

2002

Dictamen 7



SOBRE EL
ANTEPROYECTO
DE LEY
DE EMPLEO

Sesión extraordinaria del Pleno de 24 de junio de 2002



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 309-2002

Colección Dictámenes

Número 7/2002

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2002

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: institucional@ces.es

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 31.521-2002

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 24 de junio de 2002, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de junio de 2002 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.1.1.a) y 7.3 a) y b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, y 15.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno. La preparación de la Propuesta de Dictamen fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, con vistas a su debate y, en su caso, aprobación en la sesión extraordinaria del Pleno del día 24 de junio del año 2002.

El Anteproyecto se acompaña de una Memoria explicativa y una Memoria económica. En la primera se analiza el contexto, contenido y alcance de la futura Ley.

La Memoria económica examina el impacto del Anteproyecto sobre los ingresos y los gastos

públicos. A este respecto, se estima un incremento del gasto en recursos humanos y materiales de 18 millones de euros (2.995 millones de pesetas), con el fin de dar cumplimiento a los objetivos previstos en la futura Ley de Empleo.

La Constitución Española determina, entre los principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos promuevan las condiciones favorables para el progreso social y económico, desarrollando una política orientada al pleno empleo, que fomente la formación y readaptación profesional (artículo 40). Asimismo establece (artículo 41) que el sistema público de Seguridad Social garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

En atención a la materialización de dichos principios, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral y sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.

7.^a y 17.^a CE). Éstas, además, pueden asumir competencias para fomentar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica general (art. 148.1.13.º CE). No obstante, la realidad social ha demostrado que esta distribución competencial no es pacífica, habiendo debido intervenir el Tribunal Constitucional en la resolución de diversos conflictos surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde 1978, el INEM ha venido asumiendo la gestión de las áreas de intermediación en el mercado de trabajo, promoción de empleo, la formación profesional y protección por desempleo. Esta tarea se desarrollaba en todo el Estado, con carácter público y gratuito, en régimen de monopolio y actuación centralizada. En 1994, la reforma de la legislación laboral, operada por la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas urgentes de fomento de la ocupación, rompe este monopolio y da entrada a la participación y colaboración en la gestión de nuevos actores, con el fin de mejorar los Servicios Públicos de Empleo. Entre las medidas adoptadas, destacaron: la eliminación de la obligación del empresario de presentar oferta nominativa de empleo en el INEM, y la legalización de las agencias de colocación sin ánimo de lucro y las empresas de trabajo temporal, a las que sucedieron otras medidas como la creación de los denominados Servicios Integrados para el Empleo (RD 735/95, de 5 de mayo).

A partir de 1996 se inició el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de la gestión realizada por el INEM en materia de colocación, orientación y formación, por lo que las Comunidades que han asumido estas competencias comienzan a crear sus propios servicios de empleo, a través de los cuales realizan la gestión de dichas políticas activas. De forma paralela, en este marco de cooperación entre Administraciones, la mayor parte de las Comunidades han suscrito convenios de colaboración con el INEM, para coordinar la gestión del empleo y la formación profesional con la protección por desempleo.

Con todo, cabe recordar que muchas de estas cuestiones ya fueron objeto de acuerdo con los

Interlocutores Sociales en el seno del Consejo General del INEM, y fueron plasmadas en el documento de «Principios para la organización del Servicio Público de Empleo», de 7 de octubre de 1997, que recogía las líneas de reforma que debían afrontar estos servicios.

Por otra parte, la política de empleo desarrollada en España no puede ser ajena a las directrices y recomendaciones de la Unión Europea. A este respecto, el Tratado de Ámsterdam introdujo en el Tratado de la Unión Europea un Título VIII (artículos 125 a 130), dedicado al empleo. En su virtud, los Estados miembros se comprometen, a través de sus políticas nacionales, a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, que potencie la existencia de trabajadores cualificados, formados y adaptables a las circunstancias del mercado de trabajo.

En este contexto adquiere pleno sentido el denominado «Proceso de Luxemburgo», derivado de la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo celebrada en 1997, por el que los Estados miembros acuerdan potenciar y desarrollar la «Estrategia Europea para el Empleo», con el objeto de mejorar la eficiencia del mercado de trabajo, mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores, así como de la participación y del refuerzo de la política de igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista operativo, esta estrategia supone: 1) Elaboración y aprobación anual, por el Consejo Europeo, de Directrices y Recomendaciones a los Estados miembros, 2) Aprobación y desarrollo de Planes nacionales de acción por el empleo, y, 3) Análisis y supervisión del mercado de trabajo y las políticas de empleo, en el Informe anual conjunto de la Comisión y el Consejo de la Unión Europea. Baste señalar, a este respecto, el compromiso adquirido por los Estados miembros en la Cumbre de Lisboa, celebrada en el año 2000, de convertir la Unión Europea «en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Empleo objeto de Dictamen consta de una Exposición de Motivos, veinticinco artículos, agrupados en tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y cuatro disposiciones finales. Su contenido viene a derogar la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

La Exposición de Motivos justifica el Anteproyecto basándose en la evolución social y legislativa de España desde que se aprobara la vigente Ley Básica de Empleo. De este modo, factores como la descentralización de la gestión de las políticas activas, la participación de otros agentes públicos y privados, la situación del mercado de trabajo o la estrategia europea de empleo, fundamentarían la necesidad de aprobar una nueva Ley de Empleo, con el objeto de incrementar la eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral, a través de la creación de un Sistema Nacional de Empleo, eje principal de este Anteproyecto.

El título preliminar desarrolla (artículos 1 a 5) el capítulo relativo a las normas generales de la política de empleo. De este modo, parte de la definición y los objetivos de esta política, entendida como el conjunto de decisiones estatales y autonómicas dirigidas a desarrollar programas que permitan la consecución de empleo, la adecuación de la oferta y la demanda, y la reducción de las situaciones de desempleo.

Respecto a su planificación y ejecución, afirma la competencia estatal sobre la legislación laboral y sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la política de empleo, así como sobre la gestión de las prestaciones por desempleo, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en su ámbito territorial, el desarrollo de esta política, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral. De forma conjunta, y con la participación de los interlocutores sociales, se prevé la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el empleo (PNAE). En este sentido, configura la Conferencia Sectorial de

Asuntos Laborales como instrumento de colaboración, coordinación y cooperación entre el Estado y las Autonomías, encargada, asimismo, de aprobar anualmente un Plan de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo.

Se cierra este capítulo con la mención de la participación activa de las Corporaciones Locales en la ejecución de la política de empleo.

El título primero, que regula el Sistema Nacional de Empleo, cuenta con tres capítulos. El capítulo I (artículos 6 a 8) se destina a definir el concepto, fines y principios de organización y funcionamiento. A efectos del Anteproyecto, se considera Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones encargadas de promover y desarrollar la política de empleo, estando integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. Se configura así, un sistema público y gratuito en el que se informa sobre oferta y demanda de empleo, y se fomenta y apoya la creación de puestos de trabajo.

Desde el punto de vista organizativo, se sienta el principio de colaboración, cooperación entre el Servicio Público Estatal y los Servicios Públicos autonómicos, con la participación de los interlocutores sociales en sus órganos correspondientes. Asimismo, otros criterios a reseñar son el de integración, compatibilidad y coordinación de los Sistemas de Información, y el de existencia de un Sitio común en red telemática.

El capítulo II (artículos 9 a 16) regula el Servicio Público de Empleo Estatal. Se configura éste como órgano autónomo de la Administración General del Estado, llamado a ordenar, desarrollar y efectuar un seguimiento integral de la política de empleo. En cuanto a su organización, se articula en torno a una estructura central y una estructura periférica, donde, asimismo, participarán las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales. Este servicio será competente, entre otras funciones, para: colaborar en la elaboración

del PNAE, elaborar propuestas normativas en materia de empleo, confeccionar la propuesta de Plan anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo, percibir ayudas de los fondos de la Unión Europea y gestionar las políticas activas de empleo, en los supuestos de que su gestión no hubiese sido transferida, o cuando su ámbito supere el de una Comunidad Autónoma.

Para la financiación de las medidas o programas de empleo a cargo de este Servicio, se apuntan los recursos derivados de las cuotas de desempleo y formación profesional, los fondos europeos, los rendimientos de su patrimonio o actividad y las aportaciones del Estado. A este particular destaca la constitución de un Fondo Nacional de Empleo, de competencia estatal, destinado a sufragar las políticas activas de ámbito superior a la Comunidad Autónoma. Igualmente, cabe subrayar el principio de responsabilidad financiera de la Comunidad Autónoma sobre los fondos de la Unión Europea utilizados en el desarrollo de planes o programas de empleo en su territorio.

Trata el capítulo III (artículos 17 y 18) de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, definidos como órganos o entidades autonómicas encargados de la gestión de las políticas activas en su ámbito territorial. Respecto a su organización, dos son los requisitos que establece el Anteproyecto: que estén dotados de órganos de dirección y de una estructura suficiente, así como que cuenten en sus órganos de representación con la participación de los interlocutores sociales.

El título segundo, en sus dos capítulos, regula los instrumentos de la política de empleo. Su capítulo I (artículos 19 a 20), se dedica a la intermediación laboral, entendida como las acciones de los Servicios Públicos de empleo u otros agentes intermediarios, destinados a casar la oferta de trabajo con la demanda de empleo, esto es, proporcionar empleo adecuado, por un lado, y facilitar los trabajadores necesarios, por otro. Respecto a las entidades colaboradoras de la intermediación se les exige el respeto al principio de igualdad y no discriminación.

El capítulo II (artículos 21 a 25) se refiere a las políticas activas de empleo, comprensivas de

programas y medidas de orientación, empleo y formación, enfocados a mejorar las posibilidades de inserción, adaptar la formación para el empleo y fomentar el espíritu empresarial. De igual forma, se determina que se complementen y relacionen con la protección por desempleo, determinándose, a este respecto, la compatibilidad de las políticas activas con las prestaciones económicas por desempleo.

Como condición necesaria para la participación de los trabajadores en estos programas, se les exige la suscripción de un compromiso de actividad, articulándose las acciones a desarrollar en torno a un itinerario de inserción laboral individualizado.

En este capítulo se contiene, asimismo, una habilitación al Gobierno y a las Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas específicos destinados a colectivos con especiales dificultades de integración en el mercado laboral.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera determina la obligación de estructurar el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal con las previsiones correspondientes a fondos europeos. La segunda y la tercera determinan la sujeción a sus normativas específicas de las Empresas de trabajo temporal y de otros agentes de la intermediación laboral. La cuarta establece un deber general de colaboración en materia de información con los Servicios Públicos de Empleo.

Conforme a las disposiciones transitorias, las entidades colaboradoras en la gestión del empleo mantendrán esta condición, en tanto que no se desarrolle reglamentariamente un nuevo régimen de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo. Por otra parte, hasta que se modifique la estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las menciones del Anteproyecto al Servicio Público de Empleo Estatal se entienden realizadas al INEM.

Por lo que se refiere a las disposiciones finales, las dos primeras establecen los títulos competenciales, así como la habilitación al Gobierno para su desarrollo reglamentario. La Tercera modifica el artículo 15.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por RDL 1/1995, de 24 de marzo, regulando un nuevo mo-

delo de contrato de inserción, que se abre a cualquier entidad pública o privada, para el desarrollo de trabajos o servicios por el trabajador desempleado, con el fin de que adquiera experiencia laboral y mejore su ocupabilidad, durante un período máximo de doce meses cada tres años.

Por último, la disposición final cuarta modifica el artículo 48, apartado 4, de la Ley de Infracciones y sanciones, aprobado por RDL 5/2000, de 4 de agosto, al objeto de otorgar capacidad sancionadora en esta materia al Servicio Público de Empleo.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Ante los cambios sobrevenidos en el mercado de trabajo y en el mapa institucional del Estado, la Ley Básica de Empleo, Ley 51/1980, de 8 de octubre, ha venido perdiendo virtualidad a lo largo de los últimos años, además de haberse visto profundamente modificada o, incluso, derogada parcialmente. Por ello, pese a mantenerse vigente, su alcance normativo es actualmente muy limitado, mostrándose obsoleta para atender cuestiones de suma importancia para la programación, aplicación y gestión de la política de empleo, tales como: la definición de un nuevo Servicio Público de Empleo (SPE), las competencias del Servicio Estatal y de los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas, las pautas de coordinación y cooperación entre ambos, los instrumentos de intermediación laboral o la relación de las políticas activas y pasivas de empleo.

Desde hace algunos años existe un amplio consenso sobre la necesidad de abordar esta reforma legislativa. En este sentido, el CES ya señaló múltiples circunstancias que avalan esta opinión en sus Informes 1/2000, de 26 de enero, sobre Movilidad geográfica, y 3/2000, de 28 de junio, sobre Unidad de mercado y cohesión social. Asimismo, de forma específica, respecto a las políticas de formación ocupacional y continua, el Consejo acogió favorablemente, en su Dictamen 2/2001, de 27 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones, la integración y desarrollo de estas materias en el marco de esa Ley.

Por ello, el Consejo considera que es necesario desarrollar una nueva Ley que regule las con-

diciones básicas de la política de empleo, adaptada a las nuevas realidades del empleo y el desempleo y a las exigencias de su gestión por las Administraciones Públicas, organismos y entidades, públicas o privadas, que la ponen en práctica. A este respecto, el CES entiende que es positivo que se defina y articule un Sistema Nacional de Empleo que cuente con elementos comunes y de coordinación para responder a la Estrategia Europea, a la política nacional de empleo y a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el que, además se preste una atención más personalizada al desempleo, se adopte un enfoque preventivo del desempleo de larga duración y se imbriquen las políticas de formación ocupacional y continua, en un contexto más amplio de aprendizaje permanente, modernizándose asimismo los Servicios Públicos de Empleo.

Por otra parte, la incorporación de España a la Unión Europea implica la obligación de dar cumplimiento a las directrices y recomendaciones que anualmente se aprueban por el Consejo y la Comisión Europea, en el marco derivado de la Estrategia Europea por el Empleo. Desde este punto de vista, el CES avala la Recomendación, dada a España, de completar la modernización de los SPE, mejorando, fundamentalmente, el enfoque preventivo y el sistema de seguimiento estadístico, objetivos estos que, en opinión del Consejo Económico y Social, deben formar parte de la futura Ley de Empleo. En consecuencia, el Consejo considera un avance la propuesta de implantación de tecnologías de información y comunicación.

No obstante, el CES opina que hubiera sido oportuno contar con este nuevo marco normativo general de forma previa al inicio del proceso de transferencias de gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, máxime cuando en la actualidad la mayor parte de ellas ya cuentan con el traspaso de dichas políticas, e incluso con su propia normativa reguladora de los correspondientes SPE autonómicos. En este sentido, al ordenar materias ya transferidas a las Comunidades Autónomas, el Consejo estima necesario un esfuerzo de interlocución por parte de las distintas Administraciones Públicas, a fin de minimizar los riesgos de conflictos competenciales.

Desde el punto de vista de la financiación de las políticas de empleo, el CES entiende que el Anteproyecto de Ley es confuso respecto a los distintos aspectos relacionados con la confección, financiación, distribución y ejecución presupuestaria de las políticas activas de empleo, dado que la gestión de las mismas corresponde en unos casos al SPE estatal y en otros a las Comunidades Autónomas con competencias de gestión transferidas. La imprecisión con que se formula el modelo de financiación, no deslinda los recursos destinados al SPE estatal y aquellos que han de ser distribuidos a las Comunidades Autónomas, lo que puede ser especialmente conflictivo entre otros conceptos en la cuota de formación profesional. Como se pondrá de manifiesto en las observaciones al articulado —artículos 12, 13, 14, 15— son múltiples los problemas que tal falta de modelo suscita. Así, en definitiva, el Anteproyecto que se dictamina, hace referencia a un presupuesto de ingresos y gastos que corresponde elaborar al SPE estatal, y habla también de «fondos de empleo de ámbito nacional», así como de

un «Fondo Nacional de Empleo», pero no queda claro si ambos forman parte de ese presupuesto que elabora el SPE estatal y, por tanto, si este último sirve para financiar tanto las políticas activas que gestiona el SPE estatal como las de gestión transferida a las Comunidades Autónomas. Asimismo, tampoco se precisa cómo y a quién corresponde hacer la distribución de fondos, incluidos los de la Unión Europea.

En cuanto al contenido del Anteproyecto, en opinión del Consejo el texto objeto de Dictamen no responde a una concepción integral de la política de empleo, al no incluir en su definición la protección económica de las situaciones de desempleo. Tampoco resuelve de forma precisa objetivos como: la articulación entre políticas activas de empleo y prestaciones económicas por desempleo o la coordinación de los SPE con otros agentes, públicos y privados, que intervienen en la gestión de las políticas activas de empleo y en la colocación de las personas desempleadas. Y, por último, aunque la Exposición de Motivos apunta problemas tales como la alta tasa de paro, los desequilibrios territoriales, la excesiva temporalidad en la ocupación, la escasa participación de los SPE en la intermediación laboral, o las dificultades de integración laboral de determinados colectivos, posteriormente no son objeto de regulación en el articulado.

Finalmente, el Consejo muestra su extrañeza por la eliminación de la adjetivación de la Ley. En efecto, el término «básica» desaparece del título del Anteproyecto, cuando, en opinión del CES, ésta es una Ley que, por su contenido normativo, no puede sino entenderse y denominarse como legislación básica del Estado.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

TÍTULO PRELIMINAR. DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Artículo 1. Definición

Se establece una definición de la política de empleo que pretende ser «de conformidad con el artículo 40 de la Constitución». Este precepto sólo dedica al empleo el inciso final del apartado primero, referido no a la política de empleo, sino, específicamente, a la «política orientada al pleno empleo». De este artículo no cabe derivar que dicha política sea un conjunto de decisiones estatales y autonómicas tendentes a la consecución del pleno empleo, la adecuación de oferta y demanda y la reducción del desempleo.

En opinión del CES, como la política de empleo comprende tanto políticas activas como pasivas, en la definición que hace el precepto deberían incluirse las prestaciones por desempleo, por lo que sería conveniente hacer referencia al artículo 41 de la Constitución, en el que se determina el deber de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de desempleo.

Artículo 2. Objetivos de la política de empleo

La letra c) de este artículo recoge entre los objetivos generales de la política de empleo la adopción de un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente ante el paro de larga duración, a través de políticas activas de empleo que mejoren la ocupabilidad de los desempleados y faciliten la consecución del pleno empleo. El CES considera que el precepto debe completarse con una expresa mención a aquellos colectivos más desfavorecidos o que presentan especiales carencias y dificultades de integración en el mercado de trabajo por lo que requieren políticas activas adecuadas a sus características y/o atención especializada.

Artículo 3. Planificación y ejecución de la política de empleo

El apartado primero de este precepto fundamenta la planificación de la política de empleo por el Estado en el artículo 149.1 7.^ª y 13.^ª CE, pero se echa en falta la necesaria referencia a la regla 17.^ª del mismo artículo 149.1 CE, en la que se establece la competencia estatal sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, dado que las prestaciones de desempleo forman parte de la Seguridad Social.

En el apartado segundo, último inciso, se declara que corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la gestión de las prestaciones por desempleo. A este respecto, el CES considera que debe señalarse expresamente el organismo que vaya a gestionar en el futuro estas prestaciones, determinándose, igualmente, el mecanismo de articulación y relación entre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo.

El apartado cuatro determina que los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se elaborarán por el Gobierno en colaboración con las Comunidades Autónomas con la participación de los interlocutores sociales y se definirán de acuerdo con la estrategia europea de empleo. De acuerdo con la Agenda social europea; el Consejo estima que estos planes han de vincularse con los programas o planes de integración social, como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.

Artículo 5. La colaboración de las Corporaciones Locales en la ejecución de la política de empleo

Se fundamenta la participación activa de las Corporaciones Locales en la ejecución de los programas de empleo en la Constitución y en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Consejo considera que éstas son refe-

rencias genéricas e imprecisas, dado que ninguna de las dos normas citadas contemplan preceptos concretos relativos a la participación de estas Corporaciones en la política de empleo.

No obstante, el CES, acogiendo las orientaciones contenidas en las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre «Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo» —COM (2001) 629 final—, sobre «Actuación local a favor del empleo» —COM (2000) 196 final—, o sobre «Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo» —COM (1998) 641 final—, opina que es acertado fomentar y potenciar la participación de las Entidades Locales en el desarrollo de las estrategias de empleo en su ámbito territorial. Ese es el sentido además de las medidas previstas en la directriz 11 del Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE) del año 2002, relativa a la acción regional y local por el empleo.

Artículo 7. Fines

Establece este precepto la obligación del Sistema Nacional de Empleo de garantizar el cumplimiento de determinados fines. A este respecto el Consejo entiende que debe recogerse expresamente un cuarto fin en el que se señale la fijación de objetivos, la coordinación y evaluación de la política de empleo y su gestión para que se alcance la coherencia y eficacia del sistema, evitando duplicidades y disfunciones.

TÍTULO PRIMERO. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

Capítulo I. Concepto, fines, principios de organización y funcionamiento

Artículo 8. Principios de organización y funcionamiento

Se señalan en este artículo distintos criterios generales de actuación de los SPE, en primer lugar la colaboración, coordinación y cooperación de los Servicios autonómicos con el estatal. En

opinión del Consejo, es conveniente que se prevea el papel de los SPE en materia de inmigración, y su colaboración o coordinación con otros organismos competentes, máxime por la responsabilidad de estos servicios en el tratamiento de la situación nacional del empleo o en la gestión de las políticas de empleo.

El apartado segundo prevé la participación de los interlocutores sociales en los SPE, lo que en opinión del Consejo debe producirse desde las fases tempranas del proceso de elaboración y definición de las políticas de empleo, comprendiendo en todo caso el diseño, consulta, aplicación, seguimiento y evaluación.

Los apartados tercero y cuarto tratan de los sistemas de información y la existencia de un sitio común en red telemática. El Consejo entiende que ambos apartados deben incardinarse como elementos instrumentales en un principio, que habría que enunciar, de transparencia y movilidad del mercado de trabajo.

En el apartado cinco se prevé la posibilidad de establecer instrumentos de colaboración con otras entidades y respecto a ello, el CES considera que se deben regular los requisitos, las obligaciones y los mecanismos de colaboración de las entidades colaboradoras con los SPE.

Por último, el apartado sexto se refiere al impulso y permanente mejora de los SPE para adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo, con aprovechamiento de las nuevas tecnologías y dotación suficiente de recursos humanos y materiales. El Consejo entiende que se podría enunciar un principio de calidad del servicio, simplificación de trámites y permanente adaptación a un entorno cambiante, para lo que se servirá de las innovaciones tecnológicas y se dotará de los recursos necesarios humanos y materiales.

Capítulo II. El Servicio Público de Empleo Estatal

Artículo 11. Organización

Este artículo se limita a señalar que el SPE estatal se articulará en torno a una estructura cen-

tral y una periférica, en la que participarán las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales. El Consejo considera que esta previsión es insuficiente al no determinarse funciones, competencias y composición de cada una de ellas. Falta igualmente un mayor desarrollo de los mecanismos, instrumentos y órganos que van a conformar el Sistema Nacional de Empleo y el SPE estatal.

La definición organizativa del SPE estatal, el cometido de sus estructuras central y periférica, y su coordinación efectiva con los SPE de las Comunidades Autónomas, plantea dudas sobre la posible duplicidad de órganos administrativos. Así, al no precisar el Anteproyecto si la gestión de la protección por desempleo seguirá en manos del SPE estatal o pasará a otro organismo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, queda en cuestión la propia existencia o no de una estructura periférica del mismo, o al menos su dimensión y funciones.

Asimismo, no se precisa el foro o ámbito en el que se producirá la participación de los interlocutores sociales junto a la Administración Estatal y las Administraciones Autonómicas siendo, a juicio del Consejo insuficiente la regulación de dicha participación pues no queda garantizada en el concreto desarrollo del texto del Anteproyecto, a pesar de figurar como principio de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo en el artículo 8.2. La vigente Ley Básica de Empleo define tanto los órganos de participación (Consejo General y Comisión Ejecutiva del INEM), como el tipo de participación (tripartita—Administración del Estado, organizaciones sindicales y empresariales— y paritaria).

La necesaria participación de los interlocutores sociales en el Sistema Nacional de Empleo y en las actuaciones que desarrollan la política de empleo es por tanto también imprecisa, debiéndose recordar, al respecto, que garantizar la participación activa de los interlocutores sociales es una de las orientaciones de la estrategia europea del empleo y que también los convenios de la OIT contemplan esta participación.

En definitiva, el Consejo considera necesaria una mayor definición del modelo organizativo y,

al igual que hace la vigente Ley Básica de Empleo, una regulación más detallada de la participación de los agentes sociales, identificando los órganos en que se producirá, su naturaleza, funciones y competencia, manteniendo al menos el status y rango actual, y reuniendo los caracteres de tripartita y paritaria.

Artículo 12. Competencias

Entre las competencias atribuidas al SPE estatal no se ha previsto la de gestión de la protección por desempleo, lo que lleva a que tampoco se haya previsto el órgano ni los mecanismos que permitan garantizar la necesaria articulación y relación entre políticas activas y pasivas de empleo.

El precepto establece que el SPE estatal tiene la competencia de confeccionar la propuesta de presupuesto de ingresos y gastos del Servicio Público de Empleo, sin hacer en este último caso referencia expresa al ámbito estatal, por ello, el CES entiende que la letra c) del precepto debería decir que el SPE es el estatal, expresando que este presupuesto comprende tanto las políticas que gestiona el SPE estatal como las que éste transfiera a las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, junto a las competencias que contempla el precepto en sus distintos apartados sería conveniente incluir la evaluación comparativa de políticas, estrategias, iniciativas y marcos territoriales y transnacionales, mediante la definición de indicadores comparables que respondan a objetivos de empleo cuantificables.

Artículo 13. Financiación de las políticas de empleo

Pese al título del precepto, éste sólo se refiere a las políticas activas. Además, en su desarrollo se señalan las fuentes de financiación de «las políticas de empleo a cargo del SPE estatal» existiendo dudas sobre si el alcance del término «a cargo» se refiere a las que gestiona exclusivamente dicho servicio estatal, por lo que de ser así, el Consejo considera que en el Anteproyecto existiría una laguna sobre las fuentes de financiación de las políticas activas de empleo gestionadas por las Comunidades Autónomas.

Se determina en este artículo que las políticas de empleo a cargo del SPE estatal se financiarán, entre otros recursos, con las cuotas de desempleo. A este respecto el Consejo considera que la redacción del Anteproyecto parece consolidar que las cuotas de desempleo financien políticas activas de empleo, sin que el Estado aporte recurso alguno a tal fin. En relación con ello, el Consejo estima que sería conveniente que, con anterioridad a la toma de decisiones relevantes en esta materia, se estudie la posible separación de las fuentes de financiación, con el fin de determinar su viabilidad, alcance y límites concretos, en el contexto de una revisión global del sistema de desempleo, que habría de contar en todo caso con la participación de los interlocutores sociales.

Artículo 14. Presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional

Este artículo comprende la «presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional», entendiéndose por tales los que no forman parte del coste efectivo de los traspasos de competencias de gestión a las Comunidades Autónomas, que es el SPE estatal quien tiene las competencias sobre los mismos, y que se distribuirán anualmente cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida. En opinión del CES, parece deducirse que esos fondos de empleo nacionales son las partidas de ingresos de un presupuesto único dedicadas a financiar el conjunto de las políticas activas de empleo, tanto las gestionadas por el SPE estatal como las de gestión transferida a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el apartado tercero de este artículo hace referencia a un «Fondo Nacional de Empleo» destinado a financiar los programas y medidas de las políticas activas de empleo de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, cuya ejecución corresponda al SPE estatal, que se supone que formaría parte también de esos «fondos de empleo de ámbito nacional», es decir, del presupuesto único cuya elaboración corresponde al SPE estatal.

Artículo 15. Cofinanciación de políticas activas

El contenido de este artículo hace referencia a la cofinanciación de estas políticas con fondos de la Unión Europea y a la distribución de las subvenciones a gestionar por las Comunidades Autónomas, si bien no se indica a quién corresponde dicha distribución, ni si esos fondos forman parte del presupuesto único que elabora el SPE estatal.

Artículo 16. Órganos de seguimiento y control de los fondos

Este precepto, en opinión del CES admite diversas mejoras técnicas, dirigidas a diferenciar los «órganos de la Administración» de otras «entidades» de la Administración. Baste señalar a este respecto la naturaleza no de órgano sino de entidad territorial de las Comunidades Autónomas.

Capítulo III. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas

Artículo 17. Concepto y competencias

Las referencias efectuadas en el apartado primero al Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas u órgano correspondiente, deben formularse en plural, aludiendo por tanto a los servicios u órganos de las Comunidades Autónomas encargados de gestionar las políticas activas de empleo.

El Anteproyecto determina que, sin perjuicio de las competencias que se les atribuye por los correspondientes órganos de gobierno, corresponde a los SPE autonómicos la gestión de las políticas activas de empleo en su respectivo ámbito territorial, así como la colaboración con el Servicio estatal en la elaboración del Plan Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo. A fin de evitar desequilibrios territoriales, que se vea limitada la igualdad de oportunidades y se afecte negativamente a la unidad del mercado de trabajo, el Consejo estima conveniente que el Anteproyecto de la Ley de Empleo defina las competencias básicas de estos Servicios en las materias transferidas por el Estado.

TÍTULO SEGUNDO. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Capítulo I. La intermediación laboral

Artículo 20. Agentes de la intermediación

Se establece que la intermediación en el mercado de trabajo se realizará por los SPE y por las entidades colaboradoras. De forma paralela, la disposición transitoria primera del Anteproyecto establece que, en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de esta materia, mantendrán esta condición las entidades que en el momento de entrada en vigor de la Ley colaboren con los SPE en la gestión del empleo. De acuerdo con el Convenio 181 de la OIT —Convenio sobre las agencias de empleo privadas de 1997—, teniendo en cuenta que conforme a la actual regulación de las agencias de colocación éstas carecen de ánimo de lucro, el Consejo considera conveniente que el Anteproyecto defina, previa consulta a los interlocutores sociales, quiénes pueden intermediar y qué requisitos y obligaciones han de cumplir las entidades colaboradoras. Asimismo debe regularse su coordinación con los SPE, diferenciando con claridad la capacidad legal para intermediar de los posibles convenios de colaboración que los SPE puedan suscribir con entidades públicas o privadas para promover la colocación de los trabajadores desempleados.

En todo caso, en opinión del Consejo es necesario incrementar la tasa de intermediación de los SPE mejorando su eficacia.

Capítulo II. Las políticas activas de empleo

Artículo 21. Concepto

Las políticas activas de empleo se definen como el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación, destinadas entre otros fines a fomentar el espíritu empresarial. A este particular, el Consejo considera que debe hacerse también mención al fomento de la economía social.

Artículo 22. La activación frente al desempleo

Este precepto determina el desarrollo y participación en los programas y medidas de política activa de empleo en torno a los conceptos de «compromiso de actividad» y de «itinerario de inserción laboral». Para su definición, se remite al artículo 231 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, recientemente modificado por el RDL 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Si bien el CES considera positivo todo planteamiento que redunde en una atención más personalizada del desempleado y en un enfoque preventivo del desempleo de larga duración, igualmente estima que el compromiso de actividad debería fijarse sobre la base del itinerario inicial de inserción laboral, elaborado entre el desempleado y el SPE.

Artículo 23. Clasificación

El apartado primero señala distintas actuaciones que se deben contener en los programas y medidas de las políticas activas de empleo. El CES echa en falta que en esta enumeración de actuaciones no se aluda a aquéllas enfocadas a promover procesos integrales de inserción laboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social.

En el apartado segundo de este precepto se señala que los programas de formación profesional, ocupacional y continua se desarrollarán de acuerdo con la Ley de Formación profesional y las normas que se dicten para su aplicación. La referencia a dicha disposición es incorrecta, a juicio del Consejo, debiéndose entender que se trata de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional. Asimismo, debería aludirse a otras fuentes normativas en materia de formación profesional de gran importancia como son los Acuerdos Nacionales de Formación Continua.

Artículo 25. Compatibilidad de políticas activas de empleo con las prestaciones económicas por desempleo

La compatibilidad de políticas activas de empleo con la prestación por desempleo ya es posi-

ble, siendo un ejemplo de ello la formación ocupacional y la percepción de la prestación o subsidio por desempleo.

El título del artículo 25 es de por sí engañoso, pues no se está compatibilizando política activa de empleo con la prestación (o subsidio) por desempleo. Lo que realmente compatibiliza es el trabajo por cuenta ajena con la prestación por desempleo como vía para subvencionar al empresario.

La compatibilidad que regula el artículo 25 desvirtúa la naturaleza jurídica del contrato de trabajo. Este es un negocio jurídico dirigido a crear un vínculo de obligaciones entre las partes (trabajador y empresario), es decir, es verdadera y propiamente un contrato en tanto que el trabajador está obligado a realizar una actividad laboral y el empresario está obligado a retribuirle con el salario correspondiente al tiempo de trabajo. El artículo 25 del Anteproyecto libera a una de las partes del contrato, al empresario, de su obligación de retribuir al trabajador la totalidad del trabajo realizado, mientras que el trabajador, asume no sólo el cumplimiento de su obligación, realizar una actividad laboral, sino que también tiene que autorretribuir el trabajo que ha realizado, aportando para ello la prestación o subsidio que ha generado por la pérdida de un empleo anterior y previa cotización a la Seguridad Social, mientras que el empresario se beneficia de un trabajo que no retribuye.

Por otra parte, la compatibilidad entre trabajo por cuenta ajena y prestación o subsidio por desempleo, va a conllevar una discriminación dentro del colectivo desfavorecido al que se quiere promocionar en el acceso al empleo, en perjuicio de todos aquellos trabajadores que estando en situación de desempleo no perciben prestación o subsidio, pues ciertamente al empresario le resultará mucho más ventajoso contratar al que se encuentra en mejor situación dentro de ese colectivo, es decir, al que cobra prestación o subsidio de desempleo, que al que se encuentra en peor situación por no tener derecho a dicha prestación o subsidio.

No queda claro cuáles son las contingencias de seguridad social por las que va a cotizar el em-

presario, especialmente con respecto a si está comprendida la cotización por desempleo, ya que con carácter general la percepción de prestación o subsidio por desempleo no conlleva la cotización por este concepto.

El apoyo público para el fomento del empleo y la inserción laboral de los colectivos de personas desempleadas con mayores dificultades en el acceso al empleo debe realizarse mediante el desarrollo de programas, así como a través de bonificaciones a la contratación en empresas privadas, pero estas medidas de fomento del empleo no requieren de nuevas modalidades de contratación, que siempre van a producir un efecto de «vasos comunicantes» en el mercado laboral cuando su utilización se extiende a cualquier entidad privada.

Por todo lo expuesto, el CES se muestra en desacuerdo con posibilitar subvencionar el empleo con las prestaciones por desempleo.

Disposición final tercera. El contrato de inserción

El contrato de inserción, figura contractual de reciente creación en nuestra legislación en virtud de la Ley 12/2001, de 9 de julio, se modifica a través de la Ley de Empleo, sin que se justifique en la Memoria explicativa del Anteproyecto de Ley las razones del cambio.

Esta nueva regulación del contrato de inserción introduce elementos que afectan a los principios que rigen las causas de la contratación temporal, ya que es un contrato con causa excesivamente genérica, cual es la adquisición de experiencia laboral. Así, mientras que en el texto de la norma actualmente vigente el objeto del contrato es la realización de «una obra o servicio de interés general o social», el texto del Anteproyecto sustituye dicho objeto por el de la realización de «un trabajo o servicio», cambio que no es sólo de estilo ni semántico. Se amplía quiénes lo pueden utilizar y no se acotan los programas públicos.

Por último, no parece garantizarse que el trabajador perciba el salario correspondiente al gru-

po y categoría profesional fijado en el convenio colectivo de aplicación en función del trabajo prestado.

En opinión del Consejo Económico y Social el apoyo público al fomento del empleo y la inserción laboral de los colectivos de personas con mayores dificultades en el acceso al em-

pleo, debe realizarse mediante el desarrollo de programas, así como a través de bonificaciones a la contratación, pero estas medidas de fomento del empleo no requerirían de nuevas modalidades de contratación que, en todo caso, deberían analizarse en el contexto de las modalidades ya existentes, especialmente las de carácter formativo.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social estima adecuado remitir las conclusiones de este Dictamen a las que se derivan, en cada caso, de lo expresa-

do en las observaciones generales y particulares precedentes.

Madrid, 24 de junio de 2002

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DE ELA Y CIG, PERTENECIENTES AL GRUPO PRIMERO DEL CES

ELA y CIG queremos, mediante este voto particular, explicar las razones por las que nos hemos opuesto al Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo.

Compartimos las reflexiones que se realizan en el texto sobre el contrato de inserción o sobre la compatibilización entre salario y prestación por desempleo. Estas medidas suponen un nuevo avance en la línea de la desregulación, flexibilización y privatización de servicios públicos que caracterizan los cambios aprobados en los últimos años en materia sociolaboral.

Sin embargo, consideramos que el aspecto central del Anteproyecto es el que hace referencia a una mayor centralización de las políticas de empleo (activas y pasivas). En este sentido, estamos en total desacuerdo con la línea del Ante-

proyecto y valoramos muy negativamente que el Dictamen del CES sea aún más centralizador que el texto presentado por el Gobierno.

- a) Un Anteproyecto centralizador de las políticas de empleo

El Anteproyecto del Gobierno español plantea un paso más en la centralización de las políticas de empleo, tratando, por una parte, de dar cobertura a la no transferencia de alguna de las políticas, y, por otra, de establecer mecanismos para recuperar para el ámbito estatal competencias que están o puedan estar transferidas.

Para ello incorpora un nuevo objetivo a conseguir con las políticas de empleo, que es el de «mantener la unidad del mercado en todo el territorio estatal». A partir de esta definición el Gobierno en

este proyecto de Ley decide que en las políticas de empleo son competencias del Estado:

- La planificación y coordinación de la política de empleo.
- La elaboración de legislación y reglamentos en relación a la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo en el ámbito nacional, formación profesional ocupacional y continua, así como el desarrollo de dicha ordenación.
- La ejecución de las políticas activas de empleo cuando la gestión no haya sido objeto de transferencia, o cuando el ámbito de ejecución supere el de una Comunidad Autónoma (nuevo título competencial por el que se permite recuperar competencias ya transferidas).
- En cualquier caso, señala el texto, «corresponde al Gobierno, (...) la gestión de las prestaciones por desempleo».

El proyecto crea lo que se denomina «Sistema Nacional de Empleo», integrado por el Servicio Público de Empleo estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

El Servicio Público de Empleo estatal se organiza en una estructura central y en una estructura periférica. Las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales participan en sus órganos correspondientes. Entre otras competencias, tiene la de «percibir las ayudas de fondos europeos para la cofinanciación de acciones a cargo de su presupuesto y proceder a la justificación de las mismas, a través de la autoridad de gestión designada por la normativa de la Unión Europea». Es decir, el servicio estatal será el que gestione los fondos europeos y con esto se ahonda en las ineficiencias, solapamientos y desequilibrios que ya en la actualidad se están produciendo respecto de la política regional comunitaria, que es fundamentalmente política territorial.

El proyecto establece que la financiación de las políticas de empleo a cargo del servicio estatal será la cuota de desempleo, la de formación profesional, los fondos sociales europeos, el pa-

trimonio propio y las aportaciones del Estado. Ninguna de estas fuentes aparecen como financiación de los servicios autonómicos. Sin embargo, si la cuota de desempleo va a servir para financiar políticas activas, coherentemente con esto, las Comunidades Autónomas tendrían algo que decir respecto de estas cuotas, reclamando la parte correspondiente.

Asimismo, se establece que el Estado, a través del Servicio Público de Empleo estatal, tiene las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional. La cuestión de los fondos de empleo de ámbito nacional, que está sin desarrollar, parece encaminada a crear un nuevo concepto tabú, como el de caja única, en el cual incluir aspectos centrales de las políticas activas (formación ocupacional, continua, etc.), que quedarían en manos del Estado. Tales fondos se distribuirán anualmente (por el Gobierno) cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida. En este sentido se da un paso inmediato, que es la creación de un Fondo Nacional de Empleo para financiar los programas y medidas de las políticas activas de empleo de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma y cuyo presupuesto lo decidirá el Gobierno central año a año, previo informe de la Conferencia Sectorial.

El Anteproyecto es una nueva muestra de la total falta de garantías que ofrece el actual marco jurídico para el desarrollo de un proyecto de autogobierno. El Gobierno español, de manera unilateral, exactamente igual que ha venido haciendo en otras áreas del autogobierno, como la educación, la sanidad, etc., trata de imponer un determinado reparto de competencias entre el Estado y el resto de instituciones, modificable a su antojo en cada momento.

En esta ocasión se trata de plantear la consolidación legal de un sistema único y uniforme en el Estado, centralizado, planteando una mera descentralización administrativa del INEM y participación de las Comunidades Autónomas en su estructura periférica como unas entidades colaboradoras más, en la medida en que acepten transferencias de la *gestión* de las políticas activas. El Anteproyecto no aclara si los servicios periféricos se van a mantener exclusivamente para la gestión de las presta-

ciones económicas del desempleo, porque de no ser así, sería contrario a las transferencias de las políticas activas de empleo ya producidas en muchas de las Comunidades Autónomas.

Además, en relación a las políticas pasivas, el proyecto pasa a limpio lo que ahora está ocurriendo, que es que la gestión de las prestaciones por desempleo se hace por el Estado, dándole un carácter definitivo a esta situación. Esto, al igual que las medidas recogidas sobre las competencias en las políticas activas, va en contra del contenido de los marcos estatutarios vasco y gallego, que categóricamente establecen que la gestión del régimen económico de la Seguridad Social corresponde a estas Comunidades.

b) Un Dictamen aún más centralizador

Por su parte, el Dictamen aprobado por el CES, en lugar de denunciar esta línea, viene a decir que este proyecto llega tarde, en consonancia con anteriores Dictámenes del CES o de lo recogido en el acuerdo alcanzado en 1997 por el Gobierno español, CEOE, CCOO y UGT «Principios para la organización del sistema público de empleo».

Así, el Dictamen señala que *«Desde hace algunos años existe un amplio consenso sobre la necesidad de abordar esta reforma legislativa... El CES opina que hubiera sido oportuno contar con este nuevo marco normativo general de forma previa al inicio del proceso de transferencias de gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, máxime cuando en la actualidad la mayor parte de ellas ya cuentan con el traspaso de dichas políticas, e incluso con su propia normativa reguladora de los correspondientes SPE autonómicos. En este sentido, al ordenar materias ya transferidas a las Comunidades Autónomas, el Consejo estima necesario un esfuerzo de interlocución por parte de las distintas Administraciones Públicas, a fin de minimizar los riesgos de conflictos competenciales»*.

Precisamente porque el Dictamen reconoce en varias ocasiones que la futura Ley va a ser conflictiva en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas y que este Anteproyecto está inmaduro, consideramos que el mejor conse-

jo que esta institución podría ofrecer al Gobierno, sería el de proponerle su retirada para revisar el procedimiento utilizado, concediéndose el tiempo suficiente para abordar un diálogo y una negociación real con las Comunidades Autónomas en función de las competencias que cada una tiene reconocidas estatutariamente. Sin embargo, el CES se lamenta de que el Anteproyecto de Ley llegue demasiado tarde y no muestra preocupación alguna por el respeto a las competencias autonómicas, proponiendo incluso que el texto vaya más allá, definiendo con más precisión órganos y competencias.

En relación a la gestión de las prestaciones por desempleo, el Dictamen del CES no plantea la necesidad de que se transfieran las mismas a las Comunidades Autónomas, como debería ocurrir en las que tienen la competencia para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. El CES simplemente pide que se clarifique el organismo estatal que va a gestionar dichas prestaciones.

Sobre el reparto de competencias entre el SPE estatal y el de las Comunidades Autónomas *«el CES entiende que debe ser el SPE estatal el que debe establecer el presupuesto de ingresos y gastos tanto de las políticas que gestiona el SPE estatal como las de las Comunidades Autónomas»*. Es decir, el CES exige una mayor concreción y centralización que la que se recoge en el Anteproyecto, buscando una uniformidad entre los SPE de las Comunidades Autónomas, y en todo caso, dando total capacidad de decisión a lo que se decida en cada momento en el ámbito estatal.

En relación a los fondos nacionales de empleo, el Dictamen indica que *«en opinión del CES, parece deducirse que esos fondos de empleo nacionales son las partidas de ingresos de un presupuesto único dedicadas a financiar el conjunto de las políticas activas de empleo, tanto las gestionadas por el SPE estatal como las de gestión transferida a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el apartado tercero de este artículo hace referencia a un Fondo Nacional de Empleo destinado a financiar los programas y medidas de las políticas activas de empleo de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, cuya ejecución*

corresponda al SPE estatal, que se supone que formaría parte también de esos fondos de empleo de ámbito nacional, es decir, del presupuesto único cuya elaboración corresponde al SPE estatal».

En relación a la cofinanciación de las políticas activas, y en concreto sobre los fondos europeos, el CES quiere que se concrete a quién corresponde dicha distribución, y si esos fondos forman parte del presupuesto único que elabora el SPE estatal. Que se distribuyan a nivel estatal y que formen parte de ese presupuesto único parece la consecuencia lógica que se desprende del Dictamen.

Sobre las competencias de los SPE de las Comunidades Autónomas el CES estima conveniente que el Anteproyecto de Ley de Empleo defina las competencias básicas de estos Servicios en las materias transferidas por el Estado. Es decir, se busca la uniformización total.

Por todo ello, ELA y CIG rechazamos tanto el texto del Anteproyecto como el Dictamen aprobado por el CES.

Madrid, 25 de junio de 2002

VOTO PARTICULAR

AL DICTAMEN ELABORADO POR EL CES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO

Conforme al artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, se formula voto particular al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo, aprobado en la sesión extraordinaria del 24 de junio de 2002. Los firmantes son los siguientes Consejeros del Grupo Tercero: Marcos de Castro Sanz, Alfonso Vázquez Fraile, José Cardona Conthe, Juan Gualda Navas (ambos en representación del Sector de la Economía Social), José A. Suárez Llanos, José Manuel González-Gil de Bernabé, Claudio Cabaleiro Villanueva (en representación de Organizaciones del Sector Marítimo-Pesquero), Pere Margalef i Masiá, Eduardo Navarro Villarreal (en representación de Organizaciones del sector Agrario) y Jorge Hinojosa Bolívar, Antonino Joya Verde, Isabel Ávila Fernández-Monge, Ignasi Faura Ventosa (en representación de Organizaciones de Consumidores y Usuarios). Han decidido elaborar este voto particular por estimar que el citado Dictamen quedaría incompleto si no se tomara en cuenta, al menos, los dos aspectos que a continuación se justifican y razonan:

1.º Se debería añadir, explícitamente, un llamamiento a los poderes públicos para que integren en los órganos donde se decide y evalúa la política de empleo a las organizaciones que vertebran la sociedad civil organizada, con el fin de conseguir el objetivo del pleno empleo apoyado en el compromiso de todos los que puedan aportar

Para ello, se proponía incluir el siguiente texto en las observaciones generales del Dictamen aprobado:

«El CES entiende que, siendo el empleo un elemento básico para la cohesión social y, por tanto, imprescindible su fomento en las políticas económicas y sociales, debería convocar para la propuesta y evaluación de soluciones a todos los actores sociales con potencialidad de crear o desarrollar puestos de trabajo. En este sentido, el CES cree que el Sistema Nacional de Empleo ha de garantizar una mejora cualitativa de los procedimientos participativos de elaboración, desarrollo y seguimiento de

políticas activas de empleo. En línea con el «método abierto de coordinación», iniciado tras la Cumbre de Lisboa, el establecimiento de una cooperación extensible a todos los niveles de intervención, que englobe a un número mayor de actores sociales representativos (a escala nacional, regional y local) es una característica clave de las nuevas políticas de empleo, de inclusión social y de gobernanza que se están delimitando en el ámbito europeo. Se trata, con ello, de asegurar la implicación activa de la sociedad civil organizada (incluidas las organizaciones representativas de las empresas de economía social, de consumidores, del sector agrícola y del marítimopesquero), en tanto que aglutinadora de actores sociales representativos claves en la implementación de políticas activas de empleo y en la colaboración activa con los Servicios Públicos de Empleo. No debería excluirse ninguno de los esfuerzos sociales que contribuyan significativamente a la mayor creación de empleo. Lo que debe ser contemplado en los diversos artículos que establecen la interlocución con los Poderes Públicos».

JUSTIFICACIÓN

El principio de coordinación extensible a todos los niveles de intervención de las políticas de empleo, con la implicación y compromiso de una cada vez mayor pluralidad de agentes, se pone de manifiesto en múltiples documentos de la Unión Europea (CES, Comité de las Regiones, Comisión, Consejo, Reglamento del FSE...), en concreto:

- Agenda Social Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 (2001/c 157/02) DOCE C157/4 de 30 de mayo de 2001.
- CDR 384/2001 final, Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de marzo de 2002 sobre el tema «Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social». Bruselas, 26 de marzo de 2002.
- CES 1325/2001. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002». Bruselas, 17 de octubre de 2001.
- CES 236/2001. Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Revisión intermedia de los tres procesos en los que se apoya la estrategia europea del empleo». Bruselas, 28 de febrero de 2001.
- CES Europeo: «La société civile organisee au niveau europeen», Actes de la premiere Convention, Bruselas, 15-16 octubre de 1999.
- COM (2001) 16 final, de 16 de enero de 2001, «Sobre el apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la Estrategia Europea de Empleo».
- COM (2001) 264 final, de 15 de mayo de 2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible».
- COM (2001) 629 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo». Bruselas, 6 de noviembre de 2001.
- COM (2001) 378 final, de 5 de julio de 2001, «Resultados de la Programación de los Fondos Estructurales para el periodo de 2000/2006 (Objetivo n.º 1)».
- COM (97) 241 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, «El fomento de las asociaciones y fundaciones en Europa».
- Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002 (2002/177/CE) (DOCE L60/60, de 1 de marzo de 2002).
- Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (2001/63/CE) (DOCE L22/18, de 24 de enero de 2001).

- Reglamento (CE) n.º 1784/1999 de 12 de julio de 1999 sobre el Fondo Social Europeo, DO L 213 de 13 de septiembre de 1999, p.6 artículo 2.2 (a).
- SEC (2000) 1547/7 final, Libro Blanco de la Gobernanza Europea. «Profundizar en la democracia de la Unión Europea», Bruselas, 11 de octubre de 2000.

Pero, de manera explícita, este tema de extender la participación en el diálogo institucional a toda la sociedad civil es especialmente citado en la *Declaración de Helsinki* (23 de noviembre de 2001) de todos los CES europeos, entre los que estaba el CES español. Expresamente se dice que «La expansión del diálogo social y civil, así como el desarrollo y fortalecimiento de su función asesora a todos los niveles, son elementos claves para promover una sociedad más participativa e integradora, y para impulsar la confianza de los agentes sociales, de las organizaciones que representan a la sociedad civil y del público en general, en el proceso de integración europea». Desarrollando más explícitamente estos criterios a lo largo de la Declaración.

Si no es en el empleo donde esa participación y función asesora de los mecanismos del diálogo social y civil se puede dar, se podría poner en cuestión la veracidad de la Declaración citada, salvo que se esté desarrollando un nominalismo que tan sólo tiende a confundir a la sociedad. No se entendería bien la contradicción que supone esta situación no sólo para los CES, sino especialmente para el español.

Para apoyar más la idea de extender la participación social al diálogo institucional, conviene hacer un breve recorrido por algunos de los documentos que están desarrollándose en la Unión Europea y que inciden en la necesidad de provocar la participación, implicación y compromiso con el Sistema Nacional de Empleo.

Se trata de poner en práctica, y de hacer operativo, lo que conceptualmente ya se ha desarrollado. La participación y la descentralización son los principios básicos que subyacen al enfoque de la programación de política estructural de la Unión Europea. Principios que se extienden a todos los campos que tienen significación en la cohesión social. Como, por ejemplo, en la planificación, seguimiento y control de los Fondos Estructurales, principales mecanismos financieros para aplicar las políticas económicas, de empleo, formación, inclusión social, igualdad de oportunidades, lucha contra la discriminación y desarrollo de empresa.

En esta línea, la *Reforma de los Reglamentos comunitarios de junio de 1999*¹ inició una estrategia para reforzar el «principio de cooperación», entendiéndolo, por un lado, como una práctica política que ha de ir más allá de la simple información o consulta, y por otro, como una actuación que ha de acoger a un mayor número de interlocutores². Según el Reglamento, la cooperación en el seguimiento de los Fondos Estructurales se establecerá en una «asociación amplia y eficaz de todos los organismos adecuados» y será de aplicación a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

En la primavera de 2000, la *Cumbre de Lisboa* destacó la necesidad de implicar a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en la concepción y aplicación de las políticas; por primera vez se empezó a hablar del «método abierto de coordinación» que ha de hacerse extensible a todos los niveles de intervención.

Desde 2001, el *Consejo de la Unión Europea en las Directrices Europeas para las Políticas de Empleo de los Estados Miembros* hace un llamamiento por el que «debería fomentarse la cooperación en todos los planos, tanto con los interlocutores sociales como con las autoridades regionales y

¹ Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

² El Reglamento en su considerando 27 y, en particular, en el artículo 8, hace extensiva la cooperación a los siguientes interlocutores: «Las Autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes. Los interlocutores económicos y sociales. Cualquier otro organismo adecuado en este marco».

locales y los representantes de la sociedad civil para que, cada uno en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, puedan contribuir a promover un alto nivel de empleo»; invitando a que desempeñen un «papel más destacado en la definición, aplicación y evaluación de las directrices para el empleo que dependen de ellos». En la Directriz 11 del Pilar II, de las Directrices del empleo para el año 2001 y 2002³, se pide que se fomente esta participación e invitan a los Poderes Públicos a que fomenten este tipo de organizaciones; explícitamente se solicita, en el año 2002, que se potencie la capacidad de creación de empleo de la Economía Social.

La «*Agenda Social Europea para el periodo 2000-2005 (aprobada por el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000)*»⁴, propugna un enfoque integrado europeo de renovación social y económica, basado en un nuevo tipo de aplicación de los programas políticos. Este modelo implica colaboración e interacción dinámica entre gobiernos y actores sociales, de tal manera que «todos los agentes, las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, los interlocutores, la sociedad civil y las empresas tienen un papel que desempeñar».

En el ámbito de la estrategia coordinada para un desarrollo sostenible iniciada en el *Consejo de*

Gotemburgo, la Comisión Europea, hace la siguiente reflexión: «Los esfuerzos de la Unión por alcanzar el desarrollo sostenible dependen en definitiva de la “propiedad” compartida de una estrategia por ciudadanos y empresas, así como por la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. Las perspectivas de aceptación pública de esta estrategia serán mayores si se basan en un diálogo global con los representantes de la sociedad en su sentido amplio»⁵.

En febrero de 2001, el *CES Europeo* considera que «La sociedad civil organizada debería participar todavía más en la preparación y la aplicación de los procesos en materia de empleo». Con relación al nuevo método político introducido en la Cumbre de Lisboa, «método abierto de coordinación» para adoptar el objetivo estratégico del pleno empleo», el Comité señala que en el nuevo método se incluye al conjunto de la sociedad civil organizada para ejecutar la estrategia⁶.

Este *Comité Económico y Social Europeo* define el concepto de sociedad civil organizada como «la suma de todas las estructuras cuyos miembros tienen objetivos y responsabilidades que son de interés general y que actúan como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos». Este concepto incluye a todas las organizaciones económicas, sociales y laborales⁷.

³ Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (2001/63/CE) (DOCE L22/18, de 24 de enero de 2001). Igualmente, Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (2002/177/CE) (DOCE L60/60, de 1 de marzo de 2002).

⁴ Agenda Social Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 (2001/c 157/02) DOCE C157/4 de 30 de mayo de 2001.

⁵ COM (2001) 264 final, 15 de mayo de 2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible».

⁶ CES 236/2001. Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Revisión intermedia de los tres procesos en los que se apoya la estrategia europea del empleo». Bruselas, 28 de febrero de 2001.

⁷ El propio *CES Europeo* reconoce, que «el diálogo civil está destinado a ser el foro de comunicación de la sociedad civil organizada en el ámbito comunitario, y debe considerarse como un complemento al diálogo social, en el que los interlocutores sociales, al igual que el resto de los actores competentes de la sociedad civil organizada, participarán en función de los problemas que deban abordarse».

El *Secretario de la Confederación Europea de Sindicatos* declaraba en la Convención sobre la sociedad civil organizada, organizada por el *CES Europeo* a finales del año 1999, que «en tanto que Confederación Europea de Sindicatos, reservamos una acogida muy favorable a la presencia en la escena europea de esas manifestaciones de la sociedad civil organizada y estamos de acuerdo en que también ellas, en el marco de sus responsabilidades, deben ser reconocidas como interlocutores de las instituciones europeas. ¿Es esto el diálogo civil? ¿Cómo lo queremos llamar? Llamémoslo así. Crea

En octubre de 2001, un *Dictamen del CES Europeo* en relación a las directrices para las políticas de empleo del año 2002 observa: «Para reforzar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los planes nacionales de acción (PNA), los Estados miembros deberían asociar a los interlocutores en una fase más temprana del proceso. Actualmente, no es infrecuente que se les consulte sobre los PNA después de que los gobiernos hayan elaborado los planes. De esta forma, los interlocutores sociales no se sienten implicados en la elaboración ni en la aplicación de los PNA. Por otra parte, también, debería asociar más estrechamente a los interlocutores a la aplicación de las recomendaciones específicas dirigidas a cada país»⁸.

El beneficio de aprovechar los mecanismos de cooperación e interlocución de un mayor número de actores socioeconómicos, para legitimar el proyecto europeo y mejorar la calidad de las actuaciones tiene una clara expresión de voluntad política en el «*Libro Blanco de Comisión sobre la Gobernanza Europea*»⁹. Acorde con los principios de participación, apertura, responsabilidad, coherencia y eficacia, el Libro Blanco de la nueva gobernanza:

- incide en la necesidad de potenciar una mayor interacción entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las administraciones regionales y locales;
- apuesta por una serie de medidas, con la intención de hacer del espacio europeo una «realidad tangible para los ciudadanos y las empresas»;
- en un escenario de «renovación del proceso de elaboración de las políticas de la

Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor responsabilización de todos los participantes»;

- en el Libro Blanco se afirma, que «el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en la participación de todos a todos los niveles, desde la identificación de las políticas hasta su aplicación».

Por todo ello, y puesto que el empleo se está revelando como factor básico de cohesión social, siendo el objetivo de conseguir una sociedad más cohesionada un objetivo estratégico que se autoimpone la Comisión Europea, a partir de la Cumbre de Lisboa, no se entiende la resistencia a admitir la idea de que excluir de los órganos donde se diseña y evalúa la política de empleo es un despilfarro que no favorecerá la consecución del nivel de empleo que corresponde a una sociedad integrada. Por otra parte, tampoco se entiende la resistencia a emplear y trasladar operativamente el lenguaje político, desarrollado extensamente en Europa, relativo a la necesidad de crear y fomentar una ciudadanía activa en la construcción de nuestras políticas sociales y económicas.

2.º Debería explicitarse más el sentido que oriente cómo se desarrollarán programas destinados a fomentar el empleo de personas con especiales dificultades

En este sentido, los firmantes de este voto particular entienden que lo descrito en el artículo 24,

en la importancia de reconocer esta nueva realidad de lleno». (CES Europeo: «La société civile organisée au niveau européen», Actes de la première Convention, Bruselas, 15-16 de octubre de 1999).

Ya en 1997, la *Comisión Europea* en su Comunicación «El fomento de las asociaciones y fundaciones en Europa» formula como objetivo político «la construcción a medio plazo de un sólido diálogo civil a nivel europeo que ocupe su lugar junto al diálogo sobre políticas con las autoridades nacionales y al diálogo social con los interlocutores sociales».

⁸ CES 1325/2001. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002». Bruselas, 17 de octubre de 2001.

⁹ COM (2001) 428 final, 25 de julio de 2001 «La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco».

del Anteproyecto de Ley, es especialmente simple, convirtiéndose en una declaración de intenciones, con riesgo de ser inoperante, si no se definen mejor por dónde deberían desarrollarse estos programas.

El problema de las personas con especiales dificultades para integrarse en el mercado de trabajo es especialmente grave, y no suele ser abordado sistemáticamente desde los Poderes Públicos para buscar una solución operativa. No debería seguir utilizándose fórmulas abstractas que distraigan las medidas que se deban tomar.

Hay que reconocer, no obstante, que en el objetivo de impulsar el desarrollo de políticas y actuaciones para personas y colectivos en situación, o en riesgo, de exclusión social, o con dificultades especiales para entrar en el mercado de trabajo, se valora positivamente que el Gobierno y las Comunidades Autónomas adopten actuaciones específicas destinadas a fomentar el empleo de estas personas a través del impulso de programas específicos.

Sin embargo, los «programas específicos» previstos en el artículo 24 dejan una zona de indefinición si no se explicita, en el texto de la Ley de Empleo, el apoyo a fórmulas organizativas y operativas concretas que favorezcan la integración al empleo ordinario de estas personas con especiales dificultades.

No es la primera vez que desde el CES se hace esta reflexión. Hay que recordar la Recomendación que el CES hizo al Gobierno en su Informe 2/2001 «La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social» (Sesión extraordinaria del Pleno de 30 de mayo de 2001) para regular, mediante normativa de ámbito estatal, a las empresas de inserción, donde se debería de contemplar, entre otros aspectos: definición y requisitos de las empresas de inserción, registro y calificación, sujetos

de inserción-sociolaboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales y mecanismos de apoyo y fomento.

Además, el CES considera que, en línea con la actuación recogida en la directriz 7 del Plan Nacional de Acción por el Empleo del Reino de España del año 2002, la Ley de Empleo debería contemplar actuaciones de ámbito estatal dirigidas a fomentar y regular el tránsito de personas con dificultades de inserción al empleo integrado en la empresa ordinaria mediante enclaves laborales. Estos enclaves son una realidad que está funcionando eficazmente para la integración laboral de personas con discapacidad y, en consecuencia, deberían ser fomentados desde una regulación normativa, así como con medidas que estimulen y faciliten su implantación.

Por último, se trata de poner solución a los actuales desequilibrios territoriales en las normas reguladoras. Lo que se pone de manifiesto por el hecho de que las empresas de inserción, actualmente, son reguladas por algunas Comunidades Autónomas, que sí disponen de regulación específica en el ámbito de sus competencias (País Vasco, Navarra y Aragón) mientras que en otras no tienen referentes normativos que las apoyen. La Economía Social, por su parte, está abordando con éxito este tipo de actuaciones, pese a la ausencia de normativa reguladora y medidas adecuadas de estímulo y fomento. Lo que no justifica la ausencia de normativa estatal para una realidad social importante y limitativa de la cohesión social. Por ello, no debería ser éste un tema que permanezca sin regulación específica.

Por todo ello, se plantea que las políticas dirigidas a personas con especiales dificultades para entrar en el mercado de trabajo sean explícitas y operativas, dada la urgencia social de este problema.

Madrid, 25 de junio de 2002

Dictamen 7
2002