ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Políticas de activación en la protección por desempleo ante el reto de la transformación digital, verde e inclusiva

Activation Policies in Unemployment Protection in the Face of the Challenge of Digital, Green, and Inclusive Transformation

Alejandro Muros Polo
Investigador en Periodo de Orientación Postdoctoral[1]
Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria
Universidad de Granada
https://orcid.org/0000-0002-6192-8481

Cita Sugerida: MUROS POLO, A.: «Políticas de activación en la protección por desempleo ante el reto de la transformación digital, verde e inclusiva». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria 6 (2024): 139-171.

Resumen

Los cambios que se están viviendo en el mundo del trabajo a causa de la digitalización de la economía, la transición ecológica o el progresivo envejecimiento poblacional proponen serios desafíos para la empleabilidad de las personas trabajadoras. La demanda de nuevos trabajos y de nuevas capacidades, sobre todo basadas en las competencias digitales, por no hablar de la destrucción de empleo, plantea un panorama en el que la protección por desempleo debe de desplegar toda su fuerza para garantizar las (necesarias) transiciones digitales, verdes e inclusivas. Las políticas activas de empleo anudadas a la protección por desempleo toman aquí un protagonismo superlativo, en especial desde la perspectiva de la formación. En este contexto, el presente trabajo de investigación aborda un estudio jurídico-crítico acerca de la política de "activación" de la persona desempleada tras la nueva Ley de Empleo y de la obligada coordinación entre las políticas activas y pasivas de empleo, sin desmerecer el papel de la formación en esta ecuación. La protección por desempleo durante el ERTE o el Mecanismo RED y el suministro de acciones formativas orientadas a la oferta de estos "nuevos empleos" supone un buen estándar (aun imperfecto) de regulación. Todo ello para finalizar con una serie de conclusiones críticas.

Palabras clave

protección por desempleo; políticas activas de empleo; transición digital; verde e inclusiva; formación

Abstract

The changes that are being experienced in the world of work due to the digitalization of the economy, the ecological transition or the progressive aging of the population pose serious challenges for the employability of working people. The demand for new jobs and new skills, especially based on digital skills, not to mention job destruction, presents a panorama in which unemployment protection must deploy all its force to guarantee the (necessary) digital, green and inclusive transitions. Active employment policies linked to unemployment protection take on a superlative role here, especially from the perspective of training. In this context, the present research work addresses a legal-critical study about the "activation" policy of the unemployed person after the new Employment Law and the mandatory coordination between active and passive employment policies, without detracting from the role of training in this equation. Unemployment protection during the ERTE or the RED Mechanism and the provision of training actions aimed at the offer of these "new jobs" represents a good (even imperfect) standard of regulation. All this to end with a series of critical conclusions.

Keywords

unemployment protection; active employment policies; digital; green and inclusive transition; training

[1] Ayudas para contratos predoctorales de Formación de Profesorado Universitario 2019, financiadas por el Ministerio de Universidades (FPU 2019, concesión definitiva por Orden de 7 de octubre de 2020).

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES NECESARIO EL AÑO EUROPEO DE LAS COMPETENCIAS?

Hoy en día no existen todavía estudios fiables que precisen con claridad de qué modo la conocida como Cuarta Revolución Industrial[2], sobre todo desde el plano cuantitativo, va a afectar al nivel de empleo existente[3]. Menores dudas ofrece la necesidad de recualificación y transición profesional de la población en edad activa en virtud del cambio tecnológico presente, habida cuenta de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo con la creación de nuevos empleos y el reclamo de competencias basadas en la robotización, automatización e inteligencia artificial. Asimismo, la incidencia de otros factores de índole global en torno a la transformación cuantitativa y cualitativa del empleo entorpecen un pronóstico preciso en cuanto al impacto de la tecnología en el trabajo, tanto en sentido positivo como negativo. En efecto, la existencia de otros procesos estructurales (las conocidas como cuatro "D", entre las que se incluye la "digitalización") también van a marcar el futuro del empleo por mor de la "descarbonización" (la transición energética); la "demografía" (el progresivo envejecimiento poblacional) y la "desglobalización" (la reorganización de las cadenas de suministro y alteración de los mercados internacionales)[4].

Ante estos retos, la falta de una política pública formativa o "redistributiva" que canalice el acceso a dichos nuevos empleos puede conllevar la intensificación de la polarización o segmentación entre distintos tipos de trabajadores[5]. Es necesario, por ello, integrar a las personas trabajadoras en un sistema de formación a lo largo del ciclo vital, junto con unas empresas implicadas en la empleabilidad. Además, se requiere eliminar los obstáculos a la incorporación o al mantenimiento voluntario en el mercado de trabajo de los trabajadores maduros, así como es necesario el retorno al empleo de las personas desempleadas, especialmente de los colectivos vulnerables. Resulta obligado que las empresas y entidades educativas se coordinen para cubrir las necesidades reales del mercado de trabajo con personal cualificado, al igual que debe de impulsarse la capacitación mediante la formación para el empleo ante las transiciones digital y verde para conseguir la recualificación, el reciclaje y la transición profesional de las personas trabajadoras[6]. La formación debe de situarse como la piedra angular para facilitar la adaptación, no solo de las personas desempleadas, sino también de las personas ocupadas, a los nuevos trabajos y a las nuevas capacidades de los empleos del mañana, utilizando el concepto de "trabajo decente" de la OIT o trabajo de calidad para conseguir "transiciones justas"[7] de la mejor forma y en el menor tiempo posible.

---

2 Término acuñado por Schwab, K.: *La cuarta revolución industrial*, Editorial Debate, 2016, aunque para Mercader Uguina, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 24 y ss., más bien se trata de la evolución de una única y continua revolución industrial.

3 Para una muestra: World Economic Forum: *The future of jobs. Report 2020*, octubre de 2020.

4 Baz Rodríguez, J.: "El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social. (De la "cotización de los robots" a la búsqueda de mecanismos innovadores de financiación en la era de la inteligencia artificial)", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva,* Murcia, Laborum, 2023, p. 409.

5 Se prevé que la automatización y robotización del trabajo afecte en mayor medida a los empleos de la "clase media" y, en cambio, se incremente la demanda de trabajos altamente cualificados, de difícil acceso por su mayor formación, así como se demanden más trabajos poco sofisticados y peor pagados por ser más difíciles de sustituir (servicios de limpieza, seguridad, transporte, de cuidado, etc.). Fernández Domínguez, J.J.: *Automatización y empleo: la "Paradoja de Polanyi" revisitada*, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum,* N.º 1, 2021, pp. 63-93.

6 Fernández Prieto, M.: "Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023", *Revista Justicia & Trabajo,* N.º Extra, 2023, p. 27.

7 *Vid.*, aunque desde la perspectiva de la transición verde, Chacartegui Jávega, C.: "El concepto de "Transición Justa" para la OIT. Análisis del VI Informe "Lograr una transición justa hacia economías y sociedades medioambientalmente sostenibles para todos", presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo 111ª reunión (2023)", en *Trabajo y Derecho*, N.º 103, 2023, versión digital.

La Unión Europea es consciente de estos desafíos y ha desplegado una batería de medidas e instrumentos para impulsar el aprendizaje permanente y la capacitación de las personas y empresas para garantizar el éxito de las transiciones digital y ecológica, personificándose todas ellas en el Año Europeo de las Competencias 2023[8]. El soporte más importante se encuentra en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales[9], como máximo representante del relanzamiento de la política social y europea tras la debacle de la crisis económica anterior, que confirma y refuerza la concienciación comunitaria sobre la importancia de la acción social y de la consecución de mayores cotas de igualdad y cohesión social[10]. En concreto, el Pilar Europeo de Derechos Sociales incide en este aspecto cuando indica que "toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral" (Pilar 1, dedicado a "educación, formación y aprendizaje permanente").

El Pilar 4 ("apoyo activo para el empleo") también subraya que "toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia", esto es, "a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje", así como señala "el derecho a la formación durante las transiciones profesionales". Además, respecto a las personas desempleadas indica que "tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada", al igual que "los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo". En este sentido, la Recomendación (UE) 2021/402 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) establece una serie de directrices para que los Estados miembros elaboren paquetes de políticas destinados a la superación de la reciente pandemia y a preparar la transición ecológica y digital sobre la base de incentivos a la transición y la contratación y apoyo al emprendimiento; oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje y medidas de apoyo; así como mayor apoyo por parte de los servicios de empleo a las transiciones laborales.

La "Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia"[11] expone los retos que plantea la doble transición, verde y digital (esta última acelerada por la COVID-19), y el cambio demográfico en el seno de la Unión Europea. Ante este panorama, la Agenda proclama un cambio de paradigma en materia de capacidades que impulse la doble transición y garantice la recuperación del impacto socioeconómico de la COVID-19 con el fin de reforzar la competitividad sostenible (donde las capacidades y el aprendizaje permanente son fundamentales); garantizar la equidad social (donde el acceso a las oportunidades de capacitación y reciclaje profesional son vitales); y reforzar la resiliencia de la Unión Europea ("para la persona, la mejora de la resiliencia a través de las capacidades supone reducir su dependencia de las condiciones del mercado y aumentar su potencial para gestionar las transiciones personales y profesionales").

En lo que aquí respecta, la Agenda se pone como objetivo, resaltando el valor que ello supone, que de aquí a 2025, dos millones de demandantes de empleo, o uno de cada cinco, tengan una experiencia reciente de aprendizaje, frente al 11% de 2019, destacando que las capacidades digitales deberán de tener un protagonismo, habida cuenta de que constituyen un valor crítico para el trabajo, el aprendizaje y la interacción social. En el mismo sentido, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, publicado por la Comisión Europea el 4 de marzo de 2021, fija para 2030 que

8 Acuerdo político del Parlamento Europeo y de los Estados miembros del 7 de marzo de 2023.

9 Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, DOUE (L 113/56).

10 Cairós Barreto, D.M.: "El futuro de Europa y su nuevo "código normativo social": el Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", en *Trabajo y Derecho,* N.º 82, 2021, p. 1, versión digital.

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [Bruselas, 1.7.2020 COM(2020) 274 final].

al menos el 60% de los adultos participe en actividades de formación cada año. En el marco de la Agenda Digital para Europa (2020-2030)[12], la "Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital" [COM(2021) 118 final][13], alerta de esta intensificación del cambio tecnológico y fija como objetivos para 2030 que al menos el 80% de los adultos estén en posesión de competencias digitales básicas y que existan 20 millones de especialistas en TIC empleados en la UE, y que se aumenten, a su vez, el número de mujeres que asumen este tipo de trabajo, habida cuenta de la brecha digital de género existente[14].

La digitalización de la economía y los cambios en el mundo del trabajo ya están haciéndose visibles en la mayoría de los países de la Unión Europa con la existencia de puestos vacantes que no se pueden cubrir, aunque en España ello se plasma más bien sobre el desajuste que existe entre las ofertas y demandas de trabajo, habida cuenta de la alta tasa de desempleo de larga duración, la relativa baja cualificación de la personas desempleadas, el nivel de sobrecualificación o infracualificación existente en el mercado de trabajo[15]… Además, este problema parece agravarse con el déficit de competencias digitales necesarias, ya que solo el 54% de la población europea las tiene. Es más, uno de cada seis europeos de entre 16 y 74 años no tiene ninguna competencia digital y uno de cada cuatro de ese grupo solo tiene un nivel bajo de competencias digitales. Si nos fijamos en el mercado laboral hasta el 35% de la población activa carece de competencias digitales básicas, mientras que el 90% de los puestos de trabajo las requieren. Y ello redunda en la dificultad real de encontrar y atraer talento digital, dificultando la posibilidad de cubrir las necesidades de los empleadores en este sentido[16].

Se trata de unos problemas que pueden tener una mayor incidencia en el caso español a causa de la ya alta tasa de desempleo estructural, como se ha citado; las características de nuestro mercado de trabajo, muy centrado en el sector servicios; los déficits de formación digital, sobre todo en la población madura[17], así como las deficiencias que viene sufriendo el sistema de políticas activas de empleo español[18]. Para muestra un botón: el Plan Nacional de Competencias Digitales, elaborado por el Gobierno español en el marco de la Agenda España Digital 2025 y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, señala que según datos del INE, en 2019, un total de 2,2 millones de personas desempleadas en España no tenían competencias digitales básicas; al igual que también destaca que, según la AIREF, en España se invierten 440 euros por desempleado, cuando el resto de los países analizados destinan al menos tres veces más. Así, se estima que, en 2016, el 36% de las personas sin empleo participaron en alguna actividad de formación (formal o no formal) en España, una proporción 11 puntos porcentuales más baja que la registrada en la UE-8[19].

Ante este panorama, cabe preguntarse si el principal mecanismo del que dispone nuestro Estado del Bienestar para paliar la desigualdad y la exclusión social que conlleva la pérdida del

12 Véase las dos comunicaciones estratégicas de la Comisión "Configurar el futuro digital de Europa", de fecha de 19 de febrero de 2020, y "La década digital de Europa" (9.3.2021 COM(2021) 118 final).

13 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

14 Sobre este tema véase, ampliamente, Durán Bernardino, M.: "Digitalización y empleo: retos del futuro del trabajo desde una perspectiva de género", *Revista de estudios jurídicos. Universidad de Jaén*, N.º 21, 2021, versión digital.

15 González González, A.: "Los desajustes actuales oferta-demanda en el mercado de trabajo español", *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, N.º 10, 2023, pp. 6 y ss.

16 Fernández Sanz, L.: "Competencias digitales. La clave para estar en sintonía con el mundo digital en la vida y en el trabajo", *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, N.º 10, 2023, p. 2 con cita en el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de la Comisión Europea de 2022.

17 De estos aspectos alerta Montoya Medina, D.: "Nuevas relaciones de trabajo, disrupción tecnológica y su impacto en las condiciones de trabajo y de empleo", *Revista de Treball, Economia I Societat,* N.º 92, 2019, pp. 3-5.

18 González González, A.: "Los desajustes actuales oferta-demanda en el mercado de trabajo español", op. cit., pp. 12-16.

19 Oficina Nacional De Prospectiva Y Estrategia Del Gobierno De España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021, p. 144.

empleo, esto es, la protección por desempleo, está diseñado de forma correcta para hacer frente a los riesgos que vienen anudados al proceso de digitalización de la Cuarta Revolución Industrial, a la descarbonización o al progresivo envejecimiento poblacional. En este sentido, el presente trabajo pretende analizar la protección por desempleo desde la perspectiva de la activación del desempleado para comprobar si se contienen los adecuados resortes jurídicos para proteger de forma adecuada a la persona trabajadora que ha perdido su empleo o debe de transitar hacia un nuevo trabajo como medio para garantizar su empleabilidad y, en última instancia, su reinserción laboral y profesional.

2. EL BINOMIO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO: UNA VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN NECESARIA

2.1. La lógica de la activación de la persona desempleada como elemento consustancial al "derecho-deber" a la empleabilidad

La protección pública contra el desempleo ha surgido de forma más tardía que otras prestaciones sociales[20]. No obstante, en la actualidad la protección por desempleo se inserta en el centro de las prioridades de los sistemas de Seguridad Social (art. 41 CE[21]), habida cuenta del problema que supone el paro para la sociedad en términos de desigualdad y exclusión social, que se acentúa, a su vez, en las cíclicas crisis económicas. Así, las prestaciones por desempleo garantizan al trabajador una renta económica de sustitución del salario o de reparación de la situación de necesidad por falta de trabajo durante el tiempo transcurrido desde la pérdida del empleo hasta la obtención de uno nuevo, aunque también es cierto que hoy en día las mismas prestaciones conllevan una ayuda activa para conseguir la reinserción laboral del trabajador[22].

Esta lógica de la "activación" del desempleado proviene de diferentes organismos internacionales. Por un lado, la interrelación entre la protección por desempleo y las medidas de empleo ya fue propuesta por la OIT en su Convenio número 44 sobre el desempleo de 1934 y en el Convenio número 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1988. Por otro lado, en la Unión Europea el punto de inflexión para las políticas activas de empleo durante el desempleo se encuentra en la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo de 1997, tras la firma del Tratado de Ámsterdam, que fue seguida por la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo de 2000 y por la Estrategia Europa 2020[23].

En el ámbito del ordenamiento jurídico español fue la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, la que, al margen de sus puntos críticos[24], introdujo el denominado "compromiso de actividad" en la regulación de la prestación por desempleo (anterior art. 300 TRLGSS)[25]. Una vinculación entre políticas activas y desempleo que se ha mantenido en el tiempo y que incluso es más palpable

[20] Para López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", en Roqueta Buj, R. (Dir.) y Tatay Puchades, C. (Coord.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 627, el origen del retraso en la implantación de la protección por desempleo se debe a las tesis liberales que imperaban en el momento y querían hegemonizar el trabajo en la fábrica, frente a una prestación que podía fomentar la ociosidad o alterar el orden público.

[21] "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo".

[22] Monereo Pérez, J.L.: "Capítulo V. El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", en VV.AA.: *La protección por desempleo en España*, Murcia, Laborum, 2015, pp. 129 y 130.

[23] Para un análisis de las orientaciones comunitarias, véase, García Quiñones, J.C.: *Políticas activas de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

[24] Un análisis de estos puntos críticos en Monereo Pérez, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 61 y ss.

[25] El compromiso de actividad venía definido en la norma como el que hubiera adquirido el "solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas

que antes, pues el propio art. 265 TRLGSS, dedicado a la acción protectora de la protección por desempleo, identifica dentro de su ámbito no solo a la prestación económica directa e indirecta[26], sino también las "acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable".

De hecho, el compromiso de actividad, ahora denominado "acuerdo de actividad" por el art. 3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LE), adquiere un papel absolutamente esencial en el acceso e incluso en el mantenimiento de las prestaciones económicas anudadas al desempleo[27]. Respecto a la prestación contributiva por desempleo el acuerdo de actividad supone uno de los requisitos para el nacimiento del derecho (influyendo en la consideración de la situación legal de desempleo *ex* arts. 266.c) y 267.2.b) TRLGSS); se perfila como elemento necesario para la solicitud de la prestación, junto con la inscripción como demandante de empleo (art. 268.1 TRLGSS); así como se constituye como una de las obligaciones a cumplir durante el disfrute de la prestación (art. 299.c) y e) TRLGSS), pudiendo el incumplimiento acarrear una infracción administrativa y la pérdida temporal o definitiva del derecho[28] (*vid.*, arts. 24.3, 25.4 y 47.1.a) y b) LISOS[29]). Un acuerdo de actividad que también es necesario para el nacimiento y mantenimiento del derecho del subsidio por desempleo (arts. 274 y 276 TRLGSS), la Renta Activa de Inserción (art. 3 RD 1369/2006, de 24 de noviembre), el Subsidio Extraordinario por Desempleo (apartado cuarto de la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS) y, en cierto modo, también es necesario para acceder a la prestación específica por desempleo del Mecanismo RED del art. 47.bis ET[30]. E incluso se exige para la protección por cese de actividad de los autónomos (art. 330.1.c) TRLGSS).

La nueva Ley de Empleo de igual modo se hace eco de la vinculación entre las políticas activas de empleo y la protección del desempleo. Dicha Ley, que supone el desarrollo del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ("Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo"), si bien para autorizada doctrina no es perfecta ni garantiza que se consiga todo lo pretendido, sí que atiende a una necesidad de actualización de la anterior Ley de Empleo y asienta las bases para que, en su posterior desarrollo, si se toman las medidas adecuadas, se consigan políticas de empleo eficaces[31]. En lo que aquí respecta, la LE refuerza aún más la vinculación entre las políticas activas y las políticas de protección por desempleo cuando en

de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en el artículo" 299 TRLGSS.

26 Por prestación económica indirecta se entiende el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social en el nivel contributivo según lo previsto en el art. 273 TRLGSS; mientras que en el nivel asistencial o no contributivo comprende la cotización a la Seguridad Social, que solo se prevé en el caso del "subsidio de prejubilación", y el derecho a las prestaciones sanitarias y, en su caso, a las prestaciones familiares. Monereo Pérez, J.L. (Dir). *et al*.: *Manual de Seguridad Social*, Decimoctava edición, Madrid, Tecnos, 2022, pp. 415 y 416.

27 La exigencia de que el desempleado mantenga una posición activa de búsqueda de empleo influye, además, en la propia naturaleza del riesgo asegurado: el desempleo sigue siendo un paro involuntario, tanto en el origen como durante la dinámica de la prestación de Seguridad Social, en el sentido de estar permanentemente disponible para trabajar. Monereo Pérez, J.L.: "Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico", *Lan Harremanak*, N.º Extra 1, 2003, p. 124.

28 Es más, la sanción por incumplimiento del compromiso de actividad en el nivel contributivo tiene efectos negativos en el acceso al subsidio por desempleo, al menos en el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva ("ultraactividad" de los efectos), lo cual resulta de dudosa legalidad pues podría darse una situación de doble sanción para López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", op. cit., p. 635.

29 Para una graduación de las infracciones y sanciones, véase, Lleó Casanova, B.: "Marco jurídico de la formación profesional de los desempleados", en Roqueta Buj, R. (Dir.) y Tatay Puchades, C. (Coord.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 777 y 778.

30 En concreto, la disposición adicional 41ª TRLGSS también requiere "la inscripción de la persona trabajadora ante el servicio público de empleo competente" para el acceso a la citada prestación.

31 Alfonso Mellado, C.L.: "La nueva Ley de Empleo: una ley necesaria y ¿eficaz?", *Briefs AEDTSS*, 21, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

su art. 2 integra a ambas dentro de la definición genérica de política de empleo, aunque siempre bajo la coordinación de su diseño y ejecución por parte de las Administraciones públicas competentes. En efecto, la empleabilidad, concepto clave en tanto a la construcción de las políticas activas de empleo en la LE, se configura como un "derecho-deber" para la persona demandante de los servicios de empleo, en cuanto a su mantenimiento y mejora, al igual que también supone una obligación para el Sistema Nacional de Empleo y para las políticas de protección frente al desempleo (art. 35 LE)[32].

Es más, la LE dedica un capítulo específico (capítulo IV) dentro del título III, denominado "políticas activas de empleo", a la "coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo". Así, el art. 47.1 LE exige que quienes soliciten o perciban prestaciones o subsidios de desempleo o prestaciones por cese de actividad deban de adquirir la condición de personas demandantes de servicios de empleo, siendo titulares de los servicios garantizados y del acuerdo de actividad previstos en esta ley[33]. Frente a la regulación anterior, la nueva LE trata a la inscripción como demandante de empleo, que deberá de producirse según su procedimiento específico[34], como el único requisito necesario para acceder a la protección por desempleo, actuando como un paso previo a la suscripción del acuerdo de actividad, lo cual se realizará una vez que se elabore el itinerario o plan de actuación individualizado. No obstante, como ya se ha indicado la suscripción del acuerdo de actividad resulta imprescindible para el nacimiento del derecho en las diferentes prestaciones y subsidios, e incluso el art. 268.1 TRLGSS indica que el acuerdo de actividad deberá de suscribirse en la fecha de solicitud. Así, para evitar posibles desfases entre la inscripción como demandante de empleo y el acceso a las prestaciones por desempleo, dicha inscripción implicará la suscripción del acuerdo de actividad[35], aunque no obstante este acuerdo será precisado tras la realización del correspondiente itinerario de inserción en el documento de renovación de la demanda[36].

La definición de lo que se entiende por acuerdo de actividad se contiene en el art. 3.f) LE. De este modo, se trata de un "acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios". La suscripción del acuerdo de actividad supone, así, una "contractualización" de la prestación por desempleo, en el sentido de que el desempleado asume una responsabilidad activa y directa en su propio proceso de reinserción laboral como intercambio por la solidaridad pública que recibe[37].

---

32 Ello se defiende por Parres Miralles, R.: "La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", *Briefs AEDTSS*, 13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

33 Este mismo artículo también añade que serán personas usuarias de los servicios públicos de empleo quienes perciban otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo, como pudiera ser el Ingreso Mínimo Vital.

34 Véase párrafos primero y segundo del art. 47.1 LE:
"La Agencia Española de Empleo, el Instituto Social de la Marina cuando sea competente y los servicios públicos de empleo acordarán el procedimiento para la adquisición de la condición de persona demandante de servicios de empleo por parte de las personas que soliciten o perciban prestaciones o subsidios por desempleo o por cese de actividad.
Este procedimiento deberá respetar, en todo caso, las condiciones y requisitos de acceso exigidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y demás normativa que resulte de aplicación".

35 García Quiñones, J.C.: *Políticas activas de empleo*, op. cit., p. 346.

36 Guerrero Vizuete, E.: "El compromiso de actividad como instrumento de participación activa del trabajador en la lucha contra su desempleo", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* N.º 3, 2015, p. 10, versión digital.

37 De la Casa Quesada, S.: "Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica", en De la Casa Quesada, S. y Vallecillo Gámez, M. R. (Coords.), *Empleo, mercado de*

Sin embargo, el término "acuerdo" respecto al anterior empleo de la palabra "compromiso" de actividad supone la voluntad del legislador de que esta figura refleje más la negociación de su contenido[38] y la bidireccionalidad de los derechos y obligaciones inherentes a las políticas activas de empleo, esto es, tanto por parte de la persona en desempleo como por parte de los distintos servicios públicos de empleo competentes. En este punto, los servicios públicos de empleo, bien directamente, bien a través de entidades colaboradoras (colaboración público-privada), garantizarán a los perceptores de la protección por desempleo la participación en los servicios garantizados y el ejercicio de los compromisos previstos en esta ley, así como el acceso a los servicios incluidos en la cartera común del Sistema Nacional de Empleo y a los servicios complementarios establecidos en los niveles autonómico y local (art. 47.2 LE). Asimismo, el acuerdo de actividad implicará, para el servicio público de empleo, la obligación de proporcionar los servicios y actividades concretos comprometidos en el plan de actuación individualizada y el acompañamiento y seguimiento por la persona tutora y, para la persona usuaria, los compromisos de participación activa en los servicios y actividades incluidos en el acuerdo y, en su caso, la aceptación de una colocación adecuada (art. 56.1.c) LE). Ahora bien, existe el riesgo de que la dotación insuficiente de los servicios públicos de empleo para ofrecer un apoyo eficaz a los demandantes de empleo provoque que se deposite la mayor parte de los deberes en la posición del desempleado[39].

La nueva redacción de la LE, en principio, simplifica y suaviza el contenido de la activación de la persona desempleada ya que, a diferencia de las anteriores referencias normativas de carácter más estricto, el acuerdo de actividad se entenderá cumplido meramente cuando se desarrollen las acciones, programas o actividades señalados en el itinerario o plan personalizado para la mejora de la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo. Un cumplimiento que se acreditará por los servicios públicos de empleo o entidades colaboradoras (art. 47.3 LE)[40]. Empero, el art. 58.f) LE, dentro de los "compromisos de las personas demandantes de servicios de empleo", sí que especifica en mayor medida a qué deberes deben de someterse aquellas personas que obtienen prestaciones y subsidios por desempleo. En concreto, por medio del acuerdo de actividad las personas beneficiarias de la protección por desempleo se comprometen a buscar activamente empleo, a aceptar una colocación adecuada en los términos del art. 3 LE y a participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su empleabilidad. Con el vaciamiento de contenido del art. 300 TRLGSS desaparece la referencia a las víctimas de violencia de género, cuyo fin era el de atemperar el cumplimiento del acuerdo de actividad. En cualquier caso, ello no debería de ser un obstáculo para que se produzca tal adaptación a la hora de valorar el acuerdo de actividad, como también debería de ocurrir cuando se trate de personas con discapacidad, en virtud de la personalización de dicho acuerdo[41].

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el art. 299.e) TRLGSS recoge que "sin perjuicio de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se correspondan con su profesión habitual o sus aptitudes formativas según lo determinado en el itinerario de inserción será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante

trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Albacete, Bomarzo, 2011, pp. 188 y 189.

38 A ello apunta Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", en VV.AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 133 cuando indica que con la sustitución del término compromiso por acuerdo lo que se pretende es una mayor implicación del desempleado en la elaboración y cumplimiento del acuerdo de actividad, a modo de un "acuerdo" entre iguales con el SPE.

39 Guerrero Vizuete, E.: "El compromiso de actividad como instrumento de participación activa del trabajador en la lucha contra su desempleo", op. cit., p. 9.

40 La anterior Ley de Empleo (RD Legislativo 3/2015) solo reconocía la facultad de control a los servicios públicos de empleo competentes.

41 Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", op. cit., p. 133.

los treinta primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores". Una limitación del compromiso de actividad durante un período de 30 días que, por su tenor literal, no será de aplicación de las prestaciones asistenciales por desempleo y que carece de sentido si lo que se quiere es reforzar realmente la "activación" del desempleado[42].

Así, de la protección por desempleo se derivan por lo general 4 obligaciones para la persona desempleada que radican en su voluntad de "querer trabajar": 1) buscar activamente empleo; 2) aceptar una colocación adecuada; 3) participar en las acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional (la voluntad de trabajar se vincula con la necesidad de fomentar la cualificación para mejorar las expectativas del desempleado en el mercado de trabajo); y, 4) cumplir con el resto de las obligaciones predispuestas (cotizar por la aportación correspondiente a la contingencia por desempleo; proporcionar la documentación e información necesaria a efectos de reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a la prestación; comunicar a los servicios públicos de empleo competentes el domicilio o el cambio del mismo; inscribirse como demandante de empleo…)[43].

Es absolutamente necesario la elaboración de un itinerario o plan personalizado de actuación por parte de los servicios públicos de empleo con la colaboración de la persona usuaria, el cual se incardina dentro del catálogo de servicios garantizados a personas demandantes de servicios de empleo (art. 56.1.c) LE). Dicho plan estará libre de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad, origen nacional y origen étnico. Además, "detallará las principales actividades propuestas con objeto de mejorar la empleabilidad del usuario, teniendo en cuenta las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social, así como sus necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral". Este itinerario incluirá, al menos, la identificación de un itinerario formativo, de alternativas laborales o de emprendimiento y de las actuaciones de búsqueda activa de empleo, todo ello de acuerdo con el perfil y las necesidades específicas de la persona demandante de empleo.

En el mismo sentido, el art. 12.b) del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, especifica que se elaborará un "itinerario personalizado para el empleo" (el TRLGSS también habla de un "itinerario de inserción" o la LE de un "itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil")[44] que incluirá, a partir de una "entrevista de diagnóstico individualizada" y la determinación del perfil, dichas actuaciones necesarias para mejorar la empleabilidad del beneficiario, actuaciones de búsqueda activa de empleo incluidas, conformando todo ello el contenido del acuerdo de actividad[45]. Algo que para la mejor doctrina podría ser objeto de crítica, habida cuenta de la pasividad que se le otorga al desempleado en la fijación unilateral de las condiciones del compromiso de actividad por parte del Servicio Público de Empleo competente[46]; una cuestión que pretende modificar, al menos en el plano normativo, la nueva Ley de Empleo.

---

42 Lleó Casanova, B.: "Marco jurídico de la formación profesional de los desempleados", op. cit., pp. 775 y 776.

43 Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", op. cit., pp. 131-133.

44 Para Lleó Casanova, B.: "Marco jurídico de la formación profesional de los desempleados", op. cit., pp. 776 y 777 debería de aclararse si todas estas denominaciones son equivalentes por razones de seguridad jurídica. También se puede observar lo dispuesto en el art. 7 del RD 1369/2006 para el caso de la Renta Activa de Inserción.

45 En el citado artículo también se alude al asesoramiento, acompañamiento, seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de actividad, así como a la designación de tutores u orientadores de referencia para facilitar el acceso al conjunto de las políticas de activación para el empleo.

46 Monereo Pérez, J.L.: "La protección legal por desempleo y sus niveles de protección", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, N.º 6, 2016, p. 41.

Como se puede observar, la LE se construye en torno a la elaboración del perfil de usuario, la tutorización individual y el itinerario personalizado, incluso reconociendo plazos concretos reducidos de un mes (art. 56.1.c) LE) —aunque "con trampa"[47]—. De igual modo, la LE también se construye en torno al concepto de la "empleabilidad", como "conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo" (arts. 3.b) y 34 LE). Esta definición de "empleabilidad" parece centrarse en la formación de la persona desempleada, desterrando la concepción de la culpabilización del sujeto por su situación de desempleo, puesto que la falta de empleo se presenta como un fenómeno multicausal que no depende en exclusiva de razones personales, sino más bien de factores externos[48]. La empleabilidad así configurada no concibe la inserción laboral como el único objetivo a perseguir por las políticas de empleo, ya que más bien debe de lograrse la mejor capacitación de las personas que demandan servicios de empleo para garantizar un empleo de calidad adaptable al ecosistema productivo del momento[49].

Una de las obligaciones que debe de cumplir el beneficiario de prestaciones y subsidios por desempleo es aceptar "colocación adecuada" (así lo prevén los arts. 266.c), el 267.2.b), 299.f) y disposición adicional 25ª TRLGSS y el art. 3.3.c) RD 1369/2006, además de la infracción prevista en el art. 25.4.a) TRLISOS). Para entender en qué consiste esta obligación es necesario partir de la regulación anterior, contenida en el art. 301 TRLGSS, donde se limitaba la colocación adecuada sobre la base de tres elementos delimitadores de tipo profesional o funcional, geográfico y económico[50]. En cuanto al primero de los elementos, se entendía por colocación adecuada "la profesión demandada por el trabajador", también aquella que se correspondiera "con su profesión habitual" o cualquier otra que se ajustase a "sus aptitudes físicas y formativas" y, "en todo caso, (…) la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses". No obstante, una vez que había transcurrido un año desde el inicio del disfrute de la prestación por desempleo, se entendía por colocación adecuada todas aquellas "que a juicio del servicio público de empleo" pudieran ser ejercidas por el trabajador. Una nueva posibilidad que, aunque la norma introducía ciertos límites a la discrecionalidad administrativa, obedecía a un planteamiento negativo por el cual la duración de las prestaciones desincentiva la búsqueda de empleo, descuidando la tutela de la cualificación profesional del desempleado[51]. Tales límites estaban relacionados con la proximidad geográfica del nuevo trabajo[52]; la duración del empleo ofrecido, indefinido o temporal, o

47 Este plazo empieza a correr desde la elaboración del perfil de persona usuaria del servicio, para lo cual el art. 56.1.a) LE indica que dicho perfil se elaborará "en el plazo más breve posible". Véase la ponencia de Molina Navarrete, C.: "Derecho (social) del empleo" y "políticas de mercado de trabajo sostenible": ¿más "obsolescencias" que "avances" en la "nueva" Ley de Empleo?", p. 23, presentada en las *XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales '40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía',* disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-11/cristobal%20molina%20navarrete.pdf

48 Pérez del Prado, D.: "La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades", *Labos*, Vol. 4, N.º Extra, 2023, pp. 87-89. El mismo autor también crítica la deficiente definición de "empleabilidad", que parece más centrada en la "formabilidad" o "educabilidad", así como su falta de inclusión como principio rector de la política de empleo en el art. 5 LE, *Ibidem*, p. 89.

49 Fernández Prieto, M.: "Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023", op. cit., pp. 36-36.

50 Mercader Uguina, J.: "El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance", *Relaciones Laborales*, N.º 1, 2003.

51 Para López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", op. cit., p. 636 frente a la calidad del trabajo ofrecido se apuesta por el *workfirstapproach.*

52 "La colocación se entenderá adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de la residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera el 25 por ciento de la

de la jornada, a tiempo completo o parcial; que el salario fuera equivalente al puesto de trabajo que se hubiera ofrecido; o que se tuvieran en cuenta las circunstancias profesionales o personales del desempleado y la conciliación de su vida familiar y laboral. También se aludía como elemento de valoración de la colocación adecuada el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento y las características de los mercados locales de empleo. En cualquier caso, el salario correspondiente a la colocación no podía ser inferior al salario mínimo interprofesional, una vez descontados los gastos de desplazamiento. En definitiva, siguiendo estos elementos la doctrina venía entendiendo que la determinación razonable de la colocación adecuada era una tarea compleja, que debía de ser adaptada en función de cada trabajador[53].

En la actualidad, la definición de lo que debe de entenderse por colocación adecuada se ha trasladado del TRLGSS a la LE. En efecto, el art. 3.g) LE indica que "[s]e considerará adecuada, la colocación en la profesión demandada por la persona trabajadora, de acuerdo con su formación, características profesionales, experiencia previa o intereses laborales y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas". Como se puede observar, de la nueva definición de colocación adecuada se excluye la referencia a la última actividad laboral desempeñada por tiempo igual o superior a tres meses, puesto que puede ser que se trate de un trabajo que, sin ser su profesión habitual, haya realizado la persona trabajadora "por necesidad" o de forma "no deseada", sin que se adapte a sus perspectivas de vida y aptitudes físicas y formativas. De igual modo, se suprime la discreción de la Administración pública competente a la hora de elegir la colocación adecuada cuando haya transcurrido un año de percepción ininterrumpida de prestaciones y subsidios por desempleo.

Para el caso de que la colocación adecuada no se refiera a la profesión demandada por la persona trabajadora, esto es, colocación por profesión habitual o por ajustarse a las aptitudes físicas y formativas de la persona desempleada, la oferta deberá implicar un salario equivalente al establecido en el sector en el que se ofrezca el puesto de trabajo (los términos de comparación del salario se amplían, puesto que con anterioridad solo se refería al salario equivalente aplicable al puesto de trabajo y ahora hay que tenerlo en cuenta en relación con el sector en el que se ofrezca dicho puesto). Además, la colocación que se ofrezca deberá ser indefinida y con un salario, en ningún caso, inferior al salario mínimo interprofesional (sin que se haga mención a que deban de descontarse los gastos de desplazamiento).

Con esta medida parece apostarse por la colocación adecuada siempre que se trate de un contrato de duración indefinida y a tiempo completo. Sin embargo, el art. 3.g) LE indica que solo en el marco del acuerdo de actividad voluntariamente aceptado podrá entenderse como colocación adecuada la que se instrumente a través de contratación temporal *ex* art. 15.3 ET (es decir, contrato temporal por sustitución o por vacante), a través de contrato a tiempo parcial o bien en una localidad que no sea la de residencia de la persona desempleada. Por ende, solo previa conformidad del beneficiario de prestaciones y subsidios de desempleo se podrá aceptar colocación adecuada temporal, a tiempo parcial y en localidad ajena a la residencia, a diferencia de lo que ocurría con la anterior definición de colocación adecuada en el art. 301 TRLGSS, que parecía abrir la puerta a este tipo de colocaciones cuando la persona llevaba un año en situación legal de desempleo y percibía prestaciones. Para autorizada doctrina científica, "ahora se tienen más cuenta las preferencias, formación e intereses del desempleado, restringiéndose claramente el criterio territorial, e imponiéndose como prioritaria

duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al 20 por ciento del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo".

53 García Quiñones, J.C.: *Políticas activas de empleo*, op. cit., pp. 347 y 348.

–aunque con matices– la contratación por tiempo indefinido", en una idea recurrente de la nueva norma de fomentar los derechos del desempleado y no tanto las obligaciones del mismo[54].

Otra de las obligaciones de activación de la persona de desempleada reside en la búsqueda activa de empleo. Dicha obligación es definida por la LE como el "[c]onjunto de acciones a realizar por las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, con apoyo del personal de estos últimos, a fin de mejorar su empleabilidad o conseguir un puesto de trabajo de calidad y sostenible a lo largo del tiempo". La norma intenta una vez más reforzar un sistema basado no ya en el control y la sanción, sino más bien en los derechos-deberes de ambas partes, junto con el apoyo continuado y la formación[55]. La norma indica que la búsqueda activa de empleo se basa en la mejora de la empleabilidad (esto es, en la formación entendida en un sentido amplio) o en la consecución de un puesto de trabajo, pero no cualquiera, debe de ser un trabajo "de calidad", o trabajo decente si se sigue la nomenclatura de la OIT, que, además, sea sostenible a lo largo del tiempo y, por tanto, obedezca a la nueva división del trabajo a causa de la digitalización y la transición verde. La búsqueda activa de empleo quedará acreditada con la suscripción del acuerdo de actividad con el servicio público de empleo competente y el cumplimiento del mismo en la forma que se determine reglamentariamente.

Un elemento clave para la búsqueda activa de empleo es el servicio de orientación profesional que prevé el RD 7/2015, de 16 de enero, y que tiene por objeto "la información, el diagnóstico de la situación individual, el asesoramiento, la motivación y acompañamiento en las transiciones laborales"[56]. Dicho servicio, cuya finalidad es mejorar la empleabilidad, promover la carrera profesional y facilitar la contratación u orientación hacia el autoempleo de los usuarios, parte de un diagnóstico individualizado y la elaboración de un perfil adaptado, así como del diseño del itinerario personalizado para el empleo, que incluye, como mínimo, la identificación de las alternativas profesionales posibles en función del perfil profesional, tanto a nivel nacional como internacional; la identificaciones del itinerario formativo a seguir, cuando sea necesario; y la identificación de las actuaciones de búsqueda activa de empleo que, "de acuerdo con su perfil, el usuario quedará obligado a realizar". También se prevé el acompañamiento personalizado durante el desarrollo del itinerario y el cumplimiento del compromiso de actividad; el asesoramiento y la ayuda técnica adicional para definir el currículo o la aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo; y la información sobre la situación del mercado de trabajo, las políticas activas de empleo y la oferta de los servicios comunes y complementarios de la cartera y de la oferta formativa y programas que faciliten la movilidad para la formación y cualificación europeas, así como se apoyará la gestión de la movilidad laboral.

Todo ello sin olvidar lo que indica el art. 35.2 LE, y es que las políticas de protección frente al desempleo deben de servir para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad, de modo que las personas beneficiarias de prestaciones y subsidios no deban verse abocadas "a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo".

En lo que aquí respecta, este servicio de orientación profesional es muy útil para que se pueda dirigir la transición laboral del desempleado hacia otros empleos "de mayor futuro", donde el uso de la tecnología sea preponderante o la oferta de empleo sea elevada (v.gr.: en la *silver economy* o en "empleos verdes"), siempre teniendo en cuenta las aptitudes y la formación del trabajador, y proponiendo las acciones formativas que sean necesarias, en su caso. Además, desde el punto de vista de la formación en competencias digitales, resulta realmente necesario que se instruya al desempleado, sobre todo si se trata de persona desempleada madura, en las nuevas técnicas de búsqueda de empleo por medios telemáticos, ya sea a través de las redes sociales, el uso de bases de datos específicas, la

[54] Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", op. cit., p. 134.

[55] Pérez del Prado, D.: "La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades", op. cit., p. 101.

[56] En este mismo sentido, Guerrero Vizuete, E.: "El compromiso de actividad como instrumento de participación activa del trabajador en la lucha contra su desempleo", op. cit., p. 11.

aplicación online a través de determinadas páginas web o la elaboración de un currículum digital, actualizado y atractivo.

2.2. Obligaciones legales de los servicios públicos de empleo para garantizar la vinculación entre las políticas pasivas y activas de empleo

Garantizar la activación de la persona desempleada y, en definitiva, velar por el mantenimiento y la mejora de su empleabilidad constituye una obligación recíproca, tanto para la persona en cuestión como para los servicios públicos de empleo en sentido amplio y para las políticas de protección frente al desempleo en particular (art. 35.2 LE). En este sentido, la LE recoge una serie de obligaciones que recaen sobre dichos servicios al objeto de coordinar las políticas activas y de protección frente al desempleo, las cuales consisten básicamente en: la colaboración institucional (art. 48) y la adopción de programas y medidas de apoyo activo al empleo (art. 49)[57].

El artículo 48 LE se ocupa de la "colaboración institucional", uno de los principales escollos de la efectiva activación de la persona desempleada ante el desdoblamiento entre la competencia para la gestión de la prestación económica por desempleo por parte del SEPE (futura Agencia Española de Empleo) y la prestación de las políticas activas de empleo sobre todo por parte de los servicios públicos de empleo autonómicos, añadiéndose, a su vez, la intervención de las entidades colaboradoras en la materia. En este sentido, la LE introduce como elementos novedosos[58] una extensión de la colaboración mutua a otros sujetos, más allá de los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos, como las entidades colaboradoras, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y otras entidades gestoras de prestaciones, subsidios u otras rentas. Dicha colaboración implicará el suministro de determinada información (perfil individualizado de usuario, itinerario o plan personalizado diseñado y su vinculación con los resultados del análisis de datos, las evidencias estadísticas de mejora de la empleabilidad y el análisis del mercado de trabajo, relación de acciones, programas o actividades desarrollados en cumplimiento del mismo, así como ofertas de empleo remitidas). Además, el artículo 48 añade que las entidades gestoras de prestaciones, subsidios u otras rentas deberán de suministrar información relativa a la protección de las contingencias de desempleo y cese de actividad, y a sus períodos de actividad laboral, así como el apartado quinto indica que las entidades competentes que gestionen en el ámbito del empleo y la formación en el trabajo deberán de cooperar y colaborar con la Agencia Española de Empleo en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y de los convenios que se alcancen. Para el suministro de esta información resulta clave el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo, el cual se configura como una "red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo" (art. 14 LE).

Otro de los elementos esenciales en la vinculación de la protección por desempleo con las políticas activas de empleo es la posibilidad que se abre de compatibilizar el disfrute de la prestación por desempleo con el trabajo, ya sea por cuenta ajena o ya sea por cuenta propia, como una vía para incentivar la reinserción laboral del trabajador en determinados supuestos (sin ánimo de exhaustividad,

[57] Parres Miralles, R.: "La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", op. cit., p. 2.

[58] En contra cfr. la Ponencia de Molina Navarrete, C.: "Derecho (social) del empleo" y "políticas de mercado de trabajo sostenible": ¿más "obsolescencias" que "avances" en la "nueva" Ley de Empleo?", op. cit., p. 27, donde se defiende que ni en el ámbito institucional ni en el normativo de la coordinación para las políticas activas y de garantía de renta hallaremos en la LE "reales novedades, más allá de cambios sistemáticos y de redactados, pero con una significación sustancial muy escasa, por no decir nula".

véase, art. 272.2, art. 282 apartados 1, 3 y 4 y art. 296.4 TRLGSS; arts. 33 y 34 LETA; art. 6 RD 1369/2006; art. 10 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y apartado seis de la D.A. 41ª TRLGSS[59]). No obstante, se trata de una vía que todavía adolece de una cierta rigidez, ya que por lo general no se permite la compatibilidad de la protección por desempleo con el trabajo autónomo, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social (salvo supuestos excepcionales de trabajo marginal) o con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo[60].

Por ello, quizá el ámbito más relevante de regulación de la LE en la coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo resulte ser las reglas de compatibilización entre prestaciones y trabajo por cuenta propia y ajena que recoge el art. 49[61]. Así, se dedica un precepto específico a los "programas y medidas de apoyo activo al empleo", por el cual se establece que se articularán programas de fomento del empleo que permitan la compatibilización, al menos parcial, de la protección por desempleo con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, con el objeto de "favorecer el acceso o retorno al mercado de trabajo, la movilidad funcional y geográfica, así como evitar la desprofesionalización y exclusión social de las personas perceptoras de prestaciones, subsidios u otras rentas".

También se prevén programas de apoyo activo al empleo con carácter extraordinario y temporal y financiación, a fin de ofrecer un apoyo económico y promover acciones de mejora de la empleabilidad, para aquellos colectivos prioritarios (los previstos en el art. 50 LE) o para fomentar la movilidad geográfica voluntaria de las personas desempleadas con cambio de lugar de residencia habitual; al igual que se disponen programas para impulsar el desarrollo de iniciativas de emprendimiento o de economía social viables, en los que podrá abonarse de una sola vez la prestación contributiva por desempleo de forma total o parcial y se abre la posibilidad de que tal cuantía se destine a abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social, todo ello con el apoyo de una auditoría de viabilidad y un acompañamiento técnico con perspectiva de género de su puesta en práctica. También se prevé que se arbitren programas de fomento del empleo que contemplen el abono del importe total o parcial de la prestación contributiva por desempleo para favorecer la movilidad geográfica de sus perceptores, si el trabajo que origina la compatibilidad les obliga a cambiar de lugar de residencia habitual.

En este sentido, también es necesario destacar el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, el cual ha sido un precedente en la materia de medidas activas de reinserción laboral para el art. 49 LE, siendo necesaria la conjugación de ambos instrumentos normativos[62].

3. LA FORMACIÓN COMO EJE CENTRAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN LA TRANSICIÓN DIGITAL, VERDE E INCLUSIVA

Como ya se ha tenido ocasión de comentar, la tecnología, el cambio climático o la demografía poblacional están cambiando el mundo del trabajo, ya sea modificando, creando o extinguiendo los puestos de trabajo existentes en el mercado de trabajo. Y, por ello, la política de empleo, en concreto la formación profesional, tiene una misión esencial, en tanto debe de crear las bases que le permitan garantizar una oferta suficiente (tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo) de personas trabajadores que dispongan de las cualificaciones o capacidades necesarias que son

[59] En este último caso, la realización de trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial no producirá la reducción proporcional respecto al tiempo trabajado de la prestación específica por desempleo del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

[60] Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", op. cit., pp. 144 y 145.

[61] Pérez del Prado, D.: "La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades", op. cit., pp. 98 y 99.

[62] Parres Miralles, R.: "La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", op. cit., p. 4.

demandas por la sociedad en su conjunto y por el aparato productivo en particular. Es necesario, a su vez, que se conecte a la política de empleo con la política educativa, aunque también es necesario huir de una concepción productivista de la enseñanza y de la formación profesional, en el sentido de que esta educación permanente no debe de estar supeditada en exclusiva a dotar a las empresas de la mano de obra cualificada que necesitan, sino que asimismo debe de ser un instrumento de promoción social y cultural de la persona del trabajador. En cuanto a la capacitación en competencias digitales, con ello se consigue no solo que la persona trabajadora aproveche las oportunidades de empleo que abren las nuevas tecnologías, sino que se garantice el respeto de la ciudadanía y de los valores y derechos individuales y colectivos[63].

La vinculación del derecho a la formación profesional con las políticas activas de empleo se expresa en el art. 40.2 CE y a lo largo del propio articulado de la LE. En efecto, el art. 31 LE cuando define dichas políticas activas de empleo incluye a la formación como uno de sus ejes. Es más, el art. 56.1.d) LE identifica a la formación en el trabajo como uno de los servicios garantizados a las personas demandantes de servicios de empleo. Se trata de una formación que, "teniendo en cuenta el perfil individualizado de la persona demandante de los servicios de empleo, permita la adquisición efectiva o el incremento sensible de competencias que redunden en una mayor capacidad de inserción laboral". Se trata, añade el precepto, de una formación que colmará las lagunas detectadas en el propio proceso de diagnóstico individualizado, así como atenderá a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo, con recurso a los servicios más eficaces en función de dicho perfil.

Incluso la propia definición de empleabilidad prevista en el art. 3 se liga directamente con la asunción por parte de las personas de competencias u cualificaciones transferibles, principalmente para realizar las acciones de educación y formación que puedan resultarles de interés a lo largo de la trayectoria vital de la persona en cuestión. El art. 34 LE, en cambio, precisa que la empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo, suponiendo una llamada de atención a la obsolescencia de aquella formación que solite la persona en proceso de formación respecto a las salidas profesionales más demandadas; una situación que muchas veces suele ocurrir. Ello supone un aliciente para que orientación laboral redirija las actividades formativas en este sentido, sobre todo en la población más joven para que pueda decantarse por estas especialidades, habida cuenta de la precariedad de sus condiciones en el mercado de trabajo[64]. En cualquier caso, el artículo 38 sitúa como competencias básicas para la empleabilidad "la mejora de las competencias básicas de las personas demandantes de empleo en comunicación oral y escrita y en aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas asegurándose la plena accesibilidad y la no discriminación en el uso de dichas herramientas". Una vez más se puede comprobar de qué modo las competencias digitales toman protagonismo ante los nuevos retos que trae consigo la Cuarta Revolución Industrial. Y es que como recuerda la Carta española de Derechos Digitales es derecho de las personas trabajadoras, se encuentren ocupadas o desempleadas, la cualificación digital "con la finalidad de la adquisición de las competencias digitales requeridas en el ámbito laboral para disponer de mayores y mejores oportunidades de empleo"[65].

En este sentido, la formación de la persona desempleada en función de lo dispuesto en su itinerario personalizado de inserción, ya sea para reforzar las aptitudes profesionales existentes

63 Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", *Temas Laborales*, N.º 160, 2021, p. 95.

64 Camas Roda, F.: "Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo", VV.AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 54.

65 En el mismo sentido la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (26.1.2022 COM(2022) 28 final) sitúa como compromiso "brindar a toda persona la posibilidad de adaptarse a los cambios provocados por la digitalización del trabajo mediante el reciclaje y el perfeccionamiento profesional".

(*upskilling*) o para garantizar la transición ocupacional a otro puesto de trabajo (*reskilling*), supone un derecho-obligación para dicha persona con base en la "activación" que debe de venir anudada a la protección por desempleo. Así, el art. 58.f) LE recoge a la formación como uno de los compromisos que debe de cumplir la persona beneficiaria de prestaciones y subsidios por desempleo. El apartado c) incluso se refiere a la obligación de cumplir, salvo causa justificada, con las acciones de formación y la carga lectiva mínima señaladas en el acuerdo de actividad, sometiéndose, en su caso, a las correspondientes evaluaciones de competencias y habilidades alcanzadas o mejoradas.

El artículo 33 LE se refiere al "sistema de formación en el trabajo", remitiendo a su regulación específica[66], y, en concreto, a los fines de la formación en el trabajo, que consistirán en todo caso en: a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado; b) Consolidar el derecho a la formación, exigible por cualquier persona trabajadora en cualquier momento de su vida laboral, y el derecho a la promoción profesional de los artículos 4.2.b) y 23 ET, y, entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse; c) Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad, que inciden en su desarrollo profesional y personal; d) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas; e) Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género; f) Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; g) Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva; h) Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral; i) Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género; y, finalmente, j) Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.

En definitiva, la importancia de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo deriva del papel que desempeña en la desmercantilización del trabajo, en el sentido de que protege al trabajador en las transiciones profesionales; tutela su profesionalidad; impone límites a los cambios impuestos por el trabajador, ya sea en la movilidad funcional o en el despido; así como, en general, mejora la empleabilidad del trabajador como instrumento para adecuar, readaptar o adquirir nuevos conocimientos en función de las necesidades del mercado de trabajo y de la empresa en cuestión[67].

En el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se le concede una importancia soberana a la formación, sobre todo en competencias digitales, para garantizar una transición digital y verde que sea justa e inclusiva. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre), que constituye el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del

[66] Para un análisis de las relaciones entre la LE, la regulación específica (la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral) y la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, véase Camas Roda, F.: "Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo", op. cit., *passim*.

[67] Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", op. cit., p. 111.

Estado, erige como uno de sus objetivos estratégicos la "coherencia con la transformación productiva" y, en concreto, como objetivo específico el acompañamiento, con el conjunto de políticas activas de empleo, de las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización, pues "las políticas activas deben enfocarse para orientar, formar, intermediar e incentivar hacia aquellos sectores con mayor proyección de futuro a las personas en desempleo y las que puedan ver amenazada su actividad".

Se proponen como medidas acompañar y orientar durante el proceso de transformación productiva sobre la base de fomentar la autonomía y los recursos personales de las personas usuarias a través de: "formación en competencias digitales, STEAM y emprendedoras; potenciación del conocimiento de experiencias emprendedoras de éxito, de los servicios prestados por el servicios públicos de empleo, de las oportunidades de empleo y de los nuevos perfiles profesionales; diseño e implantación de itinerarios específicos de formación e inserción, de recursos de orientación y formación especializados, incrementando la promoción de la formación dual, la oferta formativa de especialización de postgraduados y ofertas formativas específicas de transferencia en el sistema de empresas e innovación y desarrollo tecnológico; así como la elaboración de un plan de formación de personas directivas para el cambio de modelo productivo, la transición ecológica y nuevas oportunidades de sectores emergentes".

También destaca el objetivo específico número 2, denominado "aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital, así como en sectores no tradicionales como las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación; con especial atención a la actividad económica y el emprendimiento en territorios en situación de despoblación o transición productiva", donde se recogen como medidas: elaborar planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva (aquí resalta la elaboración de planes de cualificación y recualificación de colectivos especialmente afectados —mujeres y jóvenes con baja cualificación, mayores de 45 años, personas con discapacidad—, en aspectos como las competencias digitales, STEAM y emprendedoras, así como para personas empleadas en sectores intensivos en el uso de energía) y realizar una prospección sistemática e implantar programas de apoyo a sectores y territorios inmersos en procesos de transformación productiva[68].

En esta línea del Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la página web del hoy Servicio Público de Empleo Estatal recoge una serie de políticas activas de empleo que tienen relación con la formación en competencias digitales y de sostenibilidad[69]. Al margen de programas como "Empleo Joven" o "Empleo Mujer"[70], bajo el apartado de "adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva" destacan subvenciones dirigidas a apoyar la cobertura de vacantes en sectores estratégicos de interés nacional mediante la financiación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de personas desempleadas para los años 2022 y 2023 ("Convocatoria de compromisos de contratación")[71] o la convocatoria destinada a

[68] Véase también los convenios de transición justa que, en caso de cierre o reconversión de instalaciones por descarbonización, prevén como contenido de los mismos: "medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio" (art. 28.3 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

[69] https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia.html

[70] Incluye el "Programa para el apoyo de las mujeres en el ámbito rural y urbano" y el "Programa de formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual con compromiso de contratación". También destaca en el ámbito de Andalucía el programa de capacitación digital "Preparadas", disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaytrabajoautonomo/areas/formacion-empleo/formacion-digital/preparadas.html

[71] Información disponible en: https://www.fundae.es/convocatorias/plazo-de-solicitud-abierto/compromiso-de-contrataci%C3%B3n

la recualificación de personas trabajadores que hayan estado o estén incluidas en ERTE para los años 2022 o 2023[72]. En ambas convocatorias, las acciones formativas deberán de incluir un módulo dedicado a las competencias digitales de los procesos productivos o de competencias de sostenibilidad. Por último, la plataforma "Digitalízate" supone asimismo un buen ejemplo de la importancia concedida a la formación en competencias digitales, a través del convenio firmado el día 17 de junio de 2020 entre la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) y las empresas tecnológicas para la difusión y realización de cursos de formación en competencias digitales, gratuitos y accesibles en las páginas web de las empresas participantes. Unos cursos que están dirigidos a trabajadores en activo, pymes y personas desempleadas[73].

En definitiva, respecto a qué tipo de empleos y a qué tipo de capacidades, es necesaria la formación en competencias digitales avanzadas para acceder a los nuevos empleos derivados de la disrupción tecnológica (programadores, mecánicos, operadores de robots a distancia, *data scientists* o trabajos relacionados con el metaverso o la realidad virtual)[74], aunque resulta obligado partir de las competencias digitales básicas[75] que, además de contribuir a la empleabilidad de la persona trabajadora, son las que garantizan el respeto de la ciudadanía y de los valores y derechos individuales y colectivos[76]. Asimismo, junto con las competencias técnicas, se requiere fomentar las aptitudes y competencias transversales y sociales como la capacidad de resolución de problemas, el pensamiento crítico, las habilidades de colaboración y comunicación, la cocreación y la creatividad[77]. En cuanto al ámbito de la transición verde, es necesario que los puestos de trabajo "tradicionales" se nutran de competencias generales (concienciación y protección ambiental, capacidad de adaptabilidad a los procesos de transformación verde…) y de competencias específicas en puestos de trabajo de nivel medio y alto (análisis de riesgos y sistemas para interpretar la necesidad de cambio, capacidad de coordinación y gestión, capacidad de innovación para identificar oportunidades y crear nuevas estrategias ecológicas…)[78]; así como deben de incentivarse nuevos empleos verdes en sectores como el de suministro de energía, el de transporte de personas y mercancías, manufacturas, edificación o agricultura[79]. Por último, el progresivo envejecimiento poblacional va a requerir la prolongación voluntaria de la vida laboral y la recapacitación constante, al igual que la conocida como *silver economy* también va a brindar nuevas oportunidades de trabajo en diversos sectores como el sanitario y de cuidados, el comercio, el turismo, el ocio y la movilidad[80].

4. LA CONSTRUCCIÓN "REFORZADA" DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO TEMPORAL TOTAL O PARCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ACTIVACIÓN. LA FORMACIÓN DURANTE EL ERTE O MECANISMO RED

En un mercado de trabajo en constante evolución y con una transformación tecnológica continua no solo debe dispensarse formación a las personas desempleadas en el marco de itinerarios personalizados, ya que también deben de dirigirse acciones formativas para las personas empleadas

[72] Más información en: https://www.fundae.es/convocatorias/en-ejecuci%c3%b3n-o-verificaci%c3%b3n-t%c3%a9cnica/convocatoria-ertes

[73] https://digitalizateplus.fundae.es/digitalizate/1

[74] Oficina Nacional De Prospectiva Y Estrategia Del Gobierno De España (Coord.), op. cit., p. 302.

[75] La comunicación de la Comisión *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* [Bruselas, 1.7.2020 COM(2020) 274 final] fija como objetivo que para 2025 alrededor del 70% de la población adulta de la UE tenga competencias digitales básicas.

[76] Monereo Pérez J.L. y Moreno Vida, M.N.: op. cit., p. 95.

[77] *Vid.*, *Acuerdo Marco de los interlocutores sociales europeos sobre digitalización*, junio de 2020.

[78] Chacartegui Jávega, C.: op. cit., p. 5, versión digital.

[79] Ampliamente, Álvarez Cuesta, H.: "La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género", *Lan Harremanak*, N.º 49, 2023, p. 7.

[80] Oficina Nacional De Prospectiva Y Estrategia Del Gobierno De España (Coord.), op. cit., pp. 201-236, capítulo dedicado a "Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva".

en sectores en reestructuración o en crisis o bien que precisen de actualización durante la vida laboral activa[81]. En este sentido, la regulación que ofrece la Reforma laboral de 2021 respecto a la prestación por desempleo total temporal (por suspensión del contrato de trabajo) o por desempleo parcial (por reducción de la jornada entre un 10 y un 70%, con reducción de salario) supone un adecuado mecanismo de gestión empresarial temporal de la crisis, en cuanto se permite la supervivencia del vínculo contractual y se fomenta la formación de la persona trabajadora hacia su recualificación o transición profesional.

En efecto, la Reforma laboral de 2021, introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, supone una regulación equilibrada y moderada[82], fruto de la concertación social, que, al margen de otras modificaciones importantes en la norma laboral (en materia de contratación temporal, negociación colectiva, subcontratación, etc.), ha renovado el marco regulador de una medida de flexibilidad interna, como es el ERTE o la suspensión del contrato o reducción de jornada, sobre la base de las experiencias adquiridas durante la pandemia. Así, con el fin de implantar un modelo estructural de promoción del ERTE más allá de la situación de emergencia sanitaria, se ha reformulado el art. 47 ET, incorporando aquellos aspectos que resultaron más útiles en la respuesta a la COVID-19[83], y se ha creado el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo en el art. 47.bis ET, junto con una prestación específica por desempleo prevista en la D.A. 41ª TRLGSS. Este último instrumento se incorpora como consecuencia de la Reforma 6 del Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[84], en la pretensión de constituir un mecanismo de respuesta anticipada o de carácter preventivo para que las empresas puedan hacer frente a crisis globales o de sectores productivos concretos (respectivamente, modalidad cíclica y sectorial del Mecanismo RED)[85], a diferencia del ERTE "ordinario" que se circunscribe a las situaciones particulares de las empresas[86]. De hecho, una vez que el art. 47bis ET es activado por el Consejo de Ministros, las empresas que queden afectadas por las circunstancias que han motivado tal activación, podrán solicitar autorización para llevar a cabo suspensiones de contratos o reducciones de jornada, previo procedimiento de consultas con los representantes de los trabajadores, en unas condiciones más beneficiosas tanto para estas mismas empresas como para las personas trabajadoras[87].

---

81 Fernández Prieto, M.: "Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023", op. cit., p. 27.

82 Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano, P.G.: "Mecanismo RED de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (artículo 47 bis del Estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes)", *Temas laborales*, N.º 161, 2022, pp. 306 y ss.

83 A modo de resumen: se han agilizado los procedimientos; se han reforzado los mecanismos de información a los representantes; se ha incorporado un ERTE de fuerza mayor por impedimentos o limitaciones en la actividad (supuestos de fuerza mayor impropia o *factum principis*); y se han prohibido determinadas actuaciones durante el ERTE (no podrán realizarse horas extraordinarias, establecerse nuevas externalizaciones de actividad ni concertarse nuevas contrataciones laborales).

84 Reforma 6 titulada "establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición".

85 En efecto, se prevén dos modalidades de este mecanismo RED, una cíclica ("cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica general que aconseje la adopción de instrumentos adicionales de estabilización") y otra sectorial ("cuando en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras"), última modalidad que exigirá un plan de recualificación cuando se proceda a su solicitud ante la autoridad laboral.

86 Ramos Quintana, M.I.: "La flexibilidad interna en la reforma laboral: medidas temporales y permanentes para apoyar a las empresas y sostener el empleo ¿una opción prioritaria frente al despido?", *Trabajo y Derecho*, N.º 87, 2022, versión digital, p. 3.

87 Para una explicación más detallada del mecanismo de activación y de la solicitud del ERTE, véase, Gimeno Díaz de Atauri, P.: "La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo", *Labos*, Vol. 3, N.º extraordinario sobre "La reforma laboral de 2021", 2022, pp. 97-103.

Puesto que el empresario debe de seguir cotizando por lo que le corresponda durante la suspensión del contrato o la reducción de jornada (así lo expresa tanto el art. 153bis como la D.A. 41ª TRLGSS), la disposición adicional 44ª TRLGSS establece una serie de beneficios en la cotización a los que la empresa puede acceder si se cumplen los requisitos predispuestos (una técnica que ha sido utilizada en crisis anteriores pero que sobre todo ha tenido un impulso con la legislación de emergencia de la COVID-19)[88]. Se trata de unas exoneraciones, de carácter voluntario, que se aplican sobre la aportación empresarial por contingencias comunes y por los conceptos de recaudación conjunta "a que se refiere el artículo 153 bis" TRLGSS (aunque en realidad dicho precepto no concreta nada respecto a los conceptos de recaudación conjunta, por lo que habrá que acudir a lo dispuesto en el art. 18.1 TRLGSS)[89]. De ello se deduce que el empresario deberá de seguir abonando de forma completa la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, al no aplicarse en estos supuestos las exenciones.

Las exoneraciones en forma de porcentaje en la cotización empresarial a la Seguridad Social que se diseñan en la D.A. 44ª TRLGSS varían en función del tipo de ERTE. Así, al ERTE por causas ETOP le corresponde un 20%; al ERTE por causa de fuerza mayor temporal el 90%; y al ERTE por causa de fuerza mayor temporal determinada por impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada de la empresa el 90%. Respecto al Mecanismo RED cíclico, le corresponde un 60% desde la fecha en que se produzca la activación por acuerdo del Consejo de Ministros hasta el último día del cuarto mes posterior a dicha fecha de activación; un 30% durante los cuatro meses inmediatamente siguientes a la terminación del anterior plazo; y un 20% durante los cuatro meses inmediatamente siguientes[90]. Por último, al Mecanismo RED en su modalidad sectorial le corresponde un 40% durante toda su duración. En cualquier caso, la D.A. 44ª TRLGSS también abre la posibilidad de que el Consejo de Ministros, atendiendo a las circunstancias que concurran en la coyuntura macroeconómica general o en la situación del sector afectado, pueda impulsar las correspondientes modificaciones legales para incrementar los porcentajes o reconocer exenciones en las cuotas de los trabajadores reactivados, en este último caso si se trata del Mecanismo RED en modalidad cíclica.

Es necesario indicar que para los trabajadores afectados el período en que tengan efecto tales exoneraciones se considerará como cotizado a todos los efectos, y del lado de las empresas no se exigirá que se cumplan los condicionantes de los apartados 1 y 3 del art. 20 TRLGSS, esto es, no

---

88 Con la D.A. 44ª TRLGSS, introducida por el RD-ley 32/2021, se institucionalizan las exoneraciones a la Seguridad Social, convirtiéndolas en una opción permanente a disposición de las empresas cuando adopten medidas de reestructuración de empresas o medidas de flexibilidad interna por causas ETOP o por causa de fuerza mayor. De la Puebla Pinilla, A.: "El nuevo régimen de reducción de jornada y de suspensión de contratos por causas ETOP y por fuerza mayor. Una apuesta por la estabilidad y la formación en el empleo", *Labos*, Vol. 3, Número extraordinario "La reforma laboral de 2021", 2022, p. 93.

89 Rodríguez Iniesta, G.: "Flexibilidad laboral interna y Seguridad Social", en Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y Almendros González, M.Á. (Dirs.) y Ortega Lozano, P.G. y Marín Alonso, I. (Coords.), *Medidas de flexibilidad interna como alternativa y solución en un nuevo Derecho del trabajo garantista. Estudio de la flexibilidad funcional, temporal, espacial, sustancial y suspensiva en un marco de reformas laborales*, Granada, Comares, 2022, p. 664.

90 Las exoneraciones del Mecanismo RED cíclico se diseñan desde su activación y en función del tiempo que transcurre desde este momento se reconocen unos determinados porcentajes. Así, la doctrina venía criticando que el tiempo de la tramitación del ERTE consume parte del primer tramo en que la exoneración asciende al 60%, Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: "Capítulo X. El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis", en Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G. (Dir.) y Ortiz Castillo, F. (Coord.), *La reforma laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022, pp. 424 y 425. No obstante, el RD 608/2023 reconoce en su art. 11 que si se alcanza acuerdo durante las consultas, la fecha de efectos del Mecanismo RED podrá tener efectos retroactivos, aunque en ningún caso con anterioridad a la activación del citado Mecanismo.

se exigirá que la empresa esté al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social[91].

Sin embargo, al ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, así como al Mecanismo RED en su modalidad cíclica o sectorial se les exige, además, que lleven a cabo acciones formativas para acceder a las citadas exoneraciones. Se trata de una técnica que, al margen de ciertos antecedentes[92], se implementó con los ERTE COVID-19 del RD-ley 18/2021, en clara sintonía con el funcionamiento del *Kurzarbeit* alemán[93]. Con la versión original de la D.A. 44ª TRGLSS fruto del RD-ley 32/2021 no quedaba realmente claro en qué supuestos debía de realizarse la formación para beneficiarse de la reducción en la cotización a la Seguridad Social (se interpretaba que ello solo se requería para los ERTE por causas ETOP y para los ERTE en modalidad sectorial)[94]. No obstante, esta deficiente redacción de la norma es subsanada por la modificación introducida por el RD-ley 1/2023, de 10 de enero, en la citada disposición adicional, cuyo tenor literal actual es: "[l]as exenciones previstas en letras a), d) y e) de este apartado resultarán de aplicación exclusivamente en el caso de que las empresas desarrollen las acciones formativas a las que se refiere la disposición adicional vigesimoquinta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores".

Como se puede observar, la formación que deberá de ofrecerse a los trabajadores afectados por la suspensión o reducción de jornada para acceder a estos beneficios en la cotización es la dispuesta por la D.A. 25º ET, la cual tiene como objetivo "la mejora de las competencias profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras". En concreto, la mencionada disposición adicional indica que "[a] través de estas acciones se priorizará el desarrollo de acciones formativas dirigidas a atender las necesidades formativas reales de las empresas y los trabajadores incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales, así como aquellas que permitan recualificar a las personas trabajadoras, aunque no tengan relación directa con la actividad desarrollada en la empresa".

En este sentido, merece la pena destacar una serie de cuestiones respecto a la formación que se debe de impartir[95]. En primer lugar, que la formación ofertada debe de atender a las necesidades formativas reales de empresas y trabajadores, con especial mención a las competencias digitales, buscando que se ofrezcan acciones formativas orientadas a mejorar las competencias profesionales del trabajador afectado que redunden en la mejor competitividad empresarial. De ello se infiere que lo que se pretende es, por un lado, el mantenimiento del empleo en la empresa afectada, ya sea en el

---

91 Rodríguez Iniesta, G.: "Flexibilidad laboral interna y Seguridad Social", op. cit., p. 664. Para Calderón Pastor, F.J.: "Novedades en materia de Seguridad Social del RD-Ley 32/2021 con repercusión en la actuación inspectora", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, N.º 32, 2022, p. 226 esta relajación de los requisitos para el acceso a la exención puede estar relacionada con la negativa situación económica y financiera por la que pueden estar atravesando las empresas que accedan a los ERTE.

92 En un sentido amplio, la Ley 35/2010 aumentó la bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social hasta el 80% para los casos en los que el ERTE hubiera contado con el acuerdo de los representantes de los trabajadores y se hubieran implantado acciones formativas o medidas de flexibilidad interna que hubieran facilitado la conciliación de la vida familiar y profesional o "cualquier otra medida alternativa o complementaria dirigida a favorecer el mantenimiento del empleo en la empresa".

93 Gala Durán, C.: "Análisis de las medidas aprobadas con el objetivo de facilitar los ajustes empresariales provocados por la crisis económico-financiera", en Pérez Amorós, F. y Rojo Torrecilla, E. (Dirs.) y Solà i Monells, X. (Coord.), *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial*, Albacete, Bomarzo, 2012, p. 162.

94 Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: "Capítulo X. El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis", op. cit., p. 424.

95 El art. 16.5 del RD 1483/2012 (actual art. 16.7 tras la modificación introducida por el RD 608/2023) ya preveía lo siguiente: "durante las suspensiones de contratos de trabajo o las reducciones de jornada se promoverá el desarrollo de acciones formativas vinculadas a la actividad profesional de los trabajadores afectados cuyo objeto sea aumentar la polivalencia o incrementar su empleabilidad" (el antiguo art. 47.4 ET, previo a la Reforma laboral de 2021, se pronunciaba en términos idénticos).

mismo o distinto puesto de trabajo que se venía desempeñando, pero con una mayor preparación o empleabilidad. Por otro lado, que se trate de acciones formativas que, aunque no tengan relación directa con la actividad que desarrolla la empresa[96], permitan la recualificación de la persona trabajadora afectada, ello posibilita que tal formación se pueda dirigir a aquellos sectores del mercado de trabajo que mayor oferta de empleo generan o que mejores perspectivas de crecimiento tienen en el medio y largo plazo, favoreciendo la transición hacia nuevos empleos externos a la empresa afectada[97]. En efecto, aquí se deja entrever uno de los principales propósitos de la vinculación de exoneraciones a la Seguridad Social con la formación: favorecer la recolocación o transición profesional del trabajador afectado a un sector o empleo que tenga mejores perspectivas de estabilidad[98]. No se olvide que incluso en el Mecanismo RED de la modalidad sectorial se exige que la solicitud a la autoridad laboral y la comunicación a la representación de las personas trabajadoras se acompañe de un plan de recualificación de las personas afectadas (art. 47bis.3 ET)[99]. Por supuesto que los trabajos relacionados con la digitalización o para los que es necesario competencias digitales ocupan cada vez un lugar más relevante, y por ello se estima oportuno la precisión que hace la D.A. 25ª ET en cuanto a las competencias digitales.

Según la D.A. 25ª ET, dicha formación podrá realizarse durante la suspensión del contrato o la reducción de jornada o bien en tiempo de trabajo, aunque en cualquier caso deben de respetarse los descansos legalmente establecidos y el derecho a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. El Reglamento del Mecanismo RED (el RD 608/2023, de 11 de julio)[100] también añade precisiones importantes en este sentido. En concreto, el art. 20, tras recordar que las exenciones a la Seguridad Social solo se aplicarán cuando las empresas desarrollen acciones formativas conforme la D.A. 25ª ET[101], establece que tales acciones formativas deberán de llevarse a cabo durante el tiempo de la suspensión del contrato o de la reducción de jornada o bien durante el tiempo de trabajo, y como máximo hasta que transcurran seis meses desde la finalización del periodo de vigencia del Mecanismo RED (coincidiendo con el plazo que opera para la cláusula de mantenimiento del empleo). Con esta precisión vía desarrollo reglamentario se colma una laguna existente en la regulación, ya que no se establecía periodo máximo de ejecución de las acciones formativas, a diferencia de lo que disponía el RD-ley 18/2021, de 28 de septiembre[102]. El artículo 50 del RD 1483/2012, introducido por el mismo RD 608/2023[103], establece idéntica regulación respecto al plazo para prestar la formación en el ERTE, que no podrá ser superior a seis meses desde su finalización. En cambio, la norma no prevé el número mínimo de horas de formación que debe de realizar cada persona trabajadora para que se entienda cumplida esta obligación empresarial que se contrae con la exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social (véase la regulación que también establecía el art. 3.3 RD-ley 18/2021).

96 Esta precisión es importante, ya que se permite realizar formación profesional para el empleo programada del art. 9 Ley 30/2015 aunque no esté relacionada con la actividad de la empresa.

97 Esteban Gómez, A.: *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna centrados en la formación, recualificación y la transición profesional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 82.

98 De la Puebla Pinilla, A.: "El nuevo régimen de reducción de jornada y de suspensión de contratos por causas ETOP y por fuerza mayor. Una apuesta por la estabilidad y la formación en el empleo", op. cit., p. 88.

99 Bini, S.: "Formación y mecanismo RED: Transiciones justas en el prisma del nuevo modelo "Industry 5.0", en VV.AA.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022, pp. 45 y 46.

100 Con anterioridad a este desarrollo reglamentario ha regido la disposición transitoria segunda del RD-ley 4/2022, de 15 de marzo.

101 De hecho, como se abordará con posterioridad, "[e]l compromiso de la empresa de realizar dichas acciones resulta un requisito para aplicar la exención" (art. 19.1 RD 608/2023).

102 El RD-ley 18/2021 establecía una fecha tope (el 30/06/2022) para la prestación efectiva de las acciones formativas en el art. 3.3.

103 El RD 608/2023 ha introducido un nuevo título, número IV, en el RD 1483/2012, denominado: "Normas comunes a los expedientes de regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, y por fuerza mayor".

Las acciones formativas para acceder a las bonificaciones, tanto en el caso del Mecanismo RED como del ERTE por causas ETOP, podrán ser desarrolladas a través de cualquiera de los tipos de formación previstos en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional; en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, y en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en dichas normas, o a través de cualquier otro sistema de formación acreditada[104]. En este sentido, se establecerán los mecanismos de colaboración oportunos entre las Administraciones públicas en el marco de sus competencias. En este punto el desarrollo reglamentario (art. 20.2 RD 608/2023 y 50.2 RD 1483/2012) actualiza lo dispuesto por la D.A. 25ª ET, que solo se refiere a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, ya derogada, y a la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, sin que contenga mención a la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Además, como mecanismo de incentivación de las acciones formativas durante la suspensión del contrato o la reducción de jornada, el art. 47.7.d) ET (y el art. 47bis.5.a) ET por remisión) reconoce que las empresas que realicen la formación de la D.A. 25ª ET[105] para los trabajadores afectados por el ERTE o Mecanismo RED tendrán derecho a un incremento de crédito para la financiación de acciones en el ámbito de la formación programada conforme a lo dispuesto en el art. 9.7 de la Ley 30/2015 (los arts. 20.4 del RD 608/2023 y 50.4 del RD 1483/2012 también se pronuncian en el mismo sentido). En efecto, el art. 9.7 de la Ley 30/2015 reconoce en estos casos un incremento de crédito para la financiación de formación programada en función del tamaño de la empresa, que va desde 425 euros por persona en empresas de 1 a 9 personas trabajadoras; de 400 euros para empresas de 10 a 49 personas trabajadoras; hasta 320 euros por persona en empresas de 50 o más personas trabajadoras. Unas cuantías que pueden ser actualizadas vía reglamento y que son financiadas a través de una aportación extraordinaria al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.

A su vez, como ya se ha aludido, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por el Gobierno español para acceder a los fondos europeos de recuperación tras la COVID-19 y, en concreto, en su Componente 23 dedicado a "Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo", se encuadran las subvenciones del SEPE para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, destinados a la recualificación de personas trabajadoras que hayan estado o estén incluidas en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), para los ejercicios presupuestarios 2022 y 2023[106]. En síntesis, se trata de una convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva con procedimiento de selección, que busca financiar los programas formativos de las empresas seleccionadas que estén dirigidos a las personas trabajadoras que hayan estado o estén en ERTE (también existe la modalidad de programas de formación impartidos por entidades de formación). La duración mínima de las actividades formativas será de 40 horas, incluyendo un módulo obligatorio de competencias digitales o de sostenibilidad que tendrá la duración de 10 horas, salvo que la formación esté destinada a estos sectores. En este sentido, las actividades formativas prioritarias irán encaminadas al desarrollo tecnológico y digital de los procesos productivos, así como de la eficiencia energética y sostenibilidad. Las empresas

104 Para Esteban Gómez, A.: *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna centrados en la formación, recualificación y la transición profesional*, op. cit., p. 83, esta laxitud en el reconocimiento de las vías de formación resulta ser acertada y coherente con el fin de la norma. Ahora bien, "esta apertura de vías de realización de las acciones formativas exige un paralelo mecanismo que asegure el efectivo desarrollo de estas".

105 Este es un matiz importante, ya que mientras el art. 9.7 de la Ley 30/2015 exige que la formación programada guarde relación con la actividad empresarial, la D.A. 25º ET permite la formación que busque la recualificación del trabajador afectado por ERTE/Mecanismo RED aunque no tenga relación directa con la actividad desarrollada en la empresa.

106 Más información en: https://www.fundae.es/convocatorias/en-ejecuci%c3%b3n-o-verificaci%c3%b3n-t%c3%a9cnica/convocatoria-ertes

potencialmente beneficiarias deberán de reunir los siguientes requisitos: tener presencia en al menos dos Comunidades Autónomas; impartir la formación con sus propios medios en centros de trabajo de dos o más CC.AA.; estar inscritas en el Registro Estatal de Entidades de Formación para las especialidades presentadas en el programa; y disponer de instalaciones o plataformas que permitan la impartición de la formación. En cualquier caso, estas subvenciones serán incompatibles con la financiación propia de la formación programada, pero sí que supondrán el cumplimiento de las acciones formativas que dan acceso a las exoneraciones de la D.A. 44ª TRLGSS[107].

Por otro lado, el art. 47 bis 5.b) ET señala que los trabajadores cubiertos por el Mecanismo RED, en cualquiera de sus dos modalidades, tendrán la consideración de colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (ello también se reconoce en el art. 18.1 RD 608/2023). Esta disposición es coherente con lo establecido en el art. 50.1 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que instituye a las "personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración" como colectivo vulnerable de atención prioritaria[108], aunque también es cierto que el art. 47 bis 5.b) ET deja fuera a las personas trabajadoras en ERTE. En este sentido, cabe decir que en desarrollo de la disposición adicional tercera del RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre[109], se ha modificado la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo por medio de la Orden TES/1109/2020, de 25 de noviembre, para adaptar y flexibilizar la regulación de las distintas iniciativas de formación profesional para el empleo, tanto respecto de la oferta formativa de las Administraciones Públicas para trabajadores ocupados y desempleados, como respecto de la formación programada por las empresas para sus trabajadores, para permitir y fomentar la participación en dichas iniciativas de las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo.

Será el Servicio Público de Empleo Estatal (o la Agencia Española de Empleo tras su conversión) la que verifique la realización de las acciones formativas conforme a lo expresado en la D.A. 25ª ET y la normativa de seguridad social y, en caso de incumplimiento, será la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la que inicie los expedientes sancionadores y liquidatorios de cuotas que correspondan "respecto de cada una de las personas trabajadoras por las que no se hayan realizado dichas acciones". Así, la normativa actual prevé como consecuencia del incumplimiento del deber de formación la devolución nominal de las cuotas exoneradas, más el recargo, los intereses de demora y las sanciones administrativas que correspondan, por cada uno de los trabajadores afectados que no han recibido efectivamente formación durante el plazo de la vigencia del ERTE o Mecanismo RED y como máximo hasta seis meses después desde su finalización[110]. Se produce, así, una variación respecto a la normativa COVID-19 que preveía por el incumplimiento de la cláusula de salvaguarda

[107] *Vid.*, art. 9.2 de la Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 22 de diciembre de 2021, por la que se aprueba, por el procedimiento de trámite anticipado, la convocatoria abierta de subvenciones para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, destinados a la recualificación de personas trabajadoras que hayan estado o estén incluidas en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), para los ejercicios presupuestarios 2022 y 2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[108] Como crítica se puede indicar que la nueva Ley de Empleo ha incrementado los colectivos prioritarios hasta el número de 20, lo cual puede representar el riesgo de que se desborde esta institución. Pérez del Prado, D.: "¿Cómo de prioritarios son los colectivos de la nueva Ley de Empleo?", en el Blog: *El Foro de Labos*, entrada de 14 de marzo de 2023, disponible en: https://www.elforodelabos.es/2023/03/como-de-prioritarios-son-los-colectivos-de-la-nueva-ley-de-empleo/ (visitada el 1 de julio de 2023).

[109] Esta norma instauró a los trabajadores afectados por los ERTE COVID-19 recogidos en el propio RD-ley como colectivos prioritarios para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

[110] Muros Polo, A.: "Seguridad social, ERTE y mecanismo red como instrumentos idóneos para acompañar las transiciones profesionales hacia los empleos del mañana", en VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva*, Murcia, Laborum, 2023, pp. 295 y ss.

del empleo, según la interpretación dada por la Dirección General de Trabajo[111], la devolución global de todas las exoneraciones con independencia del número de trabajadores despedidos[112], aunque respecto al centro de trabajo afectado por el despido[113]. No obstante, si la empresa acredita la puesta a disposición de las personas trabajadoras de las acciones formativas correspondientes, no deberá de devolver las exenciones cuando la persona trabajadora no las haya realizado. En estos casos la ITSS deberá de comprobar que efectivamente no ha existido voluntad real del trabajador de recibir la formación y que no se trata de un artificio formal de la empresa para evitar la devolución de las cuotas exoneradas[114].

En la línea de la voluntariedad de las exenciones, el legislador ha establecido (apartado 10 de la D.A. 44ª TRLGSS[115]), como ya venía haciendo con la COVID-19, un compromiso de mantenimiento del empleo afectado durante los seis meses siguientes a la finalización del ERTE, con el propósito de evitar que este mecanismo se convierta en una "huida hacia delante" para aquellas empresas que no son viables en su dimensión actual, y que de todos modos deberían de proceder a la reducción de plantilla o su cierre[116]. Como no podía ser de otro modo, en el caso de que se incumpla tal compromiso, igualmente se deberán de reintegrar las cotizaciones que hayan quedado exoneradas, pero solo de "la persona trabajadora respecto de la cual se haya incumplido este requisito". No obstante, el mismo apartado décimo de la D.A. 44ª TRLGSS indica en qué supuestos no existe incumplimiento de la cláusula de mantenimiento del empleo, ya sea por despido disciplinario "declarado como procedente"; la dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de la persona trabajadora; el fin del llamamiento de las personas con contrato fijo-discontinuo, cuando este no suponga un despido sino una interrupción del mismo; y, por último, cuando el contrato temporal, "formalizado de acuerdo con lo previsto en el art. 15" ET, se extinga "por finalización de su causa, o cuando no pueda realizarse de forma inmediata la actividad objeto de contratación".

Como se puede observar, la recolocación del trabajador en una tercera empresa no aparece como excepción al incumplimiento del compromiso de empleo. Y ello no parece coherente con el fin último de la institución jurídica del ERTE, que es la conservación del empleo, pero sobre todo tampoco lo es con el Mecanismo RED en su modalidad sectorial, ya que este está previsto para situaciones en las que un determinado sector o sectores de actividad padezcan cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y procesos de transición profesional de las personas trabajadoras[117]. De este modo, si el Mecanismo RED en su modalidad sectorial está diseñado para garantizar la transición profesional de las personas trabajadoras afectadas ante las dificultades existentes en el

---

111 En contra de esta interpretación González González, C.: "Las cláusulas de mantenimiento de empleo y los efectos en caso de contravención", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, N.º 471, 2022, pp. 77 y ss.

112 Véase la nota informativa de la Dirección General de la ITSS de 12 de noviembre de 2020, que recoge el criterio de la Dirección General de Trabajo (DGT-SGON-1147CRA). Criterio avalado *obiter dicta* por la STSJ de Andalucía/Granada de 9 de marzo de 2023 (res. 1387/2022).

113 Criterio de la DGT de 5 de mayo de 2021, con referencia DGT-SGON-1147CRA definitivo.

114 Calderón Pastor, F.J.: "Novedades en materia de Seguridad Social del RD-Ley 32/2021 con repercusión en la actuación inspectora", op. cit., pp. 226 y 227.

115 En términos casi idénticos la cláusula de mantenimiento del empleo también se recoge en el art. 21 RD 608/2023 para el Mecanismo RED y en el art. 51 RD 1483/2012 para el ERTE.

116 Gimeno Díaz de Atauri, P.: "La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo", op. cit., pp. 105 y 106.

117 Bini, S.: "Formación y mecanismo RED: Transiciones justas en el prisma del nuevo modelo "Industry 5.0", op. cit., p. 41, expresa que el Mecanismo RED en modalidad sectorial es "como una "cámara de descompresión", que permite frenar el impacto cuantitativo de la digitalización en el mercado laboral (apreciable en términos de potencial reducción de puestos de trabajo) y, al mismo tiempo, influir en la dimensión cualitativa de la misma transformación digital, generando valor, competencias e inclusión, a través de acciones de formación y recualificación, funcionales a la reconversión profesional".

sector de actividad (y, de hecho, se exige un plan de recualificación[118]), no se entiende cómo no se ha habilitado alguna fórmula de cumplimiento alternativo del compromiso de empleo o alguna excepción a su cumplimiento en casos de recolocación[119]. Por ello, aunque la persona trabajadora haya sido reubicada en otra empresa de distinto sector, incluso con un contrato de trabajo indefinido, si no ha transcurrido el plazo de 6 meses se habrá incumplido la cláusula de mantenimiento del empleo y el empresario deberá de devolver las cuotas exoneradas por el respectivo trabajador, con el recargo e intereses de demora correspondientes.

No obstante, se trata de un aspecto que sí que fue negociado en sede de concertación social con la Reforma laboral de 2021 pero que, finalmente, fue descartado, ya que la vinculación de la indemnización por despido con el tiempo de servicio en la empresa de origen dificultó el acuerdo en esta materia[120]. De hecho, la prensa se hizo eco de las propuestas en la mesa de negociación, las cuales consistían en que si el trabajador afectado por ERTE o Mecanismo RED bonificado era recolocado en una tercera empresa, la empresa de origen no debía de devolver las cuotas exoneradas pero sí que debía de pagar el 50% de la cuantía de la indemnización por despido improcedente al FOGASA. Esta recolocación debía de ser aceptada voluntariamente por parte de la persona trabajadora y, en caso de que se le despidiera en la nueva empresa, sería entonces el FOGASA quien pagaría la indemnización que le hubiera correspondido al trabajador en su empresa de origen. Respecto a los derechos del trabajador recolocado, este debía de suscribir un contrato con la nueva empresa sin mantener la antigüedad ni las condiciones laborales anteriores, a menos que se hubiera tratado de una recolocación dentro del mismo grupo empresarial. Si la persona trabajadora rechazaba la recolocación, podía mantener su contrato en la empresa en reestructuración si ello resultara viable, o si finalizaba el proceso de recolocación sin éxito el trabajador podría ser despedido por causas objetivas o por despido colectivo. Además, se preveía una bonificación de cuotas a la Seguridad Social del 50% en la aportación empresarial por contingencias comunes durante un periodo de seis meses para aquellas empresas que contratasen a trabajadores afectados por ERTE con un contrato indefinido o fijo-discontinuo[121].

5. CONCLUSIONES CRÍTICAS

Existe cierto consenso en la doctrina en torno a que la activación de la persona desempleada, a través de la combinación de la protección por desempleo con políticas activas de empleo, se ha convertido más en un trámite burocrático que en una realidad ante la escasa capacidad de intervención de los servicios públicos de empleo (sobre todo por cuestiones presupuestarias y por el déficit de recursos humanos)[122]. Asimismo, en las décadas recientes el legislador ha ido progresivamente

[118] En efecto, la empresa deberá de presentar un plan de recualificación como propuesta en la comunicación inicial (art. 6 RD 608/2023), cuyo contenido deberá de ser concretado en el acuerdo (art. 11 RD 608/2023) o en la comunicación empresarial de finalización (art. 14 RD 608/2023), y que podrá referirse a las actividades formativas de la D.A. 25ª ET. La Exposición de motivos III del RD 608/2023 indica que: "[e]l contenido de este plan deberá responder a la realidad empresarial de la solicitante, pudiendo concretarse en diversos procesos formativos, teóricos o de carácter práctico, que permitan ampliar competencias y conocimientos a las personas trabajadoras o incluso una reorganización de los departamentos empresariales vinculada a la estabilización del empleo. En todo caso, el contenido de este plan se ajustará a la finalidad perseguida por el propio Mecanismo RED sectorial, la recualificación y procesos de transición profesional de las personas trabajadoras".

[119] Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: "Capítulo X. El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis", op. cit., p. 424.

[120] Gimeno Díaz de Atauri, P.: "La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo", op. cit., p. 106.

[121] Información en prensa: Alonso, C.: "El Gobierno cargará un extra a empresas en ERTE por 'colocar' a sus trabajadores", de fecha de 9 de noviembre de 2021, en *La Información*, disponible en: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/reforma-laboral-empresas-erte-extra-colocar-trabajadores/2852919/ (consultada el 20/07/2023).

[122] Sobre las deficiencias del modelo de políticas activas de empleo en España, cfr., ampliamente, González, A.: "España 2050 y las políticas activas de empleo ¿por qué no funcionan y qué reformas hay que hacer?", *Economistas*

responsabilizando a la persona desempleada de su propia situación sobre la base de una presunción negativa de que tiende a instalarse en la ayuda o subsidio y a rechazar la búsqueda de empleo[123]. El incumplimiento del compromiso de actividad (hoy "acuerdo") o de aceptar colocación adecuada (aunque ya se ha podido comprobar la amplitud del término) puede dar lugar a la sanción disciplinaria de perder el derecho a la prestación e incluso imposibilitar el acceso al subsidio por desempleo, lo cual influye en la propia configuración del derecho y su legitimidad, pues se debilita en la medida de que depende de la discrecionalidad del servicio público de empleo competente y de su actuación a la hora de valorar el cumplimiento de los deberes de activación (aunque se haya cotizado previamente en el nivel contributivo)[124].

Es así que existe la tendencia en la política del Derecho legal a convertir el compromiso de actividad en un deber "coactivo" que incorpora o presume un "juicio de reproche" al parado, cuando en realidad se constata que las causas del desempleo no residen tanto en la voluntad de la persona desempleada, sino en las circunstancias del mercado y sus propias disfuncionalidades[125], especialmente en épocas de recesiones económicas. Por ello, resulta paradójico que otra de las vías para "activar" al desempleado, en esta presunción de ociosidad y "cultura del subsidio", haya sido la de recortar la prestación, tanto en el acceso, como en la duración y cuantía del derecho, sobre todo aprovechando legislaciones de emergencia por crisis económica (véase, RD-ley 20/2012, de 13 de julio)[126]. Es por esta cuestión que se habla de que la protección por desempleo es una "garantía imperfecta"[127] [para los subsidios por desempleo cfr. las Conclusiones XXII-2 (2021) para España del Comité Europeo de Derechos Sociales].

Sin embargo, otro modo de enfocar las políticas activas de empleo anudadas a la protección económica del desempleo también es posible. Es necesario que la activación del desempleado no se configure en exclusiva como un deber de la persona desempleada, sino que se articule incluso como un derecho del propio trabajador a su reinserción, deducible de los arts. 35 y 40.2 CE. El derecho a la protección por desempleo incluye las prestaciones económicas y, además, las políticas activas de empleo como complementarias, lo cual indica que nos encontramos en el marco de un modelo de "obligaciones mutuas", por el cual se impone tanto a los trabajadores desempleados como a los poderes públicos la obligación de facilitar el derecho a la reinserción profesional (arts. 35 y 9.2 CE)[128], en el marco de una política de pleno empleo (art. 40.1 CE).

En este sentido, si se quiere implantar un verdadero modelo de flexiseguridad garantista, en la línea del modelo paradigmático danés, es necesario que se enriquezca la protección por desempleo con eficientes y efectivas políticas activas de empleo que permitan a los trabajadores adaptarse al cambio y a las nuevas exigencias del mercado de trabajo (en especial, a la Cuarta Revolución Industrial y a la transición ecológica)[129]. La activación de la persona desempleada desde este enfoque no solo

frente a la crisis, entrada de 15 de junio de 2021, disponible en: https://economistasfrentealacrisis.com/ y González González, A.: "Los desajustes actuales oferta-demanda en el mercado de trabajo español", op. cit., *passim.*

123 García Quiñones, J.C.: *Políticas activas de empleo*, op. cit., p. 367.

124 López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", op. cit., pp. 639-643.

125 Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción", en Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dirs.) y López Insua, B.M. (Coord.): *El trabajo decente,* Granada, Comares, 2018, p. 602.

126 Para un estudio de las sucesivas reformas de la protección por desempleo, véase, Tatay Puchades, C.: "Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica", op. cit., pp. 242-294.

127 Monereo Pérez, J.L.: "Capítulo V. El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", op. cit., p. 130.

128 Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción", op. cit., p. 603.

129 Véase, Beltrán de Heredia Ruiz, I.: "Reformas laborales y "asiatización" de las condiciones de trabajo: el tránsito (inacabado) hacia el nuevo paradigma de las relaciones laborales", *IUSLabor*, N.º 3, 2014, pp. 3 y ss., donde se

consigue un tránsito rápido (habida cuenta de su carácter "transicional") del empleo al desempleo y de este al nuevo empleo, sino que también supone un instrumento para la mejora de la capacitación de las personas y de los puestos de trabajo de las empresas, que redunda en última instancia en la competitividad de la economía. Es necesario, por ende, que se abandone la política de insuficiencia presupuestaria y que se invierta lo requerido para converger con la media europea en políticas de activación de los trabajadores desempleados, siempre sobre la base de un itinerario de inserción personalizado e individualizado según cada persona, guiado por un seguimiento, y sobre la base de la formación[130], con el protagonismo que hoy en día merece la formación en competencias digitales, ya sean básicas o profesionales.

En fin, frente al Estado Social "Pasivo", el Estado Social "Activo" debe escapar de culpabilizar a la persona desempleada por su situación de paro, a la vez que no debe de considerar la protección pública por desempleo como un mecanismo de desincentivación de la búsqueda activa de empleo[131], buscando solo la empleabilidad cuantitativa y no la cualitativa de su población. En otras palabras, es necesario que se adopte el modelo de la "empleabilidad democrático-social", que tiende a articular políticas activas de empleo encaminadas a que la persona del trabajador no solo se incorpore a una actividad congruente con su profesionalidad y circunstancias personales, sino además a un trabajo de calidad (o trabajo decente según la nomenclatura de la OIT)[132].

No obstante, si bien es cierto que la nueva Ley de Empleo supone una serie de avances en materia de fomentar una "verdadera" empleabilidad[133], ya que, como se ha podido comprobar, se abandona la perspectiva de la "culpabilización" del sujeto desempleado para justificar su "activación", no es menos cierto que dicha ley podría haber ahondado más, habida cuenta de las importantes deficiencias que viene arrastrando el sistema español de las políticas activas de empleo. Como indica doctrina autorizada[134], bajo la LE subyace un "espíritu de innovación jurídica" pero que adolece, en cambio, de una escasa efectividad, ya sea por lo que no regula o por lo que regula, aun innovadoramente, con excesiva remisión al reglamento y a acciones técnicas (v.gr.: no se fija tasa de empleabilidad, de cobertura o de intermediación, así como no existe cláusula de compromiso de financiación mínima ni de plantilla suficiente).

Al margen de lo anterior, la nueva regulación que inspira la utilización de los ERTE y el Mecanismo RED como un mecanismo de protección frente al desempleo de carácter temporal e incluso parcial, junto con un protagonismo superlativo de la formación, supone una adecuada herramienta para hacer frente a la reestructuración empresarial desde una visión responsable[135]. Con ello, se ofrece una flexiseguridad de corte garantista y ofensiva ante los retos que trae consigo la doble transición verde y digital y el progresivo envejecimiento poblacional, teniendo en cuenta la intervención preventiva y proactiva de todos los agentes implicados en el conflicto (empresario, trabajadores y Administración

critica la respuesta a la crisis de 2008 que, si bien facilitó el recurso al despido, no cumplió con las otras premisas de la flexiseguridad: una protección por desempleo generosa y políticas activas de empleo y de formación de calidad.

130 López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", op. cit., pp. 643 y ss.

131 Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción", op. cit., p. 600.

132 Monereo Pérez, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico,* op. cit., p. 36.

133 Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: "La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, N.º 7, 2023, p. 37.

134 Ponencia de Molina Navarrete, C.: "Derecho (social) del empleo" y "políticas de mercado de trabajo sostenible": ¿más "obsolescencias" que "avances" en la "nueva" Ley de Empleo?", op. cit., *passim*.

135 Rodríguez-Piñero Royo, M.C.: "Responsabilidad social empresarial, derecho del trabajo y crisis económica", en VV.AA.: *La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho,* Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 53-83.

en general)[136]. En especial, el mecanismo RED en su modalidad sectorial emerge como una potente vía para solventar los procesos de reconversión y recualificación que vienen planteando estos nuevos desafíos para el mundo del trabajo. Sobre esta materia resultan interesantes las aportaciones que realiza el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva en materia de formación y cualificación profesional (capítulo V), instrumentos de flexibilidad interna (capítulo IX) y transición tecnológica, digital y ecológica (capítulo XVI). No obstante, para que estas instituciones basadas en la suspensión del contrato o reducción de jornada y en la formación adquieran la relevancia que se merecen, es necesario que se valore la recolocación externa de la persona trabajadora afectada con un contrato indefinido como excepción al incumplimiento del compromiso de mantenimiento del empleo.

6. BIBLIOGRAFÍA FINAL

Alfonso Mellado, C.L.: "La nueva Ley de Empleo: una ley necesaria y ¿eficaz?", *Briefs AEDTSS*, 21, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

Álvarez Cuesta, H.: "La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género", *Lan Harremanak*, N.º 49, 2023.

Alonso, C.: "El Gobierno cargará un extra a empresas en ERTE por 'colocar' a sus trabajadores", de fecha de 9 de noviembre de 2021, en *La Información*, disponible en: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/reforma-laboral-empresas-erte-extra-colocar-trabajadores/2852919/ (consultada el 20/07/2023).

Baz Rodríguez, J.: "El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social. (De la "cotización de los robots" a la búsqueda de mecanismos innovadores de financiación en la era de la inteligencia artificial)", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva,* Murcia, Laborum, 2023.

Beltrán de Heredia Ruiz, I.: "Reformas laborales y "asiatización" de las condiciones de trabajo: el tránsito (inacabado) hacia el nuevo paradigma de las relaciones laborales", *IUSLabor*, N.º 3, 2014, versión digital.

Bini, S.: "Formación y mecanismo RED: Transiciones justas en el prisma del nuevo modelo "Industry 5.0", en VV.AA.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022, pp. 39-56.

Cairós Barreto, D.M.: "El futuro de Europa y su nuevo "código normativo social": el Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", en *Trabajo y Derecho,* N.º 82, 2021.

Calderón Pastor, F.J.: "Novedades en materia de Seguridad Social del RD-Ley 32/2021 con repercusión en la actuación inspectora", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, N.º 32, 2022.

Camas Roda, F.: "Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo", VV.AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023.

Chacartegui Jávega, C.: "El concepto de "Transición Justa" para la OIT. Análisis del VI Informe "Lograr una transición justa hacia economías y sociedades medioambientalmente sostenibles para todos", presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo 111ª reunión (2023)", en *Trabajo y Derecho*, N.º 103, 2023.

[136] Esta idea es defendida por Monereo Pérez, J.L.: "La intervención administrativa en los despidos colectivos", *Temas laborales*, N.º 125, 2014, *passim*.

Cruz Villalón, J.: "Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía", *Temas Laborales,* N.º 138, 2017, pp. 13-47

De la Casa Quesada, S.: "Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica", en De la Casa Quesada, S. y Vallecillo Gámez, M. R. (Coords.), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Albacete, Bomarzo, 2011.

De la Puebla Pinilla, A.: "El nuevo régimen de reducción de jornada y de suspensión de contratos por causas ETOP y por fuerza mayor. Una apuesta por la estabilidad y la formación en el empleo", *Labos*, Vol. 3, Número extraordinario "La reforma laboral de 2021", 2022.

Durán Bernardino, M.: "Digitalización y empleo: retos del futuro del trabajo desde una perspectiva de género", *Revista de estudios jurídicos. Universidad de Jaén*, N.º 21, 2021, versión digital.

Esteban Gómez, A.: *ERTE del siglo XXI: mecanismos permanentes de flexibilidad interna centrados en la formación, recualificación y la transición profesional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Fernández Domínguez, J.J.: "Automatización y empleo: la "Paradoja de Polanyi" revisitada", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum,* N.º 1, 2021, pp. 63-93.

Fernández Prieto, M.: "Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023", *Revista Justicia & Trabajo,* N.º Extra, 2023.

Fernández Sanz, L.: "Competencias digitales. La clave para estar en sintonía con el mundo digital en la vida y en el trabajo", *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, N.º 10, 2023.

Gala Durán, C.: "La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?", en VV.AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023.

Gala Durán, C.: "Análisis de las medidas aprobadas con el objetivo de facilitar los ajustes empresariales provocados por la crisis económico-financiera", en Pérez Amorós, F. y Rojo Torrecilla, E. (Dirs.) y Solà i Monells, X. (Coord.), *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial*, Albacete, Bomarzo, 2012, pp. 161-204.

García Quiñones, J.C.: *Políticas activas de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Gimeno Díaz de Atauri, P.: "La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo", *Labos*, Vol.3, N.º extraordinario sobre "La reforma laboral de 2021", 2022, pp. 97-110.

González González, A.: "Los desajustes actuales oferta-demanda en el mercado de trabajo español", *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, N.º 10, 2023.

González, A.: "España 2050 y las políticas activas de empleo ¿por qué no funcionan y qué reformas hay que hacer?", *Economistas frente a la crisis*, entrada de 15 de junio de 2021 (consultada el 1 de marzo de 2023), disponible en: https://economistasfrentealacrisis.com/

González González, C.: "Las cláusulas de mantenimiento de empleo y los efectos en caso de contravención", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, N.º 471, 2022.

Guerrero Vizuete, E.: "El compromiso de actividad como instrumento de participación activa del trabajador en la lucha contra su desempleo", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* N.º 3, 2015, pp. 147-166.

Lleó Casanova, B.: "Marco jurídico de la formación profesional de los desempleados", en Roqueta Buj, R. (Dir.) y Tatay Puchades, C. (Coord.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 743-800.

López Gandía, J.: "Las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo", en Roqueta Buj, R. (Dir.) y Tatay Puchades, C. (Coord.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 627-656.

Mercader Uguina, J.: "El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance", *Relaciones Laborales*, N.º 1, 2003, pp. 387-406.

Mercader Uguina, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: "Capítulo X. El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis", en Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G. (Dir.) y Ortiz Castillo, F. (Coord.), *La reforma laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

Molina Navarrete, C.: "Derecho (social) del empleo" y "políticas de mercado de trabajo sostenible": ¿más "obsolescencias" que "avances" en la "nueva" Ley de Empleo?", presentada en las *XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales '40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía',* disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-11/cristobal%20molina%20navarrete.pdf

Molina Navarrete, C.: "La gestión pública de los "ERTE" (regulación temporal de empleo) y de los "ERE" (regulación extintiva) en el autogobierno andaluz: balance y perspectivas pospandemia", en *Temas Laborales*, N.º 160, 2021, pp. 151-188.

Monereo Pérez, J.L. (Dir). *et al*.: *Manual de Seguridad Social*, Decimoctava edición, Madrid, Tecnos, 2022.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: "La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, N.º 7, 2023.

Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", *Temas Laborales*, N.º 160, 2021, pp. 91-132.

Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano, P.G.: "Mecanismo RED de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (artículo 47 bis del Estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes)", *Temas laborales*, N.º 161, 2022, pp. 305-334.

Monereo Pérez, J.L.: "Capítulo V. El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", en VV.AA.: *La protección por desempleo en España*, Murcia, Laborum, 2015, pp. 125-238.

Monereo Pérez, J.L.: "La protección legal por desempleo y sus niveles de protección", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, N.º 6, 2016, pp. 29-67.

Monereo Pérez, J.L.: "Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico", *Lan Harremanak*, N.º Extra 1, 2003, pp. 73-156.

Monereo Pérez, J.L.: "La intervención administrativa en los despidos colectivos", *Temas laborales*, N.º 125, 2014.

Monereo Pérez, J.L.: "Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social,* N.º 1, 2020, pp. 16-83, versión digital.

Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción", en Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dirs.) y López Insua, B.M. (Coord.): *El trabajo decente,* Granada, Comares, 2018, pp. 599-622.

Monereo Pérez, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

Monereo Pérez, J.L.: *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo,* Granada, Universidad de Granada, 1988.

Montoya Medina, D.: "Nuevas relaciones de trabajo, disrupción tecnológica y su impacto en las condiciones de trabajo y de empleo", *Revista de Treball, Economia I Societat,* N.º 92, 2019, pp. 1-20.

Muros Polo, A.: "Seguridad social, ERTE y mecanismo red como instrumentos idóneos para acompañar las transiciones profesionales hacia los empleos del mañana", en VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva*, Murcia, Laborum, 2023.

Oficina Nacional De Prospectiva Y Estrategia Del Gobierno De España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

Parres Miralles, R.: "La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", *Briefs AEDTSS*, 13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

Pérez del Prado, D.: "La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades", *Labos*, Vol. 4, N.º Extra, 2023.

Pérez del Prado, D.: "A propósito del proyecto de Ley de Empleo", Blog *El Foro de Labos*, entrada de 20 de septiembre de 2022 (consultada el 10 de enero de 2023), disponible en: https://www.elforodelabos.es/2022/09/a-proposito-del-proyecto-de-ley-de-empleo/

Ramos Quintana, M.I.: "La flexibilidad interna en la reforma laboral: medidas temporales y permanentes para apoyar a las empresas y sostener el empleo ¿una opción prioritaria frente al despido?", *Trabajo y Derecho*, N.º 87, 2022, versión digital.

Rodríguez-Piñero Royo, M.C.: "Responsabilidad social empresarial, derecho del trabajo y crisis económica", en VV.AA.: *La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho,* Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 53-83.

Rodríguez Iniesta, G.: "Flexibilidad laboral interna y Seguridad Social", en Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y Almendros González, M.Á. (Dirs.) y Ortega Lozano, P.G. y Marín Alonso, I. (Coords.), *Medidas de flexibilidad interna como alternativa y solución en un nuevo Derecho del trabajo garantista. Estudio de la flexibilidad funcional, temporal, espacial, sustancial y suspensiva en un marco de reformas laborales*, Granada, Comares, 2022.

Rojo Torrecilla, E.: "La nueva Ley de Empleo. Una apuesta por la empleabilidad y la atención a la persona", *Briefs AEDTSS*, 11, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

Schwab, K.: *La cuarta revolución industrial,* Barcelona, Editorial Debate, 2016.

Tatay Puchades, C.: "Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica", en Roqueta Buj, R. y Rodríguez Pastor, G.E. (Coords.), *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 242-294.

World Economic Forum: *The future of jobs. Report 2020*, octubre de 2020.