaboración público-privada que lo conecta con las fórmulas de creación de cuasi mercados y, obviamente, con la *New Public Governance y Management* a la que hacíamos referencia al principio de este trabajo. Cuestión distinta es si en estas ocasiones, la externalización contractualizada y por objetivos supondrá una mejora de eficacia o simplemente de eficiencia, básicamente a través de la precarización de las condiciones de las personas que finalmente desarrollan esta labor de inserción. Y todo ello, claro está, con los conocidos riesgos de menor atención a los colectivos menos favorecidos y de concentración en los de fácil inserción que requieren, obviamente, una adecuada e inteligente articulación de los pliegos de condiciones administrativas particulares en este tipo de contratación¹¹³.

En segundo lugar, es evidente que bajo este sistema subyace también una clara finalidad, no solo de incentivación -mediante su facilitación- de estos procesos de externalización contractualizada, sino también, y nuevamente, de armonización de esta misma gestión cuando se desarrolle por parte de las Comunidades Autónomas. Más allá de que, al menos a nuestro juicio, nada impediría el uso de la contratación pública para esta finalidad por parte de cualquier Comunidad Autónoma que no formara parte de este proceso (y que, por tanto, no hubiera firmado el correspondiente convenio de adhesión), lo cierto es, como decimos, que de esta forma no solo se incentiva esta singular forma de externalización, sino que además se facilita que la misma se produzca con las condiciones “homogéneas” que, eso sí, deben fundarse en el previo convenio de colaboración en el marco, nuevamente, del Sistema Nacional de Empleo.

La tercera y última observación es que fruto de esta posibilidad rápidamente se suscribió un Acuerdo Marco (PA 17/13) el 17 de junio de 2014, al que se encontraban adheridas, como consecuencia de la estipulación del respectivo convenio, las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia¹¹⁴ -esto es, básicamente todas menos Andalucía, Cataluña y el País Vasco-.

El objeto de este acuerdo era homogeneizar las condiciones económicas, técnicas y funcionales a las que habrían de someterse los posteriores contratos que,

¹¹³ Nos remitimos a lo que en su momento señalamos en relación con este tema en AA.VV., *La colaboración público-privada...*, cit., en especial pág. 64 y sig.

¹¹⁴ Los convenios firmados en este sentido con las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-la Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, la Rioja, Iles Balears,

basados en el mismo, pudieran celebrar en cada ámbito la respectiva Comunidad Autónoma. Obviamente los licitadores debían ser agencias de colocación -ya que el objeto del acuerdo se centraba en los servicios integrales de inserción y no en actuaciones parciales o aisladas (cláusula 10)-, o, claro está, uniones de las mismas que lograsen superar las importantes exigencias de solvencia económica y técnica impuestas en el mismo¹¹⁵. El valor máximo estimado para el conjunto de esta posterior contratación se calculó en doscientos millones de euros, IVA excluido (cláusula sexta).

Sin poder detenernos aquí, nuevamente, en las características específicas de este Acuerdo Marco, cuya duración era de dos años prorrogables hasta un máximo de cuatro¹¹⁶, nos limitaremos a recordar cómo el esquema de pagos -incompatible, por cierto, con la obtención de cualquier remuneración por parte del empleador¹¹⁷- preveía cinco posibles elementos¹¹⁸. El primero, una cantidad por inserción efectiva conseguida, considerando como tal, en general, la de una duración de al menos seis meses en un periodo de ocho, o de doce si se trataba de fijo discontinuo¹¹⁹. El segundo, una cuantía fija por la simple adscripción del desempleado, que no podría ser no superior al 50% de la cuantía de inserción y, en todo caso, nunca superior a 400 euros. Finalmente, a estas dos cantidades podían sumarse diversos incentivos, por la especial dificultad de la inserción¹²⁰, por el mantenimiento continuado del

Principado de Asturias, Castilla y León, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana pueden consultarse en el BOE n. 282, de 25 de noviembre de 2013.

¹¹⁵ Sobre los efectos de estas exigencias en relación con las agencias de colocación pequeñas y medianas, así como para las entidades públicas, véase M.J. García Solana, *La colaboración público-privada...*, cit., p. 173.

¹¹⁶ Cláusula octava del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares. No obstante, los contratos basados en el Acuerdo Marco subsistirían por su periodo de vigencia, aun cuando el acuerdo marco se extinguiese antes.

¹¹⁷ Cláusula quinta *in fine* del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares. Sobre el impacto de esta cláusula en relación con las ETT y la interpretación final de la misma, véase, nuevamente M.J. García Solana, *La colaboración público-privada...*, cit., p. 176.

¹¹⁸ Esta misma cláusula quinta preveía la posibilidad de que los posteriores contratos basados en este AM podrían establecer minoraciones del esquema de pagos cuando las inserciones se produjesen mediante contratos a tiempo parcial.

¹¹⁹ De acuerdo con el propio Pliego no se considerarían las inserciones producidas como consecuencia directa de una ayuda pública regida por la legislación de subvenciones, a excepción de las subvenciones por contratación de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, sin perjuicio de las bonificaciones o reducciones de cuotas que, de acuerdo con la normativa, pudieran corresponder al contrato. Tampoco se consideraban inserciones las realizadas en el mismo grupo en el que se hubiera trabajado en los seis meses anteriores.

¹²⁰ Se señalaban expresamente las personas con discapacidad o riesgo de exclusión, si bien esta cantidad no podría superar los 1000 euros, IVA incluido.

empleo -otros seis meses adicionales¹²¹- y, lo que sin duda resultaba más llamativo, por la resolución de irregularidades, aunque no se consiguiera la inserción aunque sí la sanción para el desempleado.

Además, los precios máximos unitarios (cláusula séptima) se establecían en una escala, en función de la edad y la duración del desempleo, que iba desde los 300 euros para los desempleados de veinticinco o menos años con un desempleo de tres a seis meses, hasta los 3000 euros para los mayores de 55 o más años con un desempleo superior a los dos años. Sobre ellos cada licitador debería indicar su porcentaje a la baja -que, en su caso, se añadirían a los establecidos en los posteriores contratos con las Comunidades- y que se correspondían (cláusula 16) con un total de hasta 60 puntos como criterio de adjudicación cuantificables automáticamente, siendo los cuarenta puntos restantes el resultado de un juicio de valor no evaluable mediante fórmulas, en cuya valoración podían participar los servicios públicos autonómicos -como de hecho recogían los mencionados convenios-. Tales criterios se centraron en las estrategias de captación de demandantes y ofertas (12 puntos máximo cada uno) y en las metodologías y organización funcional de los trabajos (16 puntos máximos) debiendo obtenerse una puntuación mínima de al menos 15 puntos. Finalmente, resultarían propuestas las que estuvieran comprendidas dentro del 50% más valorado con un mínimo de sesenta¹²².

Desde estas premisas, finalmente se preveía que la contratación autonómica basada en este acuerdo marco estatal, si bien podría aportar “una mayor precisión o incluir condiciones adicionales” -además de especificar los ámbitos o colectivos sobre los cuales se llevarían a cabo las acciones de inserción (cláusula 20)-, no podría incluir lógicamente prestaciones contrarias al pliego nacional, debiendo adjudicarse a las proposiciones más ventajosas, evaluando la mejor combinación de calidad y precio. Con ello se intentaba dejar un espacio suficiente de adaptación a las específicas prioridades de cada Comunidad Autónoma respetando, no obstante, la necesaria homogeneidad en las prestaciones y reservando a la Administración Central tan solo la contratación en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, o con los beneficiarios del programa Prepara, o en supuestos de movilidad entre CCAA¹²³.

Pues bien, un ejemplo de lo que decimos es, sin duda, el Pliego de condiciones administrativas y técnicas particulares para la contratación de agencias de

¹²¹ Y que podría alcanzar hasta el 50 % del pago por inserción antes señalado.

¹²² Cláusula 15 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares. De acuerdo con M.J. García Solana, *La colaboración público-privada...*, cit., p. 180 al final fueron 80 empresas al renunciar una de las empresas adjudicatarias.

¹²³ Para un estudio en profundidad de las dos contrataciones realizadas por el SEPE en base a este Acuerdo Marco, nuevamente, M.J. García Solana, *La colaboración público-privada...*, cit., p. 195 y sig.

colocación por la Comunidad de Madrid con base en el Acuerdo Marco 17/13¹²⁴ que, en relación con su ya analizada Estrategia de Empleo 2016/2017, dividió el objeto del contrato en ocho lotes, específicamente centrados en desempleados con discapacidad, en riesgo de exclusión social, jóvenes menores de treinta años con doce meses de desempleo, desempleados de larga duración entre 30 y 44 años, de entre 45 y 54, y de más de 55 años, así como mujeres no incluidas en los lotes anteriores. Además, dentro de cada lote, el total de personas a atender se distribuía en función de su edad y del tiempo en desempleo, exigiéndose igualmente que el 50% de las personas desempleadas que se remitiesen por el SPE madrileño a las entidades adjudicatarias deberían ser mujeres. Finalmente, los criterios de adjudicación, relativamente simples, se centraban en la mayor disminución del precio ofertado (hasta un máximo de cuarenta puntos) y en la puntuación de la valoración técnica obtenida en el Acuerdo marco (hasta 60 puntos).

En cambio, en el caso del Principado de Asturias¹²⁵ los lotes del contrato bianual se delimitaron en base a la adscripción de los desempleados a sectores de actividad y a su cualificación profesional. De este modo, el lote 1 abarcaría a los trabajadores de los servicios de restauración, el lote 2 a los peones de construcción y el lote 3 a los peones de industrias manufactureras, centrandolo por lo demás sus criterios de adjudicación en básicamente el precio -hasta sesenta puntos- y el número de oficinas a utilizar -hasta cuarenta puntos-.

En cualquier caso, no fueron estas las únicas opciones asumidas por los posteriores pliegos autonómicos. En otras licitaciones los lotes se articularon básicamente por agrupaciones geográficas, provinciales, por ejemplo, en el caso de Castilla y León¹²⁶, o por municipios en el contrato de la Comunidad de Navarra¹²⁷, centrándose el primero en los colectivos de desempleados de larga duración, perceptores de Renta Garantizada de Ciudadanía, mayores de 55 años y otros desempleados con una antigüedad de entre tres y seis meses, mientras que en el segundo las referencias a colectivos similares se realizaban especialmente en los

¹²⁴ Número de expediente C-241M/006-17 Referencia 1955302. El acceso a su Pliego Administrativo y Técnico 1955302 (Publicado el 26 diciembre 2017) en http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=ICMFramework/Comunes/Logica/ICM_WrapperGetion&op=PCON_&language=es&c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1354686853332&nombreVb=pliegos&other=2

¹²⁵ Nos referimos al Expediente 41/2017. Más información en https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC31y87KtUIJLEnNyUuNzM-pMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjCwI9vI2DsIL8ndIDvY1CXNMi3Cu1HW1t9Qtycx-0Bozw8IA!!/

¹²⁶ Se trata del Expediente 01471/2016/001. Más información en (última visita 14 de noviembre de 2021) http://contratacion.jcyl.es/web/jcyl/ContratacionAdministrativa/es/Plantilla100Detalle/1284152328311/_/1284701151266/Propuesta

¹²⁷ Más información en (última visita 14 de noviembre de 2021) <https://hacienda.navarra.es/sicportal/mtoAnunciosModalidad.aspx?Cod=1410211458508C1E7359>

criterios de adjudicación, al atribuir hasta un máximo de cuarenta y cinco puntos¹²⁸ en función de las mujeres, personas con discapacidad, perceptores de Renta de Inclusión social o Activa de inserción y mujeres víctimas de violencia de género que los licitadores se comprometieran a insertar.

Ya por último, en otras Comunidades, y singularmente en el caso de Murcia, llamaba la atención la importancia dada entre los criterios de adjudicación al número de personas insertadas mediante contratos verificados en la anualidad anterior (60 puntos), mientras que el precio del contrato y el número de oficinas de atención tenían una trascendencia menor (15 y hasta 25 puntos)¹²⁹.

En cualquier caso, y al menos hasta el momento, desconocemos las conclusiones que pudieran extraerse de todos estos procesos, sobre todo si lo comparamos con la gestión realizada de forma directa por los propios Servicios de Empleo Autonómicos y las que ya se han obtenido en otras experiencias comparadas¹³⁰. Sea como fuere, lo cierto es que con el cambio de gobierno este Acuerdo al parecer no fue renovado.

4. UNAS LÍNEAS SOBRE LA EXPERIENCIA ANDALUZA

Tras todo lo ya dicho, un análisis, aunque necesariamente breve, de la concreta experiencia andaluza en este campo permite comprobar cómo la misma constituye un claro ejemplo de algunas de las ideas fundamentales y de los rasgos generales que hemos intentado exponer a lo largo de estas páginas. Y ello, claro está, aunque esta experiencia muestre también ciertas peculiaridades derivadas, en gran parte, de las singulares circunstancias en las que se ha movido nuestra Comunidad durante estos últimos años.

¹²⁸ Los otros cincuenta y cinco se distribuían en 30 puntos para aquella empresa que ofreciera una mayor disminución del precio de inserción como resultado de la suma de los porcentajes de baja ofertados en el Acuerdo Marco así como en la licitación autonómica y hasta un máximo de 25 puntos en función del número de centros de trabajo autorizados como agencias de colocación en el correspondiente ámbito geográfico.

¹²⁹ Se trata del Expediente C/05.57.2017, una contratación negociada sin publicidad. Más información en [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1618&IDTIPO=200&RASTRO=c709\\$m&vigente=0&id=8a26229c5ca44cfd015ca621d6590dd8](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1618&IDTIPO=200&RASTRO=c709$m&vigente=0&id=8a26229c5ca44cfd015ca621d6590dd8). Con anterioridad puede consultarse el expediente C/ 11.57.2014, sobre el que puede obtenerse más información en [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1618&IDTIPO=200&RASTRO=c709\\$m&vigente=1&id=8a2629244b33b038014b34fd7efe1832](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1618&IDTIPO=200&RASTRO=c709$m&vigente=1&id=8a2629244b33b038014b34fd7efe1832)

¹³⁰ Para una valoración global nos remitimos al interesante y profundo estudio, tantas veces mencionado, de M.J. García Solana, *La colaboración público-privada...*, cit., p. 195 y sig. En relación con otras experiencias comparadas, nos remitimos a lo que en su momento ya señalamos en AAVV. *La colaboración público-privada...*, cit., pág. 60 y sig.

En este sentido, y en primer lugar, Andalucía resultó ser un ejemplo incluso paradigmático de la ya comentada creación de una amplia estructura de entidades propias o colaboradoras a través de las cuales se pretendió realizar estas políticas autonómicas ante el retraso de los correspondientes decretos de transferencias. De hecho, ya hemos señalado anteriormente cómo este retraso, unido a la lógica preocupación por la situación de desempleo, especialmente alto en nuestra Comunidad, provocó la apresurada construcción de todo tipo de estructuras para el desarrollo de estas acciones y políticas de empleo, especialmente en el campo de la orientación y formación profesional. Así, baste recordar como, por señalar solo algunos ejemplos, desde el año 1991 la Administración de la Junta de Andalucía constituyó, en colaboración con diversas entidades locales andaluzas, catorce Consorcios Escuela, que conformaron la denominada «Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía», con una alta tasa de colocación y éxito, al menos a nuestro juicio. En esta misma línea de colaboración con las administraciones locales, a principios de este siglo se crearon igualmente múltiples Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT), consorcios participados por el SAE y las administraciones locales andaluzas -noventa y cinco en 2002- para, según sus propios Estatutos, fomentar el empleo local y acercar a la ciudadanía los servicios que en materia de empleo, industria y desarrollo tecnológico se ofrecían por la Junta de Andalucía¹³¹. En tercer lugar, y, repetimos, sin ánimo de ser exhaustivos, tampoco cabe olvidar cómo el 22 de mayo de 2003 se constituyó la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo que, entre otras funciones, y según sus Estatutos¹³², ejercían las de ser un instrumento para el fomento de la formación y el empleo, el asesoramiento en la planificación de una oferta formativa especializada, y, finalmente, el de actuar como asesor al servicio de la política de formación y empleo en Andalucía y la cooperación con las autoridades en el diseño y realización de proyectos y programas de desarrollo local, planes de formación y fomento de investigación e innovación en materia de formación profesional. Y todo ello, claro está, sin olvidar, en cuarto lugar, la construcción de una amplia “Red Andalucía Orienta”, a través de subvenciones destinadas básicamente a instituciones sin ánimo de lucro, corporaciones locales y otros entes públicos -basadas en el Decreto 85/2003, de 1 de abril, epicentro de todas estas actuaciones¹³³- y, del otro, a la concesión de en una

¹³¹ Una información sumaria pero bastante completa de estas entidades puede obtenerse del Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre las mismas disponible en <https://www.cuentas.es/public/modules/report/downloader.php?file=355&type=resume> .

¹³² Véase la Resolución de 23 de junio de 2003, del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por la que se clasifica como de carácter Social la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, instituida en Sevilla, y se aprueban sus Estatutos (BOJA n. 127 de 4 de julio de 2003).

¹³³ Véase, por ejemplo, la Orden de 22 de enero de 2004, por la que se establecían las normas reguladoras de concesión de ayudas del Programa de Orientación Profesional (BOJA n. 22 de 3 de febrero de 2004).

amplia batería de subvenciones, especialmente para los principales interlocutores sociales, en materia, especialmente, de formación.

En cualquier caso, no menos evidente se muestra un segundo rasgo, igualmente resaltado en estas páginas, pero en el que sin duda la Comunidad Autónoma andaluza se convirtió en auténtico adalid; esto es, el que la planificación y el desarrollo de las políticas de empleo se diseñó y ejecutó en permanente contacto con los interlocutores sociales, en especial, desde los sucesivos Acuerdos de Concertación Social que jalonaron la historia de nuestra Comunidad desde los años noventa hasta prácticamente la mitad de la década pasada. De hecho, basta analizar los contenidos de estos acuerdos, desde el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía de 17 de mayo de 1993, hasta el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía de 20 de marzo de 2013¹³⁴, pasado por el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva de 1995, el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía de 1997 y los sucesivos IV, V, VI y VII Acuerdos de Concertación social de 1999, 2001, 2005 y 2009 para constatar cómo en todos ellos la generación de empleo, así como la estabilidad y la calidad del mismo, resultan una constante, eso sí, en un marco bastante más amplio en el que se incluían igualmente medidas económicas y sectoriales similares a las que, por cierto, ya hemos visto en los actuales planes y estrategias de empleo analizados en un punto anterior de este documento. De hecho, solo desde esta perspectiva, en la que la concertación llegó a convertirse casi en una seña de identidad de nuestro sistema de relaciones laborales y en un modo esencial de gobernanza, se entiende que la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía -a la que también hicimos referencia anteriormente- contemple menciones expresas a esta misma concertación no solo como objetivo básico de nuestra Comunidad (art. 10.3.20) sino, además, como un instrumento básico al que se asigna un artículo específico dentro, obsérvese, de su Título VI dedicado a la economía, el empleo y la hacienda andaluzas (art. 159)¹³⁵.

En cualquier caso, y en tercer lugar, la Comunidad Autónoma de Andalucía fue y ha sido igualmente un ejemplo destacado de los posibles problemas que conlleva cualquier intento de reorganización de estas abigarradas estructuras, surgidas más allá de los servicios públicos de empleo, cuando, al hilo en nuestro caso de la aparición de las agencias como novedoso mecanismo de gestión pública

¹³⁴ Véase, no obstante, el posterior Acuerdo por la Calidad y Estabilidad en el Empleo y de Apoyo a la Negociación Colectiva en Andalucía de 18 de julio de 2018 en el que, por cierto, se sigue insistiendo igualmente en la potenciación de los servicios públicos de empleo en línea con los documentos de otras Comunidades que hemos analizado anteriormente en este mismo estudio.

¹³⁵ En esta misma línea, considerándolo “una seña de identidad” puede verse el comentario de C. Molina Navarrete, “Art. 159. Diálogo y Concertación social”, en AAVV., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Vol. IV., (dir. P. Cruz, M. Medina), Parlamento de Andalucía, 2012, pág. 2394.

–conectado igualmente con el *New Public Management* al que hacíamos referencia al inicio de este estudio-, se buscó integrar a buena parte de aquellas estructuras en el ámbito, en este caso, del SAE. Como decimos, esta circunstancia se ha producido también en otras Comunidades, pero sin la trascendencia, complejidad e incluso crispación que ha ocurrido en Andalucía. Y ello ya que, como es bien sabido, en un marco de singular situación judicial, primero el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio¹³⁶ y, más tarde la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, vinieron no solo a transformar el SAE en una agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) Ley 9/2007 -cuyos Estatutos fueron aprobados por Decreto 96/2011, de 19 de abril, convirtiendo por tanto, al menos teóricamente, los sucesivos contratos de gestión en la piedra angular de su funcionamiento por objetivos¹³⁷-, sino que, además, procedieron a integrar en esta nueva agencia, mediante la subrogación de sus bienes y relaciones, no solo a la ya mencionada FAFFE, sino también -al menos en la Ley- a los consorcios UTEDLT. Si a todo ello sumamos el “retorno” al SAE, mediante el Decreto-Ley 5/2015 de 15 de septiembre, de los antes mencionados Consorcios Escuelas de Formación para el Empleo -que, sorpresivamente, y, seguramente, por singulares razones, se extrajeron del SAE por el Decreto-ley 4/2013, de 2 de abril y al que, por tanto, se le privó llamativamente de competencias en materia de formación- tendremos como resultado una agencia de régimen especial formada por un número muy amplio de personal “propio” “subrogado”, empleados públicos con contrato laboral -con todas las dificultades que conlleva la gestión de potestades, sobre todo si se sobredimensiona este escurridizo concepto- y que, además, siguen conservando un número muy alto de convenios –recuérdese la conservación de los convenios de los entes subrogados- lo que nuevamente dificulta la gestión armonizada, a la espera de un más que deseable nuevo convenio para el conjunto del personal de esta agencia¹³⁸.

En cualquier caso, un cuarto y último rasgo que nos interesa destacar aquí es cómo la administración andaluza resulta igualmente un buen ejemplo de que,

¹³⁶ BOJA n. 147 de 28 de julio de 2010. Véase, igualmente, el posterior Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias (BOJA n. 232, de 26 de noviembre de 2010).

¹³⁷ Véanse, en este sentido, los sucesivos Acuerdos de 31 de octubre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Contrato Plurianual de Gestión de la Agencia Servicio Andaluz de Empleo para el período 2017-2018 (BOJA n. 213, de 7 de noviembre de 2017) y el Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Contrato Plurianual de Gestión de la Agencia Servicio Andaluz de Empleo para el periodo 2020-2021 (BOJA n. 89, de 12 de mayo de 2020). El informe ejecutivo de evaluación del primero se encontraba disponible el 16 de noviembre de 2021 en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-08/Informe%20ejecutivo_EVALUACI%C3%93N%20CG%2017-18_DEF%20.pdf

¹³⁸ En general, sobre estos problemas puede verse el específico estudio de F.J. Sanmartín Casillas, *Régimen jurídico del personal laboral en la Administración Pública. La reestructuración del Servicio Andaluz de Empleo*, Tesis doctoral, 2018.

a pesar de las diversos instrumentos de coordinación que hemos ido señalando a lo largo de este estudio, estas administraciones siguen gozando de una importante capacidad para desarrollar políticas propias; unas políticas propias que, además, en el caso de Andalucía, son fiel reflejo del impacto que sobre las mismas han tenido las ideas y principios propios de la *New Public Governance y Management* a las que igualmente nos referíamos al principio de este trabajo. De hecho, el cambio de gobierno tras las últimas elecciones autonómicas ha conducido, al menos en nuestra opinión, a una auténtica ruptura con la lógica tradicional anterior y, llamativamente, con ciertas decisiones adoptadas ahora a nivel estatal.

El primer ejemplo de lo que decimos es la apuesta que se realiza por la actual Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, en relación, nuevamente, con la colaboración público-privada a través de la contratación de una experiencia piloto de mejora de la empleabilidad y acceso al empleo mediante agencias de colocación. En este sentido, no deja de ser significativo que la no renovación a nivel estatal del Acuerdo Marco haya sido “seguida” a nivel autonómico por la apertura de una licitación restringida¹³⁹ para un contrato de una duración de 24 meses prorrogable otros 24, con un valor estimado de 3.173.626,38 €, y cuyo objeto era y es “la prestación del servicio de colaboración con el Servicio Andaluz de Empleo, para la inserción laboral de las personas desempleadas”. Sin poder detenernos en esta cuestión, nos limitaremos aquí a recordar cómo el influjo del anterior Acuerdo Marco es, al menos en nuestra opinión, claro: el objeto de este convenio se articula en cuatro lotes al diferenciarse entre Andalucía oriental y occidental (como ya vimos que había acontecido en alguna otra Comunidad Autónoma) y distinguirse entre jóvenes desempleados que no sean de larga duración y cuyo aplicación del perfilado –sobre este instrumento volveremos más tarde- proporcione niveles de empleabilidad elementales y medio-altos y parados de larga duración con similares niveles de empleabilidad. El precio máximo unitario sin IVA se articulaba en función de esas dos variables (jóvenes/parados de larga duración; nivel de empleabilidad bajo o medio alto) con una cuantía por adscripción fija de 121,92 euros, y una de inserción variable que iba desde los 304,80 € por joven con empleabilidad media alta a los 609,60 € para parados de larga duración con empleabilidad baja. Finalmente, solo si se produjese la inserción el precio se incrementaría con una cuantía máxima por orientación de hasta 203,20 euros y otra por formación con, nuevamente, un único máximo de 2.032 euros. Y todo ello sin olvidar que estas cuantías máximas se incrementarían un 50% si se trataba de una persona con discapacidad y de un 25% -acumulable con el anterior- si se trataba de mujer, así como un 20% si la inserción es indefinida desde el principio y goza de una estabilidad de al menos 12 meses ininterrumpidos.

¹³⁹ Número de expediente: CONTR 2019 0000654534; Más información, en especial en relación con los Pliegos de condiciones administrativas particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas en https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/apl/pdc_sirec/perfiles-licitaciones/detalle-licitacion.jsf?idExpediente=000000194838.

Evidentemente llama la atención la aparente naturaleza de experiencia piloto de esta actividad, lo que seguramente enlaza con la ausencia de un debate público sobre los resultados en términos de eficacia y eficiencia del mencionado Acuerdo Marco y de los contratos autonómicos antes mencionados. Pero la propia licitación no deja, como decimos, de ser significativa de la capacidad de orientación propia por parte de las comunidades autónomas tanto en la orientación como en la gestión de estas políticas de empleo.

En cualquier caso, un segundo ejemplo de lo que decimos, y seguramente, la apuesta central de la actual administración andaluza, se centra en la contratación de un amplio conjunto de servicios “relacionados con gobierno del dato”, “la explotación integral de datos de negocio” y la “implementación de casos de uso de analítica avanzada”, con el objetivo de modernizar y mejorar los servicios de intermediación laboral y orientación, así como la propia articulación de las Políticas Activas de Empleo en Andalucía, aplicando para ello la tecnología de “big data” y combinando “tanto el enfoque de Inteligencia de Negocio (BI) como de Inteligencia Artificial (AI)”. De esta forma -y esto es lo importante- todos estos servicios, contratados bajo el significativo título de “Servicios de inteligencia de negocio y perfilado estadístico del Servicio Andaluz de Empleo” buscarían convertir a la Consejería y al SAE en una Administración “*Data Lead*”, que, además, organizaría sus actuaciones en torno a la Oficina de Perfilado Estadístico como instrumento central en la gestión de la intermediación y orientación laboral¹⁴⁰.

Pues bien, sin poder detenernos aquí, nuevamente, en analizar detenidamente esta compleja cuestión, nos limitaremos a recordar, nuevamente, solo dos cuestiones. La primera es la clara conexión de todo este proceso con las lógicas propias, y ya destacadas de la NPG; unas lógicas centradas, en este caso, no solo en el uso intensivo de las TICs, sino también, y sobre todo, en la colocación del dato y de los sistemas de inteligencia artificial –“minería de datos”- como epicentros, no solo para la definición de servicios y actuaciones personalizadas -pero igualmente en gran parte automatizadas- sino también -o, sobre todo- a la hora de ayudar a definir la orientación de la propia acción pública. Se trata de un proceso ciertamente necesario, no solo en el caso de la orientación de la acción pública -en especial lo que en el PPT se denomina “caso de uso 4. Anticipación”- sino también en el ofrecimiento de una mayor y mejor información al ciudadano y, en su caso, al propio orientador, pero que, al menos nuestro juicio, debería ser, por un lado, absolutamente transparente para evitar que, bajo la aparente “dictadura del dato” se sustraigan al necesario debate público decisiones de hondo calado ideológico y social, y que del otro se articulara de forma segura, evitando los riesgos que todo proceso de incorporación de la inteligencia artificial conlleva, por ejemplo,

¹⁴⁰ Se trata del Expediente n. CONTR 2020 0000146417. Más información en https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/apl/pdc_sirec/perfiles-licitaciones/detalle-licitacion.jsf?idExpediente=000000226572

de posible incorporación al algoritmo de los sesgos presentes en los datos que pudieran suministrársele para su singular proceso de aprendizaje autónomo.

La segunda observación es evidente: la absoluta centralidad asumida en este contexto por el perfilado, como procedimiento y sistema a través del cual se busca, en general, obtener, a partir del análisis de una serie de rasgos fundamentalmente socioeconómicos, de trayectorias laborales y de habilidades personales, un diagnóstico individualizado sobre las perspectivas de ocupación, de desempleo, o incluso de su riesgo de exclusión social, y que permitiría, no solo definir su “nivel de empleabilidad”, sino también detectar y planificar las necesidades de intervención y las acciones específicas que deberían ofrecerse en su búsqueda de empleo¹⁴¹.

Esta centralidad del dato y su análisis, y, en especial del perfilado, confluye finalmente con otro elemento destacado en la gestión de la actual administración autonómica andaluza y que igualmente se relaciona y conecta con la tantas veces mencionada Nueva Gestión Pública: la necesaria adaptación a este nuevo entorno de las estructuras administrativas, y obviamente del SAE, a través, básicamente, de un nuevo modelo de gestión integral que, además, aborde “una reformulación de las Políticas Activas de Empleo que apuesten por la mejora de la empleabilidad de la población andaluza y de la productividad de las empresas”.

Lo llamativo, si se nos permite, es que en el desarrollo de este proceso no se ha recurrido, al menos inicialmente, al diálogo social, ni tan siquiera a la negociación colectiva, sino que, llamativamente, se ha procedido a realizar un concurso público a través de un procedimiento de asistencia técnica para diseñar un nuevo modelo de gestión que, conectado en su gestión con el nuevo modelo de información deducido del sistema de perfilado estadístico, impulse el uso de las tecnologías de la información, adaptando los servicios prestados a las demandas de los ciudadanos y a las características y necesidades de cada persona usuaria, simplificando los procedimientos, pero manteniendo sus niveles de calidad.

Más allá de los problemas que esta conexión puede provocar, sobre todo si el desarrollo de las labores de perfilado y su implantación se retrasan, lo auténticamente sintomático de todo lo hasta ahora dicho no es ya tanto la clara preferencia por la contratación pública propia de esta administración para la gestión y diseño de estas formas de gestión y de las propias políticas públicas,

¹⁴¹ Para una primera perspectiva del perfilado estadístico en relación con los demandantes de empleo puede consultarse, por todos, Y. F. Rebollo-Sanz, “El Modelo de Perfilado Estadístico: una herramienta eficiente para caracterizar a los demandantes de empleo”, disponible en <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2017/dt2017-01.pdf>. En general, sobre el funcionamiento del *profiling* en los distintos servicios públicos de empleo puede consultarse AAVV., *Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services: Final report*, European Commission, 2015.

sino el hecho de que todas estas grandes decisiones, ciertamente estratégicas, se hayan desarrollado desde una perspectiva básicamente unilateral, orillado al menos formalmente el papel de los interlocutores sociales, no ya solo en su plasmación, sino incluso en la determinación de estas grandes opciones y principios. Y ello resulta aún más llamativo, no solo por su contraposición, al menos aparente, con la línea mayoritariamente seguida por otras Comunidades Autónomas en este campo, sino, y sobre todo, por su divergencia con la orientación tradicional de nuestra Comunidad Autónoma, plasmada, como hemos visto, en nuestro propio Estatuto de Autonomía.