



## LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE EMPLEO A LOS RETOS DEL MERCADO DE TRABAJO: PRESUPUESTOS INFORMADORES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA EFICAZ POR EL FUTURO DEL EMPLEO\*

**José Eduardo López Ahumada\*\***

*Universidad de Alcalá*

**SUMARIO:** 1. Introducción. –2. Los nuevos retos ligados a los cambios socioeconómicos presentes en el contexto de pandemia y postpandemia. –3. El papel fundamental de las políticas públicas en el fomento del empleo: una revisión del intervencionismo público. –4. El debate sobre la necesidad de modificar el actual marco legal del empleo. –5. La necesidad de incorporar las estrategias de política de empleo en el ámbito de la negociación colectiva.

---

### RESUMEN

*El presente trabajo aborda el debate relativo a la reforma de la legislación del empleo en el contexto actual de recuperación económica de la postpandemia. La regulación de la política de empleo es una manifestación esencial de la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo. No cabe duda de que se trata evidentemente de una cuestión social. El trabajo analiza los desafíos presentes en la actuación pública sobre el mercado de trabajo. Se valora el proyecto de reforma de la vigente Ley de Empleo, así como la posible orientación de las medidas basadas en la conjunción entre el impulso legal, la recepción de la política de empleo en la negociación colectiva y la reorientación de la práctica administrativa en la gestión de las políticas de empleo.*

---

\* Recibido el 10 de octubre de 2022. Aprobado el 17 de noviembre de 2022.

\*\* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (Madrid, España). Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Investigador principal de la línea de investigación estable en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT).

## ABSTRACT

*This paper addresses the debate regarding the reform of employment legislation in the current context of economic recovery from the post-pandemic. The regulation of employment policy is an essential manifestation of the intervention of public authorities in the labor market. There is no doubt that this is clearly a social issue. The study analyzes the challenges present in public action on the labor market. The reform project of the current Employment Law is valued, as well as the possible orientation of the measures based on the conjunction between the legal impulse, the reception of the employment policy in the collective bargaining and the reorientation of the administrative practice in the management of employment policies.*

**Palabras clave:** Ley de Empleo, políticas públicas de empleo, fomento del empleo, concertación social, negociación colectiva.

**Key words:** Employment Law, public employment policies, employment promotion, social agreement, collective bargaining.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica y del empleo está abriendo un profundo debate sobre la previsión de un nuevo marco de ordenación de las políticas públicas de empleo. La reforma de la Ley de Empleo tiene una trascendencia económica y social esencial. Con carácter general, se demanda una modernización y una adaptación de los mecanismos que permiten dar respuestas efectivas al fomento del empleo. Tradicionalmente se ha venido destacando las principales carencias de nuestro sistema de empleo, así como las debilidades de las políticas de empleo y su correspondiente gestión. En las siguientes páginas se analizan los grandes desafíos que encuentran las políticas públicas de empleo, que se basan esencialmente en la necesidad de vincular eficazmente la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y profundizar en la revisión de las estructuras, los recursos y los servicios del sistema nacional de empleo.

## 2. LOS NUEVOS RETOS LIGADOS A LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS PRESENTES EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA Y POSTPANDEMIA

La crisis económica derivada de la pandemia de la Covid-19 ha impactado con especial virulencia al mercado de trabajo español, efectos que se aprecian claramente en distintos indicadores que se han visto afectados de forma estructural por la pandemia. Ello se refleja evidentemente en la tasa de paro, en el desempleo registrado, en la tasa de empleo, así como en la evolución de la afiliación al sistema público de Se-

guridad Social. Sin duda, dichas variables evidencian el fuerte impacto que ha tenido la crisis económica tanto durante la pandemia como en la postpandemia<sup>1</sup>.

Entre las distintas fórmulas de protección del empleo que se han planteado durante esta crisis económica, especialmente debemos destacar el recurso a los denominados Erte, interpretados en clave de mantenimiento del empleo durante la Covid-19<sup>2</sup>. Los Erte se han adaptado específicamente a los requerimientos de la pandemia y a la crisis económica existente en la postpandemia<sup>3</sup>. Se han contemplado medidas preventivas aplicadas para frenar la destrucción del empleo. La propia reforma laboral de 2021 ha acogido la experiencia derivada de la Covid-19 en relación con los Erte para realizar importantes ajustes en dicha institución, en clave de protección por el empleo<sup>4</sup>. En este sentido, podemos observar que se ha producido un debate decidido por reformar la legislación de empleo, debido a la necesidad de adoptar medidas orientadas a la protección del empleo en una situación de emergencia social<sup>5</sup>.

Esta situación muestra la importancia singular que han tenido los Erte durante esta crisis económica, aplicándose incluso como medidas de ajuste del empleo y evidentemente como una medida de política de empleo, orientada al mantenimiento del trabajo previamente generado<sup>6</sup>. Estas medidas de salvamento del empleo han permitido garantizar la estabilidad esencialmente en el trabajo indefinido o estable. Precisamente,

---

<sup>1</sup> Para un análisis de los efectos derivados de la crisis de la Covid-19 en el empleo desde una perspectiva global e interdisciplinar. Vid. OIT, *Empleos de calidad para una nueva economía. España*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021. POULIAKAS, K. y BRANKA, J., «EU Jobs at Highest Risk of Covid-19 Social Distancing», *CEDEFOP Working paper series*, 1, 2020. <https://www.cedefop.europa.eu/en/publicationsand-resources/publications/6201>

<sup>2</sup> Se producía nuevamente una necesidad de responder a una crisis económica y del empleo desde la perspectiva de las reformas laborales, como ha sucedido retrospectivamente en otras situaciones de crisis. Vid. GARCÍA-SERRANO, C., «Déjà vu? Crisis de empleo y reformas laborales en España», en *Revista de Economía Aplicada*, 19(56), 2011, pp. 149-177.

<sup>3</sup> Ciertamente, las políticas de defensa del empleo y de protección jurídico-laboral se manifiestan igualmente necesarias durante el período de postpandemia, caracterizado por la persistencia de una situación de crisis e incertidumbre de hondo calado. Vid. GURPEGUI, A., «El empleo después de la Covid», en *Gran Place: Pensamiento y Cultura*, núm. 15, 2021, pp. 87 y ss.

<sup>4</sup> Vid. MERCADER UGUINA, J. R. – DE LA PUEBLA PINILLA, A., «El mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis», en *La Reforma Laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, Dir. y Coord. Francisco Ortiz Castillo, José Luis Monereo Pérez y Susana Rodríguez Escanciano, Ed. Laborum, 2022, pp. 407 y ss.

<sup>5</sup> Las primeras medidas de atención a la crisis de la Covid-19 fueron realizadas desde la perspectiva de la protección del empleo y la defensa frente a los efectos económicos derivados de la paralización de la actividad económica. Vid. MALO, M. A., «Una reflexión sobre las primeras respuestas de política al impacto del Covid-19 sobre el empleo». *MPRA Working Paper*, 104390.

<sup>6</sup> Desde el punto de vista económico, igualmente la generalización del recurso a los Erte supuso un estabilizador desde el punto de vista del desarrollo de la economía y un elemento compensador de las situaciones sociales de necesidad. Vid. FELGUERA BARÓ, M. A., *Los ERTE en la legislación extraordinaria derivada de la crisis sanitaria*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2020, pp. 19-22. IZQUIERDO, M., PUENTE, S. y REGIL, A., «Los ERTE en la crisis del covid-19: un primer análisis de la reincorporación al empleo de los trabajadores afectados», *Boletín Económico*, 2/2021, pp. 5-7. FERNÁNDEZ CERREZO, A., GONZÁLEZ, B., IZQUIERDO, M. y MORAL-BENITO, E., «El impacto económico de la Covid-19 en las empresas españolas según la Encuesta del Banco de España sobre la Actividad Empresarial (EBAE)». *Boletín Económico*, 1/2021, pp. 4-8.

estas medidas han permitido que el ajuste de personal se haya producido especialmente en el ámbito del trabajo temporal, lo que nos conduce a destacar nuevamente los problemas propios de nuestro modelo, basado en la precariedad y en la dualidad del mercado de trabajo. Por todo ello, conviene destacar que, a pesar de las distintas reformas realizadas, y una vez adoptadas medidas de protección del empleo durante la pandemia y la post pandemia, nuestro modelo de trabajo protegido sigue sin dar una respuesta efectiva a los problemas del desempleo<sup>7</sup>. Actualmente, nuestro sistema de relaciones laborales sigue ofreciendo un modelo persistente e inalterado, caracterizado por la precariedad y por la dualidad del mercado de trabajo español. Dichos caracteres siguen estando vigentes a pesar de las medidas adoptadas. Se trata de un modelo en crisis, que sigue teniendo problemas de hondo calado desde el punto de vista jurídico laboral, así como desde la perspectiva de la protección social del empleo.

### 3. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL FOMENTO DEL EMPLEO: UNA REVISIÓN DEL INTERVENCIONISMO PÚBLICO

Con carácter general, conviene indicar que la política de empleo y su ordenación jurídica es una manifestación esencial de la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo. No cabe duda de que se trata evidentemente de una cuestión social. Dicha actuación pública es actualmente esencial, en un contexto como el actual marcado por una crisis económica y del empleo. A pesar del evidente carácter intervencionista que tiene la ordenación jurídica del empleo, dicho marco jurídico tiene que asegurar igualmente importantes ámbitos dirigidos al diálogo social y al desarrollo de la negociación colectiva. Con todo, no cabe duda de que el intervencionismo es esencial en la medida que se asegura un marco jurídico de referencia y orientado al fomento del trabajo protegido y con derechos. Es necesario dirigir el gasto social al estímulo eficaz del empleo a través de la financiación pública y de los fondos específicos orientados a la dinamización del mercado laboral. Esa dimensión es especialmente importante en la actualidad, dada la presencia de una situación de crisis estructural que genera una gran incertidumbre sobre el futuro del empleo<sup>8</sup>.

En la política de empleo late un objetivo ligado a la propia solidaridad de la distribución del trabajo, entendido como un bien escaso en tiempos de crisis<sup>9</sup>. De igual modo,

---

<sup>7</sup> Vid. CRUZ VILLALÓN, J., «Las medidas de evitación de la destrucción de empleo ante la emergencia sanitaria: incentivos al retorno del empleo y sanciones frente a la resolución contractual», en J. M. Gómez Muñoz y M. J. Rodríguez Ramos (eds.), *Nuevos escenarios del sistema de relaciones laborales derivados de la Covid19*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2021, pp. 591 y ss.

<sup>8</sup> Vid. MANZANO SANZ, F., «El empleo del futuro, el futuro del empleo», en *Capital Humano: revista para la integración y el desarrollo de los recursos humanos*, núm. 200, 2006, pp. 52-55.

<sup>9</sup> En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio, contemplaba que «la política de empleo basada en la jubilación forzosa es una política de reparto o redistribución del trabajo, y como tal supone la limitación del derecho al trabajo de un grupo de trabajadores para garantizar el derecho al trabajo de otro grupo». En relación con la relevancia del principio de solidaridad en materia de empleo. Vid. DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B., «La política de empleo como instrumento de solidaridad», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, núm. 14-15, 1996-1997, pp. 551-ss.

debemos indicar que en la política de empleo existe una dimensión colectiva y un interés público basado en el propio ejercicio del derecho al trabajo, entendido como un mandato dirigido a los poderes públicos para que realicen una política de pleno empleo<sup>10</sup>. De igual modo, el derecho al trabajo necesita junto a la intervención legislativa, una política económica orientada al empleo, teniendo presente el contexto económico y la transformación tecnológica, que está experimentando nuestro mercado de trabajo.

Los problemas estructurales que afectan al desempleo son de tan hondo calado que deben inspirar con carácter transversal la propia política económica, mucho más allá de referirse a aspectos puntuales o a ámbitos concretos de actuación. Se necesita, pues, utilizar los distintos instrumentos a disposición del Estado para conseguir el objetivo del pleno empleo desde una política económica de carácter eficiente y solidaria. En este sentido, es especialmente importante el desarrollo, junto a la política de empleo, de otras políticas públicas de contenido social. Así, podemos destacar el desarrollo de la política fiscal orientada al estímulo de la creación de empleo, siendo el tratamiento tributario una de las dimensiones más eficaces y de mayor vigor para la consecución de dicho objetivo<sup>11</sup>. Actualmente, se precisa una nueva orientación de las políticas de empleo teniendo en cuenta el actual escenario de transformación del mercado de trabajo<sup>12</sup>.

El papel de la política pública de empleo debería dirigirse no tanto a la creación de más puestos de trabajo, que evidentemente es un objetivo importantísimo, sino que es más importante, así como más realista, la necesidad de repartir de forma más justa el trabajo escaso entre los trabajadores. Es decir, es preciso desarrollar una labor de reparto solidario y justo del trabajo existente. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la política de empleo debe basarse en un conjunto de decisiones orientadas a la consecución de un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, sin olvidar la necesaria protección de las situaciones de desempleo. Precisamente, esta ha sido una

---

<sup>10</sup> Con todo, cabe recordar la dificultad de alcanzar el derecho al trabajo, dada la complejidad de alcanzar el objetivo del pleno empleo. Precisamente, el Tribunal Constitucional entendía que «el derecho al trabajo es más fruto de un desiderátum programático que de la intención de reconocer un derecho efectivo: el desempleado no puede esgrimir un derecho-subjetivo a la obtención de un puesto de trabajo ni frente a los empresarios ni frente al Estado». Vid. STC 172/1989, de 19 de octubre, en relación con la solicitud del reconocimiento del derecho a un trabajo remunerado, así como a los beneficios derivados del sistema público de Seguridad Social. En este sentido, recomendamos el análisis del siguiente trabajo de investigación. Vid. MARTÍN VALVERDE, A., «Pleno Empleo derecho al trabajo, deber de trabajar en la Constitución Española», en *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 204-205. ALARCÓN CARACUEL, M. R., «Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar», en *Revista de Política Social*, núm. 121, C.E.C., Madrid, enero-marzo, 1979, pp. 5-39.

<sup>11</sup> En este sentido, se puede destacar el importante potencial que tienen las medidas de política fiscal como mecanismos idóneos para fomentar el empleo desde una perspectiva solidaria. Esta intervención tiene especial acción en el ámbito de la atención a los distintos sectores que necesitan una especial protección, por ejemplo, las personas con discapacidad, los jóvenes, los trabajadores maduros, etc.

<sup>12</sup> Como indicaba Alonso Olea, las medidas de creación de empleo tienen que estar orientadas a las exigencias del mercado laboral de cada momento. Vid. ALONSO OLEA, M., *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2016, pp. 15.

de las piezas esenciales de las distintas leyes de empleo que hemos tenido en nuestro país. Así se contemplaba ya en el artículo 1.1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Ley Básica de Empleo, así como en la actual Ley de Empleo (LE), aprobada en virtud del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Por otro lado, conviene destacar que en materia de empleo existe una vinculación inescindible entre el Derecho y la Economía, en la medida en que el Derecho del Trabajo debe de tener en cuenta el contexto económico. Asimismo, el marco jurídico de las políticas de empleo debe servir a la actividad económica en su propio desarrollo y facilitar con ello la creación de empleo. En cualquier caso, la legislación de empleo debe de seguir cumpliendo con sus objetivos básicos de ordenación del sistema de colocación de trabajadores, el desarrollo de medidas de fomento de empleo y la protección efectiva de los desempleados desde el sistema público de protección social. Concretamente, la colocación de trabajadores es uno de los aspectos más importantes de cualquier política de empleo, en la medida en que pretende hacer confluir la oferta y la demanda de trabajo en los distintos niveles de ocupación, interviniendo en esta labor los organismos de colocación. Del mismo modo, conviene recordar en este punto que dicha intervención tiene que ser sensible con la propia evolución del carácter público de los servicios de colocación. Igualmente, se tiene que permitir la acción privada de forma complementaria, que originariamente se excluía en el ámbito del sistema nacional de empleo.

La justificación de las reformas en materia de empleo se basa en la propia situación del desempleo en España, que sigue siendo uno de los problemas estructurales desde el punto de vista del modelo de protección jurídico-laboral. Estamos ante una cuestión social que necesita de una renovada intervención pública, complementada con la acción de los sujetos de las relaciones laborales en clave de cohesión social<sup>13</sup>. Las altas cifras de desempleo suponen un problema de índole económica, en atención a las cifras de desempleo en comparación con la dimensión de la población activa del mercado de trabajo español. Esta situación demanda un cambio en la orientación de la política de empleo, justificando con ello la renovación y la reorientación de las medidas activas de empleo. En cualquier caso, dichas políticas de empleo deben seguir basándose en los principios de eficacia y de justicia social. El fin prioritario sigue siendo la creación de puestos de trabajo. Se trata de una problemática que va mucho más allá del aspecto cuantitativo relativo a la evolución de la población activa<sup>14</sup>. La creación de

---

<sup>13</sup> Desde las posibilidades de influencia de las políticas de empleo en la reducción de la pobreza y la reducción de los márgenes de exclusión social. Vid. GARCÍA-SERRANO, C. – MALO, M. A., «Mercado de trabajo», en A. Arriba (coord.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Fundación FOESSA, Madrid, 2008, pp. 31 y ss. *Ibidem*, «Empleo y exclusión en España. Análisis, políticas actuales y retos para el futuro inmediato», en G. Jaraíz Arroyo (coord.), *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*, Fundación FOESSA, Madrid, 2009, pp. 111 y ss.

<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, junto a la dimensión cuantitativa de la creación de empleo, concurre la dimensión cualitativa orientada a la generación de trabajo en condiciones de calidad y justicia social. Vid. PALACIO MORENA, J. I., «¿Crea empleo la política de empleo?», en *Áreas: Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 18, 1998, pp. 32 y ss.

empleo concurre con las características propias del mercado de trabajo español, que se caracteriza por grandes dosis de precariedad y por el alto grado de temporalidad laboral, relacionado con la propia segmentación y dualidad del mercado de trabajo.

#### 4. EL DEBATE SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ACTUAL MARCO LEGAL DEL EMPLEO

La actual crisis económica y del empleo ha abierto un profundo debate sobre la previsión de un nuevo marco de ordenación de las políticas públicas de empleo. No cabe duda de que la reforma tiene una trascendencia económica y social esencial, demandándose una modernización y una adaptación de los mecanismos que permiten dar respuestas efectivas al fomento del empleo. Ciertamente, desde la aprobación de la Ley de Empleo en 1980, se han venido destacando con carácter recurrente importantes problemas en el empleo, que, a pesar de las distintas reformas realizadas, siguen manteniéndose en la actualidad. Dichos problemas afectan a las instituciones y a los mecanismos de actuación, así como a las políticas orientadas a la mejora de la empleabilidad en el mercado de trabajo. Por ello, la reforma de la Ley de Empleo debe de estar orientada a la previsión de nuevos instrumentos adecuados para dar una respuesta eficaz a los problemas y a los retos del empleo en España. La reforma de la Ley de empleo requiere asimismo de su conjunción con otras reformas estructurales en otros ámbitos estrechamente ligado al fomento del empleo, como vía para mejorar las oportunidades de transformación económica y social que necesita nuestro país.

Tradicionalmente se ha venido destacando las principales carencias de nuestro sistema de empleo, así como las debilidades de las políticas de empleo y su correspondiente gestión. Entre ellas, podemos destacar la escasa dotación presupuestaria en relación con las altas tasas de desempleo, la falta de recursos humanos y materiales disponibles, así como un déficit de instrumentos efectivos para poder llevar a cabo una intermediación efectiva en el mercado de trabajo. Es cierto que existe un amplio conjunto de fondos destinados a los incentivos al empleo<sup>15</sup>, pero se ha venido echando en falta un enfoque estratégico y específico de la orientación de dichas actuaciones, así como la atención a las necesidades y exigencias para la mejora del tejido productivo empresarial. Junto a ello, podemos apuntar la insuficiencia de las políticas activas de empleo en clave de protección, así como la falta de conexión de los programas formativos para el empleo con el sistema educativo y especialmente con la formación profesional orientada al empleo. En este ámbito conviene destacar que otro de los aspectos necesarios de profundización se refiere a la mejora de la colaboración público y privada, con vistas a conseguir una mejora en la orientación de las políticas públicas de empleo a las necesidades del sector productivo.

---

<sup>15</sup> En relación con las posibilidades de desarrollo de los incentivos al empleo desde punto de vista de las políticas de empleo en sus distintas fórmulas de aplicación. Vid. TOROLLO GONZÁLEZ, F. J., «Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 33, 2001, pp. 151 y ss.

Entre los grandes desafíos que encuentran las políticas públicas de empleo se identifica la necesidad de vincular eficazmente la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Asimismo, es preciso mejorar la empleabilidad de un elevado índice de población desempleada con evidentes déficits de cualificación profesional. El objetivo sigue siendo garantizar un nivel adecuado de formación para el empleo y favorecer con ello la inserción de los colectivos con mayores dificultades de acceso al trabajo. Especialmente y de forma prioritaria, debe orientarse la atención de las necesidades de empleo de las personas jóvenes, que están sufriendo actualmente unas tasas de desempleo ciertamente alarmantes<sup>16</sup>. De igual modo, se precisa una mayor conexión entre el marco jurídico del empleo y el sistema público de protección social, especialmente en relación con la protección por desempleo y al concepto de colocación adecuada. Tradicionalmente se ha venido indicando la necesidad de establecer itinerarios de inserción profesional de forma paralela a la protección por desempleo, de forma que se permita un mayor margen de retorno al mercado de trabajo por parte de las personas desempleadas. En ese sentido, cobra especial significado la necesidad de reforzar los denominados acuerdos de actividad, que pueden suponer una vía de empleabilidad para las personas demandantes de empleo<sup>17</sup>.

El contexto actual demanda ciertamente una profunda revisión de las estructuras, así como de los recursos y servicios (incluidos los programas de acción para el empleo), que se integran en el Sistema Nacional de Empleo. Los tiempos actuales demandan cambios en las formas de planificar, coordinar y ejecutar las políticas activas de empleo, asegurando la prestación de servicios a los a los ciudadanos, así como una oferta adecuada de servicios a las entidades demandantes de los servicios públicos de empleo. Actualmente, se ha aprobado un anteproyecto de Ley de Empleo<sup>18</sup>, que pretende adecuar las políticas de empleo a los mecanismos de planificación en el ámbito de la estrategia española de apoyo activo al empleo, así como al plan de

---

<sup>16</sup> En este sentido, conviene destacar que se están impulsados importantes cambios orientados a la atención a los nuevos colectivos más desfavorecidos en el acceso al mercado de trabajo, especialmente debido al impacto de la crisis económica actual. En el Anteproyecto de Ley de Empleo se ha producido una ampliación de los colectivos de atención prioritaria en el ámbito de las políticas activas de empleo. De este modo, se incluyen a las personas con capacidad intelectual límite, las personas con trastornos del espectro autista, las personas LGTBI, las víctimas de violencia de género, las personas en situaciones de exclusión social, las personas mayores de cuarenta y cinco años, las personas migrantes, las personas que sean beneficiarias y solicitantes de protección internacional, las mujeres víctimas de la violencia de género, las personas gitanas o las personas que pertenezcan a otras minorías étnicas o culturales y, finalmente, las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.

<sup>17</sup> Con todo, la delimitación de su eficacia jurídica requiere de una precisión evidente, con el fin de evitar problemas de inseguridad jurídica respecto del mantenimiento de la situación legal de desempleo por parte de las personas desocupadas. Es precisamente en este ámbito donde resulta aconsejable delimitar de forma precisa itinerarios de inserción, con el fin de clarificar las situaciones que permiten rechazar una oferta de colocación por las personas beneficiarias de las prestaciones por desempleo.

<sup>18</sup> Concretamente, el anteproyecto de ley de empleo fue aprobado por el Consejo de ministros de 21 de junio de 2022. En este sentido, recomendamos el análisis de la valoración del anteproyecto de ley de empleo por parte del Consejo Económico y Social de España. *Vid.* Dictamen del CES, Número 6/2022, de 25 de mayo de 2022 relativo al anteproyecto de ley de empleo.

garantía juvenil plus, estrechamente relacionados con la estrategia europea por la defensa del empleo juvenil. De igual modo, esta reforma de la Ley de Empleo está en conexión con otros importantes cambios estructurales, como son la apropiación de una nueva ley de formación profesional para el empleo y la regulación de los programas propios y comunes de activación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo de España.

En ese contexto de crisis económica y social el gobierno ha impulsado una reforma de los servicios de empleo, mediante la aprobación de una nueva ley de empleo, así como mediante la creación de la Agencia Española del Empleo. Se trata de medidas que intentan mejorar en aspectos organizativos, así como los propios instrumentos que permiten la renovación de la política de empleo. Se incluyen, entre otros aspectos, nuevas acciones en materia de formación y orientación, así como sistemas más ágiles de acceso a las ofertas de empleo en todo el territorio español. Se pretende avanzar hacia un nuevo sistema que tiene su base en la estrategia española de apoyo activo al empleo para el período 2021 a 2024, así como en consonancia con el plan anual de política de empleo (PAPE) de 2021. De igual modo, estas medidas se contextualizan en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, concretado específicamente en el epígrafe número 23, relativo a las nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

Al igual que ocurría con la reforma laboral de 2021, dichos cambios tienen una evidente conexión con las propias directrices transformadoras orientadas por la Unión Europea, en virtud de los programas de trabajo decente y desarrollo económico sostenible e inclusivo. En especial, destacan en este punto las propias orientaciones promovidas por la Comisión Europea. Nos encontramos efectivamente ante un compromiso de reforma incluido en los compromisos del Gobierno con la Unión Europea dentro del plan de recuperación en el contexto de la pandemia, orientado a modernizar los servicios públicos de empleo para que estos sean más eficaces. Las deficiencias del sistema de empleo español han sido destacadas en las directrices formuladas por la Comisión Europea, en las recomendaciones de los informes por país. Reiteradamente, la Comisión Europea viene llamando la atención sobre la necesidad de respaldar con más énfasis las políticas de empleo y abordar de forma estructural el marco jurídico y la propia ejecución de dichas políticas<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Precisamente, en el informe elaborado por el gobierno titulado *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional a largo plazo*, se contemplaba la necesidad de dar respuesta a las deficiencias del mercado de trabajo español, adaptándolo a las nuevas realidades sociales y económicas. De igual modo, podemos destacar la profunda evaluación realizada sobre el SEPE en virtud del estudio realizado por la red europea de servicios públicos de empleo (Red SPE-UE) en el ámbito de la Unión Europea, que en 2019 determinó que era necesario reforzar el protagonismo de los servicios públicos de empleo y mejorar la calidad de sus acciones en beneficio de la empleabilidad.

Tampoco podemos olvidar el importante papel realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). En ese sentido, conviene destacar las observaciones de la AIREF, cuyos planteamientos de reforma se basa en la ineficacia del gasto público orientado al desarrollo de las políticas públicas de empleo, especialmente en el ámbito de las ayudas y subvenciones a la creación de empleo. Uno de los objetivos prioritario de atención ha venido centrándose en la mejora de la coordinación y la colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los servicios públicos de empleo autonómicos, así como su correlación con las distintas entidades colaboradoras que pueden participar más activamente en el sistema nacional de empleo. Igualmente, podemos destacar la necesaria labor de control y de evaluación sistemática del desarrollo de las políticas públicas de empleo. Esta labor es esencial para valorar adecuadamente la función de dichas medidas y poder con ello determinar su eficacia y eficiencia en el mercado de trabajo<sup>20</sup>.

Las políticas activas de empleo tienen que aprovechar, en cada momento y en función del contexto económico, el potencial del empleo derivado del crecimiento económico. Igualmente, dicho proceso de reforma tiene que tener en cuenta la propia transformación de los servicios públicos de empleo en el contexto actual de la digitalización. Es preciso orientar los servicios públicos de empleo hacia una mayor digitalización y modernización, incluyendo los nuevos avances tecnológicos que mejoran la comunicación de las ofertas y demandas de empleo mediante el cruce masivo de datos en virtud del denominado Big Data<sup>21</sup>. De este modo, se podrán ofrecer mejores ofertas de empleo, que se encuentran en consonancia con los nuevos perfiles de las personas solicitantes de empleo. Existe una necesidad de conocer mejor las necesidades del mercado de trabajo, teniendo acceso a la información de los puestos de empleo vacantes, en consonancia con los datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística. Efectivamente, el uso de la transmisión eficaz de la información a través de las nuevas tecnologías permitiría facilitar una mejor comunicación de las ofertas de empleo y de las oportunidades de trabajo, que pueden gestionar los servicios públicos de empleo. En este sentido, se está potenciando el desarrollo de un gran portal público de empleo que permita mejorar el conocimiento de las ofertas de trabajo.

La reforma de la Ley de Empleo tiene como objetivo la ordenación de un nuevo marco de regulación de las políticas públicas de empleo, que se asienta en la promoción y el desarrollo de un nuevo sistema de planificación, coordinación y ejecución de las políticas públicas. Se intenta desarrollar nuevos instrumentos orientados a las perso-

---

<sup>20</sup> Como decimos en este ámbito ha tenido un papel importante la labor realizada por la AIREF, que en 2019 realizó una evaluación profunda del desarrollo de las políticas activas de empleo, teniendo en cuenta una labor de revisión del gasto público realizado.

<sup>21</sup> Esta reforma en clave de aprovechamiento del proceso de digitalización se encuentra también comprendida dentro del plan de recuperación, transformación y resiliencia. En concreto, esta actuación se incluye en el apartado relativo a la digitalización de las Administraciones Públicas. En este ámbito se contempla como prioridad la digitalización del servicio público de empleo estatal para reforzar su eficacia y la calidad de los servicios prestados.

nas trabajadoras, ya sean desempleadas u ocupadas<sup>22</sup>, sin olvidar la propia atención a las empresas. La finalidad es mejorar la orientación y el acompañamiento en la búsqueda de empleo. Por tanto, esta nueva reforma, todavía en ciernes, tiene como finalidad la transformación de las políticas de empleo en virtud de la formación, la orientación y el acompañamiento a las personas desempleadas. Desde el punto de vista de los servicios de empleo, se produce una importante transformación del SEPE en la Agencia Española de Empleo. Es decir, el actual organismo autónomo de servicio público de empleo estatal se convertirá en una agencia especializada, con la finalidad de mejorar su gestión, así como su funcionamiento. Se intenta cumplir con el interés de mejora de la gestión, buscando una mejor aplicación de los costes económicos de la gestión de los servicios públicos de empleo.

De igual modo, desde el punto de vista de la gestión se contempla la creación de las denominadas oficinas de análisis de empleo, que estarán encargadas de facilitar el análisis y el asesoramiento sobre las políticas de empleo orientadas al mercado de trabajo. Estas oficinas de análisis de empleo estarán vinculadas a un observatorio de las ocupaciones, que igualmente permitirá mejorar el estudio y el asesoramiento sobre las políticas de empleo en nuestro mercado de trabajo. En definitiva, se trata de cambios orientados a la mejora de la eficacia y a una mejor gobernanza del sistema nacional de empleo, teniendo en cuenta las particularidades regionales, así como la dimensión local de la política de empleo. Finalmente, y en busca de una nueva eficacia de las políticas de empleo, se desarrollarán distintos cauces y procedimientos de evaluación de la aplicación de las medidas y de sus efectos en términos de eficacia en la empleabilidad. Como no podía ser de otra forma, tiene especial importancia el desarrollo de una formación profesional efectiva para el empleo, que tenga en cuenta las propias demandas del sistema productivo<sup>23</sup>. Sin duda, las empresas tienen igualmente que beneficiarse de una red de servicios, que permita la gestión de las ofertas de trabajo presentadas a los servicios públicos de empleo, contando con la información y el asesoramiento en la contratación. El asesoramiento es un factor clave, especialmente en la identificación de las necesidades de formación, así como a la hora de reforzar y acompañar los procesos de recolocación del personal.

Como hemos indicado, resulta ciertamente conveniente el análisis del dictamen del CES al anteproyecto de Ley de Empleo. El CES considera que la reforma necesita una

---

<sup>22</sup> En este sentido, existe una nueva orientación en la política de empleo de forma que no se tenga en cuenta exclusivamente a los demandantes de empleo, sino también a los trabajadores en activo. Las políticas de empleo deben dar servicio a las personas que estén en condiciones o que deseen mejorar su promoción en el trabajo y desarrollar con más potencial sus capacidades en la vida laboral. En este apartado cobra un especial protagonismo el sistema de formación profesional orientado a las necesidades del sector productivo.

<sup>23</sup> Se trata de una cuestión analizada por el Consejo Económico y Social de España, a la hora de pronunciarse sobre la aprobación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, en la normativa previa actualmente derogada por la ley vigente de empleo. Dicha labor informativa se realizó en virtud del dictamen del Consejo Económico y Social de España 13/2015.

mayor coordinación de las políticas de empleo con otras políticas públicas, con el fin de dar respuesta a los desequilibrios de su actuación, así como a los nuevos retos especialmente orientados a las tendencias demográficas, tecnológicas y medioambientales<sup>24</sup>. El CES considera que las medidas son insuficientes en tanto en cuanto se centra fundamentalmente en las políticas activas de empleo y en las instituciones que las gestionan. En este sentido, se considera que los cambios deberían también centrarse en las carencias y debilidades de las políticas de empleo, orientándose la intervención en la resolución de los problemas actuales del mercado de trabajo.

El informe del CES apuesta igualmente por mantener el diálogo tripartito con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas sobre la reforma. Ello demanda la necesidad de fomentar un diálogo social sobre los objetivos esenciales de la reforma y de su incidencia con otras políticas públicas. Esta meta está en consonancia con el acuerdo previo por la reactivación económica y el empleo alcanzado en julio de 2020. Este acuerdo de referencia tendría que ser impulsado por el gobierno y por los interlocutores sociales. La finalidad es mantener el entendimiento a la hora de revisar el sistema de empleo en clave de reactivación económica y de creación de empleo de calidad, consiguiendo paralelamente los objetivos de crecimiento económico inclusivo y sostenible. Desde esta perspectiva, la reforma de la ley de empleo necesita de un impulso de las políticas públicas. Este objetivo se aseguraría mediante el consenso social sobre el refuerzo de la eficacia de las medidas en la práctica. El respaldo social es muy importante y ello necesita de la adecuada recepción de las propuestas de los interlocutores sociales en el nuevo régimen jurídico del empleo<sup>25</sup>. De igual modo, el CES echa en falta en el proceso de reforma de la ley de empleo un mayor protagonismo de las comunidades autónomas, puesto que son ellas quienes detenta legalmente la competencia en materia de políticas activas de empleo<sup>26</sup>. Por ello, el acusado carácter estatal de la reforma estaría en contra de la propia dimensión descentralizada del sistema público de empleo y del desarrollo de la política institucional de empleo orientada al estímulo del mercado de trabajo.

Evidentemente, dicha reforma necesita una mayor financiación pública, que vengan a reforzar las políticas de empleo, mediante subvenciones que aseguren la ejecución

---

<sup>24</sup> En relación con estos temas transversales relacionados con el empleo, destacamos igualmente la importancia de los siguientes informes emitidos por el Consejo Económico y Social de España: Informes CES 3/2019, sobre El futuro del trabajo. El informe CES 2/2020, Jóvenes y mercado de trabajo en España. El informe CES 1/2021, La digitalización de la economía. Y, finalmente, el informe CES 1/2022, Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.

<sup>25</sup> El CES ha puesto énfasis en la necesidad de promover un cambio de modelo de ley de empleo basado en el diálogo social, debiendo estar presente este consenso en el propio proceso de elaboración de la norma. Este es un aspecto que tiene que reforzarse. Efectivamente, es necesario reformar y mejorar el régimen jurídico basado en la ley de empleo, pero dichos cambios deben de partir del diálogo social, culminando el proceso con la propia concertación de la norma.

<sup>26</sup> En relación con la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de empleo y respecto del interés de la descentralización en la gestión e intervención pública como aspecto esencial de su gobernanza. *Vid.* STC 39/2021, de 18 de febrero.

de programas concretos de formación de ámbito estatal. Dichos programas deben dirigirse especialmente a los trabajadores desempleados, pero también tendrán que tener en cuenta las necesidades formativas de los trabajadores ocupados. Sin duda alguna, nos encontramos ante la necesidad de revisar y transformar los incentivos a la creación de empleo, máxime cuando se ha demostrado que las políticas de empleo no han sido especialmente eficaces. Ello ha supuesto en muchos casos un desaprovechamiento de las ayudas públicas orientadas a la creación de trabajo. Conviene destacar que el sistema de reforma de los servicios públicos de empleo es una labor sumamente compleja. En este sentido, el CES ha venido a confirmar el diagnóstico del Ministerio de Trabajo en relación con los objetivos de la nueva legislación de empleo, pero considera que el proyecto es insuficiente en la medida en que se centra esencialmente en las políticas activas de empleo y en las instituciones que lo gestionan. El anteproyecto debería profundizar aún más en la puesta en práctica de instrumentos adecuados, que ciertamente son necesarios y que deben adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo español.

## 5. LA NECESIDAD DE INCORPORAR LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ÁMBITO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Junto a la necesidad de seguir asegurando espacios de intervencionismo público en el mercado de trabajo, no cabe duda de la importancia de la corresponsabilidad desde el punto de vista de compensar la situación de deterioro del mercado de trabajo. Ello significa la necesidad de estimular la denominada corresponsabilidad social, especialmente dirigida a los agentes sociales, como guía para abordar los problemas relativos a la cuestión social que representa actualmente el desempleo estructural. Evidentemente, a través de la autonomía colectiva también se puede progresar en el tratamiento de los problemas derivados del desempleo, propiciando medidas que garanticen la distribución equitativa y justa del empleo. La negociación colectiva está llamada a apuntalar la acción pública en materia del empleo y puede servir igualmente para orientar la aplicación de la política de empleo en los ámbitos sectoriales y empresariales<sup>27</sup>. La negociación colectiva ocupa igualmente un papel sumamente importante desde el punto de vista de la aplicación de las políticas de empleo. La autonomía colectiva también puede desarrollar la función de garantizar el mantenimiento del empleo, asegurando en muchos casos el propio salvamento de la empresa. En definitiva, es preciso aprovechar la negociación colectiva lo máximo posible, como vía de asimilación consensuada de las medidas de política de empleo.

---

<sup>27</sup> En este sentido, la política de empleo tiene un ámbito propicio de desarrollo en la negociación colectiva, conjugando las necesidades sectoriales y empresariales con la garantía del empleo. *Vid.* MOLINA NAVARRETE, C. – MONEREO PÉREZ, J. L., «Política de empleo y sistema de relaciones laborales: la autonomía colectiva como fuente del derecho del empleo», en *Trabajo: Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 10, 2001, pp. 49 y ss.

Dicha función de la autonomía colectiva está relacionada con la utilización de la negociación colectiva en clave de fomento de empleo. Se trata, pues, de otra fórmula de combate del desempleo, favoreciendo con ello las posibilidades de inserción social junto con los intereses profesionales y laborales. Ciertamente, es importante el desarrollo de las cláusulas sobre empleo en el ámbito de la negociación colectiva, que muestra el propio interés de la autonomía colectiva por los problemas relativos al mantenimiento y a la creación del empleo, así como al aseguramiento de nuevas formas de empleabilidad en el mercado de trabajo. Sería necesario el desarrollo de las denominadas cláusulas de administración, gestión y protección ocupacional, debiendo desarrollarse tanto en el ámbito del sector como de las empresas. Nos estamos refiriendo a las cláusulas relativas al mantenimiento de las tasas de empleo ya generado en el sector o en las empresas, así como aquellas cláusulas orientadas a la mejora de la calidad del empleo, a la creación y el fomento de nuevos puestos de trabajo. En el ámbito de los convenios colectivos debe estimularse la presencia de las cláusulas de calidad, especialmente representada en las medidas de estabilización laboral, así como las cláusulas de redistribución del trabajo en virtud de fórmulas de solidaridad laboral.

Esta labor es conveniente desarrollarla en los convenios colectivos de empresa, puesto que es el ámbito ideal y más favorable para poder introducir estas medidas de creación de empleo efectivo. Los convenios colectivos de ámbito sectorial estarían llamados a realizar una labor orientada a la introducción de las cláusulas de garantía del empleo. Los convenios colectivos sectoriales se centrarían en el mantenimiento de los actuales índices de empleo, mediante los compromisos orientados a la garantía de la estabilidad de un determinado porcentaje de la plantilla, así como a la renuncia durante el plazo de vigencia de los convenios al ejercicio de las facultades extintivas por causas económicas y empresariales. Estos convenios colectivos deberían fomentar medidas de estabilidad laboral, mediante los pactos de conversión de contratos temporales en fijos, así como desarrollando cláusulas de penalización o desincentivo del recurso a los empleos de carácter temporal o, por ejemplo, mediante fórmulas que permitan la recolocación o, en su caso, la readmisión de trabajadores vinculados a procesos previos de despidos colectivos.

Se precisa un cambio de estrategia en la propia negociación colectiva, que suponga una evolución desde la tónica general, que consiste en delimitar cláusulas orientadas a la garantía y el mantenimiento del volumen de empleo<sup>28</sup> y, por tanto, de los puestos

---

<sup>28</sup> Dichas medidas están orientadas a la garantía del mantenimiento del volumen del empleo creado en los ámbitos sectoriales y empresariales, a lo cual contribuyen efectivamente las cláusulas de fomento del empleo que se contengan en la negociación colectiva. En esta misma línea se encuentran las medidas orientadas a la estabilidad del empleo, mediante las cláusulas de estabilización laboral, en las que juega un importante espacio las medidas que pretendan intercambiar los incrementos de productividad de las empresas con la reducción y ordenación del tiempo de trabajo, como fórmula para conseguir un mejor reparto del empleo. Este tipo de cláusulas se encuentran dentro de las fórmulas de solidaridad laboral, como estímulo a la asimilación de nuevos trabajadores en las empresas. Igualmente, podemos destacar las fórmulas de gestión flexible del trabajo en las empresas o en los sectores mediante las cláusulas de reestructuración de las plantillas, que en definitiva no dejan de ser una fórmula de reorganización y racionalización de las propias estructuras empresariales.

de trabajo existentes, evolucionando hacia nuevas fórmulas que supongan una verdadera creación neta del empleo<sup>29</sup>. No se trata tanto de racionalizar o de adoptar medidas de distribución del empleo existente, a través de fórmulas como el reparto del tiempo de trabajo, fórmulas de jubilación anticipada, estímulos del contrato de relevo, así como el fomento de las fórmulas de conversión del trabajo temporal en empleo indefinido, entre otras medidas<sup>30</sup>.

La política de empleo se manifiesta como un contexto ideal para el desarrollo de la concertación social<sup>31</sup>. Ello permite orientar la política de empleo tanto desde el punto de vista sectorial, así como desde la perspectiva de la dimensión territorial. La concertación social no deja de ser un recurso que manifiesta un modelo de gobernanza, que permite dar una respuesta a la complejidad creciente de las necesidades de empleo en el mercado de trabajo. En este sentido, debemos destacar la centralidad que tienen las políticas de empleo dentro de la negociación colectiva y de la concertación social. A pesar de su tremenda proyección y de su impacto real en la práctica, es posible un mayor recurso en el ámbito de la negociación colectiva, con vistas a influir decisivamente en el mercado de trabajo español. Este es un factor especialmente importante en la medida en que las políticas de empleo en nuestro país se encuentran descentralizadas, especialmente por la asunción de las competencias en materia de políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas.

Es preciso destacar que tradicionalmente las denominadas cláusulas de empleo de la negociación colectiva han venido vinculándose a la propia evolución de la concertación social experimentada en nuestro país, ya que, en virtud de los grandes pactos sociales, los acuerdos marcos interconfederales, los acuerdos de estabilidad en el empleo y los acuerdos realizados en las distintas comunidades autónomas. De este modo, se ha ido propiciando un auténtico desarrollo de las políticas públicas de empleo. El objetivo es que a través de las fórmulas de concertación social se pueda articular realmente la negociación colectiva de carácter bilateral con la negociación colectiva institucional, de forma que se pueda orientar las políticas públicas y conectarlas con las medidas nacionales de fomento del empleo. En ese sentido, debemos destacar que las políticas activas de empleo, con carácter general, siguen estando vinculadas a los procesos de concertación social. En cualquier caso, debe primar sobremanera la

---

<sup>29</sup> Vid. OJEDA AVILÉS, A., «El contenido de la negociación colectiva en materia de empleo y ocupación», en AA.VV., *Empleo, contratación y negociación colectiva*. XI Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva, Madrid, MTAS, 1999, pp. 134 y ss.

<sup>30</sup> Conviene indicar que, si tenemos en cuenta la eficacia auténtica de estas medidas laborales en la negociación colectiva, realmente llegamos a la conclusión de que se trata de cláusulas convencionales que se formulan como simples principios programáticos. Se trata de pactos relativos a la conveniencia de asegurar el nivel de empleo existente. En este sentido, los convenios colectivos prevén generalmente compromisos obligacionales relativos a la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas.

<sup>31</sup> En relación con los factores que permiten estimular la política de empleo a través de la concertación social recomendamos el siguiente trabajo de investigación. Vid. MONEREO PÉREZ, J. L., *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 32 y ss.

dimensión autonómica y local, experiencia está manifestada especialmente en el ámbito de la concertación social en las comunidades autónomas.

En las distintas reformas operadas en la legislación de empleo se ha intentado mantener e incluso estimular el empleo mediante el aumento de la libertad empresarial en la organización del trabajo en las empresas. Desde esa perspectiva, el objetivo ha sido intentar obtener el mayor rendimiento a la capacidad de empleo con la gestión de las empresas. El objetivo sigue siendo maximizar la capacidad de fomento del empleo derivada de las políticas de empleo mediante una adecuada racionalización de la mano de obra vinculada a los distintos procesos productivos. Por todo ello, no cabe duda de que, en virtud de las políticas de gestión consensuada con las empresas se puede potenciar el estímulo al empleo. Este objetivo se puede satisfacer a través de un conjunto amplio y diverso de medidas de fomento o apoyo a la contratación, así como otras medidas de acompañamiento al autoempleo, a la economía social, así como a las medidas que favorecen el mantenimiento y la creación de nuevas empresas. Se trata de apostar por un modelo de concertación social, que tenga igualmente en cuenta el modelo de competitividad. Es preciso apostar por la innovación, la calidad del empleo, la formación y todo ello teniendo en cuenta la participación de los trabajadores en las cuestiones ligadas al empleo.

Desde la perspectiva de la gestión empresarial del empleo cabe la posibilidad de estimular el desarrollo de los planes sociales negociados en las empresas en crisis o en situaciones de reestructuración productiva. Este contexto se aprecia especialmente en la actualidad, donde la coyuntura económica demanda fórmulas de reestructuración ligadas a la gestión de la empresa en clave de viabilidad, evitando fórmulas extraordinarias y excepcionales de destrucción del empleo. Desde el punto de vista del empleo, dichas reestructuraciones empresariales tienen evidentemente consecuencias en la creación de excedentes de personal, siendo en estos casos necesario contemplar en la negociación colectiva los denominados planes de renovación de las plantillas, en conexión con los propios planes de viabilidad económico-financiera desarrollados por las empresas. No cabe duda de que estas medidas de reestructuración tienen incidencia directa en la propia regulación del empleo existente en las empresas.

Este fin conlleva la necesidad de contemplar un tratamiento programado de la evolución de las plantillas, teniendo en cuenta la propia necesidad de incorporar a nuevo personal formado y capacitado para poder dar respuesta a las necesidades de las empresas. En este ámbito está igualmente presente la necesidad de promover políticas de empleo y medidas de recolocación de los trabajadores excedentes en los procesos de reestructuración empresarial. Esta es una de las medidas prototípicas de las denominadas cláusulas sobre el empleo. Estamos ante una materia específica relacionada con las prejubilaciones y con los compromisos de recolocación de los trabajadores excelentes, así como en relación con los planes orientados a la readmisión de aquellos trabajadores que previamente fueron despedidos y que pueden volver a ser asimilados cuando se produzca una oferta de empleo por parte de las empresas.

De igual modo, en este ámbito ocupa un protagonismo especial los mecanismos de reestructuración de las empresas basadas en los planes de reconversión industrial, así como en los planes de reestructuración ligados a las políticas de reorganización industrial. En estos supuestos las políticas de empleo previstas en la negociación colectiva se combinan con otras acciones de intervencionismo público. Estamos ante una materia estrechamente relacionada con la reorganización industrial y con el diseño del modelo de industria orientado a la creación de empleo. Las políticas de empleo deben de ser también sensibles a la atención de las situaciones de crisis y de reestructuración de los sistemas productivos. En este ámbito la negociación colectiva juega un papel esencial en las reestructuración empresarial y sectorial mediante los pactos de concertación social. Es sumamente importante la combinación de las medidas privadas y públicas, que de forma conjunta permiten el tratamiento de las empresas en crisis o que se encuentran en procesos de reestructuración productiva.