

REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EMPLEO^{1*}

DISTRIBUTION OF COMPETENCES BETWEEN THE STATE AND THE AUTONOMOUS COMMUNITIES IN RESPECT OF EMPLOYMENT

AMPARO M^a MOLINA MARTÍN

Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

ORCID: 0000-0003-2546-4402

RESUMEN

Palabras clave: empleo, competencias, Estado, Comunidades Autónomas

El estudio que prosigue convoca a un recorrido por las principales normas reguladoras de la materia del empleo en nuestro país, deteniéndose en aquéllos de sus contenidos que nos hablan más directamente de cómo respecto de la misma entablan sus relaciones el Estado y las CC.AA. En términos cronológicos, nos remontamos a la Constitución de 1931 para concluir en la actual Ley de Empleo, haciendo parada obligada en las de 1980, 2003 y 2015, amén de en la CE 1978 y una selección de jurisprudencia de su máximo intérprete.

ABSTRACT

Key words: *employment, competences, State, Autonomous Communities*

The study that follows calls for a tour of the main regulatory norms on the subject of employment in our country, stopping at those of their contents that speak most directly to us about how the State and the Autonomous Communities establish their relations with respect to it. In chronological terms, we go back to the Constitution of 1931 to conclude in the current Employment Law, making an obligatory stop in those of 1980, 2003 and 2015, in addition to the 1978 SC and a selection of jurisprudence of its greatest interpreter.

* La realización de este trabajo –especialmente en lo que respecta al apartado relativo a la LE 2023- se adscribe a la investigación que me encuentro realizando, y co-coordinando a su vez, en el seno del Proyecto “Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral”, o “Re-incluye”, (PID2022-139488OB-100, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/UE) (www.reincluye.es).

ÍNDICE

1. EL EMPLEO COMO ASUNTO DE INTERÉS PÚBLICO EN ESPAÑA: UNA REVISIÓN HISTÓRICA
2. PODERES PÚBLICOS Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO DENTRO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS
 - 2.1. Punto de partida: Estado, Comunidades Autónomas y empleo en la Constitución Española de 1978
 - 2.2. La Ley de Empleo de 1980, o la concentración de la materia del empleo en la competencia del Estado
 - 2.3. La paulatina transformación de la concepción de las competencias sobre empleo tras la Ley de Empleo de 1980 y en torno al autonomismo
 - 2.4. La positivización de la reformulación del sistema en la Ley de Empleo de 2003
 - 2.5. La continuidad representada por la Ley de Empleo de 2015, y las reformas en paralelo de los Estatutos de Autonomía
 - 2.6. Aportaciones en clave clarificadora por parte del Tribunal Constitucional
 - 2.7. La contribución de la actual Ley de Empleo (2023): ¿reglas para una *next generation*?
3. SÍNTESIS DE REFLEXIONES

1. EL EMPLEO COMO ASUNTO DE INTERÉS PÚBLICO EN ESPAÑA: UNA REVISIÓN HISTÓRICA

Tomadas como palabras clave, por una parte, empleo y, por otra parte, Estado –en el sentido de ‘Administración central’- y Comunidades Autónomas (CC. AA., en adelante, como es costumbre), nuestra propuesta se focaliza, en adecuada correspondencia, en la existencia de un “Estado de las Autonomías”² en el que hay un –digamos- ‘interés público’ en la cuestión del empleo. Así pues, la revisión histórica a la que hacemos referencia en el título de este apartado, y con la que procedemos a continuación, es –entendemos- de un recorrido también adecuado a los antedichos elementos.

Así, en alusión a la organización territorial de España, la que nos está dada es sucesora, en su mayor medida, de la disposición que de ella se realizara en la Constitución del 9 de diciembre de 1931 (CE 1931, en adelante), al consagrar que el nuestro “... constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones” (art. 1, pár. 3)³. Como lo expresa Prieto, “La Constitución de 1931 no implantaba una estructura regionalizada, pero posibilitaba la formación de regiones autónomas, como una vía intermedia entre el Estado federal y el unitario. Esto vendría a ser un precedente de las Comunidades Autónomas

² No conocemos con certeza el origen de la expresión, pero sí podemos identificarla desde muy tempranamente (en concreto, en una ‘tribuna’ de 11 de enero de 1980, de Fontan, Antonio: “El Estado de las autonomías”, disponible en https://elpais.com/diario/1980/01/11/espaa/316393201_850215.html# y consultada el 24 de julio de 2024).

³ Texto consultado, el 24 de julio de 2024, en https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf.

actuales”⁴. Y tanto así fue que durante el periodo de la Segunda República que la CE 1931 proclamara se dio reconocimiento a tres regiones autónomas, en tanto regiones con Estatuto de Autonomía⁵, acorde con el art. 12 CE 1931.

Además, los arts. 14 y 15 CE 1931 dieron cabida a un sistema de reparto de competencias que no nos es del todo desconocido –recuerdo de los arts. 149 y 148 CE 1978⁶, a los que más adelante dedicamos una parte del estudio-. Véase, a título de ejemplo, que en la materia 1ª del art. 15 se prevé, junto a que “corresponde al Estado español la legislación... social”, que “... podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes...”⁷.

A propósito –y sin perjuicio de otro comentario posterior que insertamos en el estudio de la jurisprudencia constitucional-: Consideramos de gran interés el incorporar las apreciaciones de Garrido Mayol acerca de la “triple terminología” que se utiliza en este contexto que nos ocupa (hablando de materias, de facultades y de competencias):

“a) Por un lado se alude a “materias”, que son el objeto sustantivo de la competencia, el asunto o la parte de la realidad social, jurídica, política o económica que será objeto de tratamiento por el Estado o la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, las relaciones internacionales, la seguridad social, el régimen aduanero,...

b) La “facultad”, hace alusión a la parte concreta de la competencia por la que se acciona una determinada potestad, a la función pública determinada que desarrolla el ente. Por ejemplo, la legislación, la legislación básica, la legislación de desarrollo, la ejecución,...

⁴ En “Así se ha organizado España a través de los siglos”, de Gonzalo Prieto (disponible en https://www.geografainfinita.com/2017/10/asi-se-ha-formado-el-mapa-de-espana/#El_nacimiento_del_estado_de_las_Autonomias, a 18 de julio de 2024) (pár. 3, apdo. “La reactivación de los regionalismos en la II República”).

⁵ Según https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_la_organizaci%C3%B3n_territorial_de_Espa%C3%B1a (a 18 de julio de 2024) “... en 1932 Cataluña aprobó su Estatuto de autonomía, mientras que las provincias Vascongadas no hicieron efectiva esta posibilidad hasta 1936, cuando entró en vigor el Estatuto autonómico vasco. En Galicia, también se recogió el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia de 1936, que fue aprobado en referéndum por el pueblo gallego pero que, al estallar la Guerra Civil, no entró en vigor, pese a que su texto llegó a ser entregado al presidente de las Cortes Españolas y admitido a trámite por estas. En el resto de regiones históricas apenas hubo tímidos intentos de aprobar estatutos de autonomía, que no pasaron de proyectos...” (pár. 1, apdo. “Regionalización en la Segunda República”).

⁶ Consultada en [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con), sabedores de que ninguno de los preceptos utilizados en el estudio han sido objeto de modificación (a 25 de julio de 2024).

⁷ Y, también, se dispone que “... La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia”.

c) La “competencia”, objeto central y término más comúnmente usado para determinar el grado de poder que corresponde a un ente. Supone en realidad una “refundición” de los otros dos términos, de tal forma que se habla de competencia para hacer referencia a “la titularidad de una facultad o potestad sobre una materia determinada”, o más detalladamente, como “el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por la que un ente determinado se halla habilitado para actuar y regular un determinado sector social”.⁸

Por su parte, y sin embargo, el empleo –tal y como lo entendemos- no es un concepto presente en el texto de la CE 1931, sin perjuicio de su consideración como parte del contenido de las expresiones “legislación social” o “leyes sociales” del recién referido art. 15, o bien, o y bien, con “el compromiso del Estado con el empleo” que observan Aranda Álvarez y Rastrollo⁹ en el dictado del art. 46¹⁰. De hecho, ello les lleva a concluir, al hilo de su estudio del art. 40 CE 1978, que como los contenidos del mismo (este artículo 40) “... son claramente materias de política social y económica la búsqueda de los precedentes en nuestro constitucionalismo histórico no puede ir más allá de la Constitución republicana de 1931...”¹¹.

En línea con lo que venimos comentando, son también Aranda Álvarez y Rastrollo quienes señalan que “... aunque los precedentes constitucionales no van más allá del Texto de 1931 sí que es posible encontrar medidas políticas del tardofranquismo y de la Transición tendentes a la consecución del pleno empleo: III Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1972/1976 (Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre y otras normas) y Pactos de la Moncloa (Decretos-

⁸ En <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2> (consultado el 24 de julio de 2024), como Garrido Mayol, Vicente “Sinopsis artículo 149” (de diciembre de 2003, aunque revisado por el “equipo de puesta al día del Portal de la Constitución” en agosto de 2006).

⁹ Con el empleo, en efecto, “y las mejoras de las condiciones de trabajo y de la vida de los trabajadores” (por Aranda Álvarez, Elviro: “Sinopsis artículo 40”, pág. 2, apdo. “Sinopsis” (diciembre de 2003, aunque actualizada por Rastrollo, Alejandro, en noviembre de 2017, y disponible en https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=40&tipo=2 a 11 de julio de 2024).

¹⁰ Textualmente, dicho art. 46 CE 1931 dispone lo siguiente: “El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes.

La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores”.

¹¹ Cit. (pág. 2, apdo. “Sinopsis”).

Leyes 18/1976, de 8 de octubre; 43/1977, de 25 de noviembre y 49/1978, 26 de diciembre)”¹².

Concretamente, en el Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, sobre política de empleo¹³, vemos que se parte (Preámbulo o Exposición de Motivos) de la confirmación de que el pleno empleo es “... uno de los objetivos básicos de nuestro desarrollo económico y social...”, asociándolo a la competencia de los Departamentos Ministeriales con centro en el Ministerio de Trabajo –y, por tanto, a lo que vendríamos a llamar el ‘Gobierno central’-. Aún con todo, la responsabilidad de –conjuntamente, como se dice- la “... consecución y mantenimiento de este objetivo fundamental... requiere, además, la presencia y participación activas junto a los Órganos de la Administración afectados, de los representantes sindicales de los trabajadores y de los empresarios...”¹⁴. Ahora bien –como era de prever, por supuesto, dado el momento histórico-, no hay arbitraje de otro tipo de reparto o distribución de competencias fuera de dicha esfera.

Por su parte, en el Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas¹⁵ se incluyen varios paquetes de medidas de carácter coyuntural en diferentes ámbitos, precisamente, de la economía nacional, con el “... objetivo primordial de reducir la inflación sin incidir negativamente en la reactivación económica” (pár. 1 Preámbulo). No nos detenemos más en ello por no enajenar el objeto de nuestro estudio, pero sí al menos lo mencionamos para la justificación de su anterior mención (y, asimismo, del Real Decreto-Ley 43/1977, de 25 de noviembre¹⁶, y del Real Decreto-Ley 49/1978, de 26 de diciembre¹⁷, que, respectivamente, se refieren a política salarial y empleo y a política de rentas y empleo, básicamente para disciplinar los incrementos retributivos para 1978 y 1979 en un contexto de crisis económica por inflación). En los tres casos, en suma, se trata de ejemplos, y significativos que son, de la acción legislativa del

¹² *Ut supra*.

¹³ Según versión alojada en <https://www.boe.es/boe/dias/1972/11/15/pdfs/A20331-20335.pdf> y consultada el 24 de julio de 2024.

¹⁴ Afirmación que se remata con la expresión, que nos parece digna de mención, de que todos “al servicio de esta sugestiva tarea común” (tarea de “logro y garantía del equilibrio permanente entre necesidades y recursos de mano de obra en las Empresas, los sectores productivos y las regiones... establecer unos fines, sino también de movilizar unos medios, mediante un dispositivo programado que haga posible la obtención de unos rendimientos máximos, definida prioridad y asegure la máxima coherencia entre medios y fines, a la vez que siente progresivamente las bases de una estructura adecuada a nuestras necesidades y exigencias en el campo de la planificación del empleo”).

¹⁵ Digitalizado en <https://www.boe.es/boe/dias/1976/10/11/pdfs/A19847-19850.pdf> (y con consulta el 24 de julio de 2024).

¹⁶ Descargable desde <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-28229>. Consultado el 18 de julio de 2024.

¹⁷ Éste, descargable desde <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31138>, y consultado también el 18 de julio de 2024.

Estado sobre las relaciones de trabajo y, por ende, de su intervención en el –como decíamos- ‘asunto del empleo’.

En cualquier caso, y como no se nos ha de escapar, en ausencia hasta aquellos momentos del genuino “Estado de las Autonomías” –y, por supuesto, de integración en la Unión Europea (por aquel entonces, las “Comunidades Europeas”¹⁸)- todas las competencias, incluidas las relativas al empleo, estuvieron en manos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de esa participación en la toma de decisión ya comentada de las representación de los intereses colectivos profesionales tanto de los trabajadores como de los empresarios.

2. PODERES PÚBLICOS Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO DENTRO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

2.1. Punto de partida: Estado, Comunidades Autónomas y empleo en la Constitución Española de 1978

Como es de sobra conocido, y de hecho ya lo hemos mencionado, el Estado de las Autonomías se inaugura con la aprobación de la CE 1978¹⁹ (donde simultáneamente localizamos las principales referencias normativas sobre nuestro objeto de estudio). Mucho cabría comentar sobre empleo, por un lado, y Estado y CC.AA., por otro, desde este punto de vista constitucional, pero nos ceñiremos a unas breves anotaciones a continuación para a partir de ellas para nuestras siguientes reflexiones.

Primeramente, el art. 2 CE 1978, que reza que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, y, por su parte, los arts. 137 y 139 con los que se presenta su Título VIII (“De la Organización Territorial del Estado”), que contiene los siguientes –así denominados- “Principios generales”:

- Art. 137 CE 1978: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.
- Art. 138 CE 1978: “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por

¹⁸ Expresión tomada de “Historia de la Unión Europea 1970-1979” (alojada en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_es y vista el 24 de julio de 2024).

¹⁹ O bien, como señala Ysàs, “el Estado de las Autonomías fue fruto de la dinámica política de la transición, aunque con orígenes más lejanos” (pág. 124). Al completo, en Ysàs, Pere: “El Estado de las Autonomías: orígenes y configuración”, a su vez en Navajas Zubeldia, Carlos (Editor): *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2002 (págs. 101-125, vol. I).

el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

- Art. 139 CE 1978: “1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

Por su parte, el art. 40.1 CE 1978 –solamente recordarlo- dispone que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

Nótese que ninguno de los preceptos mencionados ha experimentado modificación alguna, manteniendo, por tanto, su redacción original, de más de cuarenta y cinco años, y, sin embargo, que han dado pie a la aprobación de hasta cuatro “Leyes de Empleo” (LE, en adelante), por lo que se puede anticipar que los trabajos de interpretación y reinterpretación de los dictados constitucionales para los fines respectivos de cada norma –y, por qué no decirlo, también de normas vinculadas- han sido esforzados. A continuación las vamos revisando desde su primera referencia hasta la actual.

2.2. La Ley de Empleo de 1980, o la concentración de la materia del empleo en la competencia del Estado

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo²⁰ (en adelante, LE 1980) carece de un preámbulo o exposición de motivos que contemporáneamente pueda hacernos conocedores de la realidad de la España que la vio nacer, a fin de comprender su configuración en los términos que nos vienen ocupando. Al menos sí que nos es posible incorporar que se trata de una de las primeras normas de rango legal de nuestra incipiente democracia, y de desarrollo de nuestro texto constitucional.

²⁰ Consultada en <https://www.boe.es/boe/dias/1980/10/17/pdfs/A23133-23138.pdf> el 24 de julio de 2024.

Por el contrario, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo²¹ (o LE 2003) sí que aporta en su Exposición de Motivos, en cierta medida, una ayuda para comprender dicho contexto y, por ende, caracterización de la LE 1980 –si bien no se nos debe escapar que median más de veintitrés años entre la una y la otra, por lo que la precisión de las apreciaciones puede que no sea impecable-.

En suma, lo que expresa la LE 2003 a tal respecto es que “la vigente Ley Básica de Empleo 51/1980, de 8 de octubre, de aprobó en un contexto en el que la situación socioeconómica, tecnológica y de organización territorial presentaba unos perfiles bien distintos de los actuales. Dicha situación se caracterizaba por la existencia de un único servicio de empleo, que actuaba formalmente en régimen de monopolio, centralizado en torno al Instituto Nacional de Empleo y con competencia en la totalidad del territorio estatal...” (pár. 1). Dicho en puridad, ahora bien, el extensamente conocido como INEM fue instituido por el Real Decreto-Ley 36/1978²² –prácticamente dos años antes de la promulgación de la LE 1980-, *ex art.* 5.1.

De hecho, y como ya se recogiera expresamente en el llamado “plano segundo” del Preámbulo del antedicho, lo connatural a aquellos tiempos de la LE 1980 era que el Estado –en tanto ‘Gobierno central’, como diríamos hoy en día- “... se reintegra(ra) de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma, tales como las referidas a empleo..., más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social”²³.

Otra cuestión es, en tanto que lo era, que las CC.AA. se encontraban en esta época en fase de constitución –valga la expresión- por estar pendiente la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, lo cual se dilató en el tiempo por un número ciertamente incierto de años, como dijera Tomás y Valiente, pues “... en

²¹ Según versión disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/17/pdfs/A44763-44771.pdf> a 24 de julio de 2024.

²² Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (consultado en <https://www.boe.es/boe/dias/1978/11/18/pdfs/A26246-26249.pdf> el 24 de julio de 2024).

²³ De tal modo –agregaba- “... la responsabilidad del Estado en problemas complejos como los del empleo, se hace presente en la creación de un Organismo específico que no diseccione el empleo, la formación profesional y la cobertura del desempleo en facetas de actuación distinta y haga operativas y congruentes las medidas de una política integral de empleo. En efecto, hasta el presente la ordenación de los servicios de empleo estaba encomendada de forma fraccionada a diversos Ministerios, lo que dificultaba una política y toma de decisiones unificada y una respuesta rápida y eficaz a los problemas planteados a esos mismos servicios de empleo.

La creación del Instituto Nacional de Empleo supone un paso muy importante en la búsqueda de esta unidad y eficacia, para lo cual se le da el carácter de Organismo autónomo, con amplias funciones de asistencia a trabajadores y Empresas y con un extenso cometido, igualmente, en materia de formación y reconversión profesional” (párs. 3 y 4 del “plano tercero”).

primer lugar, y empezando por el final, entiendo que 1983 es un buen año para cerrar esa etapa inicial tanto por ser el momento en que se aprueban los últimos Estatutos, como por el hecho de que en su mes de agosto se hace pública la STC 76/1983 sobre la LOAPA. Menos claro es el término inicial de la fase cuyo estudio se me asigna, porque 1978, año de la Constitución, comienza si se me permite la licencia, el 30 de octubre de 1976 con la promulgación de un simbólico Real Decreto-Ley del que nos ocuparemos luego, o acaso el 29 de septiembre de 1977, día en que aparece el Real Decreto por el que se restablece la Generalidad de Cataluña, o tal vez, el 20 de noviembre de 1975...²⁴.

Sea como fuere, la lógica conclusión que se extrae de la experiencia de estos primeros años es que las competencias en la materia del empleo se encuentran centradas y concentradas en el Estado, aunque en su concreción se da cabida a la participación de ‘otros agentes’ (inicialmente, como veíamos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, si bien también las CC.AA. a medida que iba avanzando su consolidación). Incluso más allá, como expone Fernández Nieto, “en los años ochenta se reclamaba la participación de las Comunidades Autónomas en esta tarea –la tarea, en concreto, de la gestión de las políticas activas de empleo– mediante órganos creados a tal efecto, una cuestión no siempre pacífica por cuanto algunas Comunidades Autónomas consideraban que la Administración del Estado se atribuía competencias en materia de empleo que no le correspondían”²⁵.

2.3. La paulatina transformación de la concepción de las competencias sobre empleo tras la Ley de Empleo de 1980 y en torno al autonomismo

Sin perder de vista que nuestro trabajo versa sobre el reparto competencial de la materia del empleo habida cuenta la organización territorial de nuestro país, sino al contrario (es el núcleo de nuestra investigación), apreciamos que la lectura de las LE 1980 y LE 2003 en atención dichos elementos habilita que califiquemos de transformación –cual hacemos en el título de este apartado– lo sucedido respecto de su concepción en el transcurso de los veintitrés años aproximados mediante entre ambas²⁶.

²⁴ En Tomás y Valiente, Francisco: “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36 (II), 1993 (pág. 45, s.e.u.o.).

²⁵ En Fernández Nieto, Livina A.: “Del INEM a la Agencia Española de Empleo”, *Diario La Ley*, nº 10418, Sección Dossier, 4 de enero de 2024 (pár. 1, apdo. V).

²⁶ La LE 1980, fechada el 8 de octubre de 1980, entró en vigor (disp. fin. 2ª) el día siguiente al de su publicación en el BOE (el 18 de octubre de 1980, por tanto), mientras que la LE 2003 lo

Es nuestro empeño, por tanto, el de constatar que no hay una –podríamos decir- ‘vigencia real’ de la LE 1980 durante todo ese tiempo²⁷ hasta su derogación por la LE 2003²⁸. En su lugar, lo que apreciamos es que la LE 1980 va perdiendo su integridad, desgastándose poco a poco y sin vuelta atrás, como consecuencia de la progresiva diversificación del constructo de la política de empleo. Baste para ello con contrastar el dictado de sus respectivos ‘primeros preceptos’:

- Art. 1 LE 1980 (bajo el título de “Concepción”): “La política de empleo es el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo... de forma que permitan conseguir y mantener el nivel de empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo”.
- Art. 1 LE 2003 (titulado, en este caso, “Definición”): “... la política de empleo es el conjunto de decisiones... que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo...”.

Explícitamente, en la Exposición de Motivos de la LE 2003 se deja constancia de que, ya entrados en el siglo XXI –de hecho, transcurridos cuatro años de su primera década- la situación de España es, y lo es a múltiples niveles, muy distinta de la que se daba en esos tiempos de la LE 1980. Pero sin perjuicio del interés más que objetivo del estudio de todas las circunstancias mencionadas²⁹, lo debido es que nos concentremos en aquellas que guardan una más estrecha relación con el

hizo a los veinte días de la suya correspondiente, conforme al art. 2.1 CC (así pues, el 6 de enero de 2004).

²⁷ No sería de rigor, como entendemos, en consecuencia, que se considerara en vigor como tal la LE 1980 desde dicho día 18 de octubre de 1980 hasta el 5 de enero de 2004, siempre en referencia estricta a la perspectiva que os encontramos adoptando (y sin contradecir, por tanto, es evidente, la referencia recogida *supra*).

²⁸ Aún así, queda consumada de forma tan expresa como total en la disp. derog. única.

²⁹ Por meramente recuperar un resumen de todas ellas, partiendo de las del contexto de la LE 1980, comienza la Exposición de Motivos LE 2003 relatando que “la situación socioeconómica, tecnológica y de organización territorial presentaba unos perfiles bien distintos de los actuales”, destacando “la existencia de un único servicio público de empleo...” y que “la implantación de las políticas activas era muy moderada, mientras que la protección por desempleo era concebida exclusivamente como prestación económica en las situaciones de falta de trabajo”. Y entonces, de seguido, continúa el texto afirmando que “a lo largo de los últimos años, el entorno social, económico, organizativo y tecnológico ha experimentado cambios fundamentales”, ejemplificándolo todo ello en circunstancias tales como –sintéticamente, lo repetimos- “situaciones de pérdida de puestos de trabajo, con expulsión del mismo de los colectivos más sensibles, a la vez que ‘aumento de’ la dificultad de su acceso al empleo, el desempleo y las tasas de temporalidad en la contratación, acentuándose los desequilibrios territoriales... carencias de capacitación de la población

—como es frecuente que se lo llame- ‘asunto territorial’. No deja de ser llamativo, por cierto —quizás paradójico, pero creemos que en todo caso reseñable- que dicha transformación que detectamos en la concepción de la política de empleo incorpore este componente de la territorialidad cuando desde tanto tiempo atrás se consideraba como parte propia y expresión concreta de la política económica en lugar —de hecho, nunca antes- de la política territorial o de cohesión de nuestra geografía política.

La idea que nos sugiere la investigación en este punto, en la línea que venimos trazando, es que el modelo “en régimen de monopolio”³⁰, o centralista, establecido por mor de la LE 1980 va paulatinamente cambiando, en un viraje lento pero sin retorno, hacia la descentralización, y, además, no por —si se permite- imperativo de la LE 2003, sino por el de las leyes orgánicas que alumbran los nuevos Estatutos de Autonomía acogedores de la transferencia de competencias sobre políticas de empleo. En suma, y en conclusión por tanto ya, no es la LE 2003 la que abre esa espita del ‘reparto competencial’ —por así llamarlo- sino que lo que la LE 2003 hace es dejar constancia de lo sucedido como si, y prácticamente, ‘levantase acta’ de ello³¹ (como, por ejemplo, se refleja en la mutación, concretamente, de los segmentos omitidos en dichos ‘primeros preceptos —respectivamente, “...las medidas de política de empleo previstas en la presente Ley se adoptarán en el marco de la política económica del Gobierno...””, conforme al art. 1.2 LE 1980³², y “... la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas... dentro de las orientaciones generales de la política económica...””, *ex art.* 1 LE 2003³³).

trabajadora, retenciones a la movilidad geográfica y funcional, desequilibrios entre los distintos mercados de trabajo... y una escasa tasa de participación de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral... la evolución demográfica, primero por la presión ejercida por los jóvenes en el acceso a su primer empleo y, posteriormente, con el envejecimiento de la población activa; el fenómeno inmigratorio... (y) el desarrollo fulgurante de las tecnologías de la información y de la comunicación; la nueva orientación de la política social (de la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral), o la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación”.

³⁰ También en expresión de la Exposición de Motivos de la LE 2003 (pár. 1).

³¹ Queda ilustrado con la reproducción de los siguientes extractos, nuevamente, de la Exposición de Motivos LE 2003:

Pár. 6: “... ha cambiado el entorno político e institucional. El método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con la transferencia de funciones y servicios para la ejecución de las políticas de empleo a las comunidades autónomas...”.

Pár. 10: “... armonización del nuevo modelo con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas, en materia de política de empleo...”.

³² Y su —digamos- ‘complemento’ en el art. 3 (“La ejecución de la política de empleo es misión del Gobierno, que la llevará a cabo mediante la acción coordinada de los diferentes Departamentos ministeriales y a través del Instituto Nacional de Empleo...”).

³³ E igualmente ‘complementado’, a imagen de su antecesora (*supra*), también en el art. 3.

Aún con todo, hay una reflexión que no nos parece menor y, por tanto, creemos relevante incorporar, en alusión a la consideración no del todo coincidente en la LE 2003 sobre cuáles han de ser los términos en los que Estado y CC.AA. se relacionen puestos frente a la materia del empleo. No en vano, por una parte se habla de “... transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas...”³⁴, mientras que por otra hay una –diríamos- prolongación de su configuración como “... nuevo modelo... (de) distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas, en materia de política de empleo...”³⁵. No queda todo lo claro que debería, pensamos, el diseño de ese “nuevo modelo” –y, por ende, el modelo en sí mismo-, dando de tal modo pie a la formulación de posiciones interpretativas tan distintas como distintas sean de partida las aspiraciones competenciales o de autogobierno de una u otra Administración autonómica.

2.4. La positivización de la reformulación del sistema en la Ley de Empleo de 2003

La LE 2003 es la culminación, en cierta medida, del proceso de transferencia de competencias del Estado a las CC.AA. en materia de empleo. Por si se pensaba lo contrario, conviene aclarar –según entendemos- que no fue por efecto de su aprobación que se puso en marcha dicho proceso, sino que fue el resultado del mismo lo que se materializó en ella. Y tanto es así que en su propia Exposición de Motivos se recoge que “... el método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas...” (pár. 6).

A mayor abundamiento, es también –como nos resulta- bastante elocuente el hallazgo del tan distinto texto que da contenido al art. 3, de la LE 1980 y de esta LE 2003, respectivamente, conforme a lo que sigue:

- Art. 3 LE 1980 (“Ejecución”): “La ejecución de la política de empleo es misión del Gobierno, que la llevará a cabo mediante la acción coordinada de los diferentes Departamentos ministeriales y a través del Instituto Nacional de Empleo, como Organismo gestor de dicha política, en cuyos órganos consultivos y, en su caso, directivos, estarán representadas las Asociaciones empresariales y Organizaciones sindicales”.

³⁴ Cita textual de la Exposición de Motivos (pár. 6), a la que se agrega como término equivalente el de “gestión” (“... cuando la gestión de las mismas* se lleva a cabo por las Administraciones autonómicas”) (* “las mismas” en referencia a “estas políticas” –ergo, “las políticas activas de empleo”-).

³⁵ *Ut supra* (pár. 10).

- Art. 3 LE 2003 (“Planificación y ejecución de la política de empleo”): “1. En el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo.

Igualmente, corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y previo informe de este ministerio a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de extranjería corresponden al Ministerio del Interior.

En cualquier caso, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

2. De conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas”.

Al hilo de ello, no nos parece que la LE 2003 sea lo suficientemente contundente a la hora de marcar los límites correspondientes a cada poder público con intervención en el terreno de la política de empleo. De hecho, sin ir más lejos, la utilización del sustantivo “distribución” y las preposiciones “entre” e “y” (en “distribución de competencias constitucionales entre Estado y comunidades autónomas”), no nos ha de extrañar que conduzca a concebir la política de empleo como cuestión por la que ‘rivalizar’ unas Administraciones frente a las otras.

En su lugar, la propuesta que sostenemos pivota en torno a los conceptos de “cooperación y coordinación” –conceptos efectivamente presentes en la LE 2003 pero, a nuestro juicio, demasiado poco realzados en comparación con su extraordinaria importancia-. O por decirlo de manera franca: ¿Son acaso las políticas de empleo el instrumento para que las distintas administraciones territoriales compitan por un mejor puesto en las encuestas de creación y mantenimiento de puestos de trabajo y, por tanto, peor en número de trabajadores desempleados, o por el contrario la política de empleo es el instrumento común de que disponemos para proseguir conjuntamente el objetivo del pleno empleo a nivel nacional? Es cuestión de cohesionarlo con el tenor del art. 53.3 CE 1978 de que “el reconocimiento, respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán... la actuación de los poderes públicos...”.

Gran impacto tiene, pensamos, por otra parte, el hecho de que la LE 2003 se aprueba paralelamente a la implantación de la Estrategia de Coordinación en materia de empleo de la UE, “... a través de las Directrices de Empleo y los Planes nacionales de acción para el empleo, en coordinación con la estrategia de inclusión social...”³⁶, con lo que ello supone en contraste con la tendencia a la, no diríamos descoordinación pero sí desconexión, entre los territorios autonómicos en clave principalmente política. Por ello, además de por la CE 1978, De Val Arnal y Muñoz Martínez aseguran que no queda espacio “... para que las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial desarrollen una política de empleo propia. Sólo les queda la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas...”³⁷.

Al menos –en ese sentido de atender en una justa medida las expectativas autonómicas en nuestro contexto y, de hecho, no de manera menor- la LE 2003 replica la operativa de los órganos del INEM en la –ahora- Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, encargada de sumar a la toma de decisiones en materia de política de empleo del Gobierno y las asociaciones empresariales y sindicales más representativas³⁸, novedosamente, a las CC.AA. Es más, y como ya es bien conocido, se instituye el bautizado como Sistema Nacional de Empleo (SNE, en adelante), de especial significación –por lo que a nuestro trabajo interesa- para el “equilibrio” entre los siguientes dos ‘componentes’ de la norma: “... por una parte... el objetivo trazado en el art. 2 LE de garantizar «la unidad del mercado en todo el territorio nacional», evitando con ello disparidades en las políticas de

³⁶ Y –por complementar del todo la cita- “... política económica, a través de las Grandes Orientaciones de Política Económica...” (todo ello conformando la –así denominada por la Exposición de Motivos LE 2003, pár. 6- “estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea”).

³⁷ En De Val Arnal, José Jesús y Muñoz Martínez, Eva María: “El empleo y las competencias de las Comunidades Autónomas después de la Ley 56/2003 de Empleo”, en Vidal Beltrán, José María y García Herrera, Miguel Ángel (Coordinadores) *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP-Colex, Madrid, 2005, pág. 555 (vol. 2).

³⁸ En términos precisos, tal cual se dispone en el art. 7.1 LE 2003, “los órganos del Sistema Nacional de Empleo son:

a) La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas en materia de política de empleo...

b) El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que es el órgano consultivo de participación institucional en materia de política de empleo... integrado por un representante de cada una de las comunidades autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas...”.

empleo (y) por otra parte... un principio de descentralización territorial de las políticas de empleo...”, como dijera Navarro Nieto y Costa Reyes³⁹.

Aun con todo, llama nuestra atención que se tenga la expectativa de que el sistema funcione como se pretende de él si al mismo tiempo que se reparten competencias (o –en mejor expresión- de manera simultánea o ‘en paralelo’, en lugar de ‘al mismo tiempo’), además del SNE, se arbitran hasta tres instrumentos para la alineación de la política de empleo en todo el territorio nacional. Nos estamos refiriendo a (a) el Plan nacional de acción para el empleo, (b) el Programa anual de trabajo del SNE y (c) el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo (*ex art. 7.2 LE 2003*). En definitiva: no podemos si no coincidir con Navarro Nieto cuando concluye que “... la descentralización es necesaria en temáticas que deben adaptarse a distintos contextos económico-productivos, pero no puede desligarse de la idea de colaboración y coordinación, porque no toda descentralización es eficiente...”⁴⁰.

A mayor abundamiento, y aunque somos conscientes de que es una cuestión solamente relevante de manera secundaria, sí que pensamos que merece ser brevemente destacado el hecho de que la LE 1980 no tenga la mejor de las consideraciones hacia la movilidad geográfica de los trabajadores, muy en particular, como solución de flexibilidad interna de las relaciones laborales, mientras que en la LE 2003 la consideración sea casi radicalmente la contraria, y que ello se produzca, desde un punto de vista histórico o temporal, y respectivamente, respecto de un sistema centralizado y otro descentralizado. Así lo entendemos al leer que la LE 1980 se refiere a ello en términos –por decir- ‘poco amigables’ (art. 2, apdo. e: “Proteger la movilidad ocupacional de la mano de obra, y la geográfica –nótese- cuando fuese imprescindible...”), mientras que todo lo opuesto se hace en la LE 2003 (que las políticas activas de empleo, al respecto de la movilidad geográfica, han de estimularla y/o facilitarla (pár. 9 Exposición de Motivos y arts. 2.f y 25.g, respectivamente). Y es que difícilmente cohonesta esto con un mercado de trabajo ‘seccionado’ según Comunidad Autónoma, a no ser que su comprensión se haga desde la previsión legal de reserva a favor del Estado, a través del su servicio de empleo (SEPE, como Servicio Público de Empleo Estatal, en la época), de “... programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra comunidad

³⁹ En Navarro Nieto, Federico y Costa Reyes, Antonio: “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 9, 2013 (pág. 6 de la ‘versión para imprimir’).

⁴⁰ En Navarro Nieto, Federico: “El Estado autonómico en materia laboral y de empleo. Un balance a la luz de la doctrina constitucional”, *Trabajo y Derecho*, núm. 55, 2019 (pág. 16 de la ‘versión para imprimir’, junto con que –citando a Tudela Aranda- “... en el Estado autonómico «lo importante no era tanto cómo se descentralizaba, sino cuánto se descentralizaba... sin reparar en las exigencias institucionales de semejante proceso»...”).

autónoma distinta a la suya y precisen de una coordinación unificada...” (art. 13, apdo. e, pto. 1º LE 2003).

2.5. La continuidad representada por la Ley de Empleo de 2015, y las reformas en paralelo de los Estatutos de Autonomía

Tras poco más de una década de vigencia de la LE 2003, la Ley 20/2014⁴¹ delegó en el Gobierno la aprobación de un texto refundido de la misma, que vio la luz como Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre⁴² (o LE 2015). Dicha refundición consistió, como en el mismo art. 1.f) Ley 20/2014 se expresa, en la promulgación de un texto de sustitución tanto de la mencionada como de “las disposiciones legales relacionadas con los preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas, que a continuación se indican:

- Las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo.
- La disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo.
- La disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral”.

La LE 2015 representa –lo constatamos– un *continuum* respecto de la LE 2003 en cada punto que acabamos de tratar, con la excepción de salvedades puntuales, esencialmente formales, propias –como es de prever– de su adaptación a los cambios sucedidos en el tiempo mediado entre ambas, además de por razones de mejor expresión narrativa. Y por no dejarlo ello sin ejemplificar, mencionamos la nueva redacción del art. 1 en lo que respecta, por una parte, a “... la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo...” (antes –*ergo*, en la LE 2003– “... la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo...” y, por otra parte, en lo contante a “... la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión

⁴¹ Como es denominada, Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española (consultada en <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/30/pdfs/BOE-A-2014-11064.pdf> el 23 de julio de 2024).

⁴² En las sucesivas redacciones que se facilitan desde <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/3/con>, aunque consultada el 24 de julio de 2024 la original (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11431>).

Europea” (“... la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, en la LE 2003)⁴³.

Por no omitir la cuestión más central en la que tiene su objeto nuestra investigación, hacemos notar que la nueva redacción del art. 3 LE 2015 carece del apdo. 3 que sí se incluía en la LE 2003, referido a la dinámica de participación de las CC.AA., así como de los sindicatos y las asociaciones empresariales, en la planificación y ejecución de la política de empleo (*vid supra*, como –como decimos– art. 3.3 LE 2003). Ello no obstante, asimismo observamos que en el desarrollo de todo el conjunto de estructuras, medidas y acciones del SNE, aunque sobre todo en el Capítulo I de su Título II (arts. 6-14), se comprenden esencialmente los mismos contenidos que se recogían en los respectivos de la anterior.

Esta continuidad que, respecto de la LE 2003, representa la LE 2015, ahora bien, contrasta de manera notable –nos parece– con el intenso trabajo de reconfiguración de multitud de Estatutos de Autonomía –intensos trabajos, por tanto–, lo cual no es indiferente a lo que venimos tratando⁴⁴. Por ponernos en contexto, y como señalaran Alonso Olea y Casas Baamonde, “... la asunción de competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral del Estado se modificó en los reformados ECV, EC, EBal, EAr y ECL (por Leyes Orgánicas 1 y 6/2006, de 10 abril y 19 julio; 1, 2, 5 y 14/2007, de 28 febrero, 19 marzo, 20 abril y 30 noviembre 2007, respectivamente)”⁴⁵.

Sin embargo, la LE 2015 no –diríamos– ‘aprovecha la ocasión’ para incorporar las novedades que van teniendo lugar a medida que se suceden dichas reformas estatutarias, por no mencionar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (o TC) que resulta vinculada a las mismas. Y sin soslayarla ésta en absoluto (comentario a continuación), insertamos aquí, respecto de lo primero, la siguiente observación recogida en el Preámbulo (pár. 3) de la Ley 20/2014 (cit.): “La necesidad de elaborar textos refundidos ya se contenía en el informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000, señalando que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no existían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad”.

⁴³ Para el resto de preceptos, recomendaríamos el cuadro comparativo inserto en <https://vlex.es/vid/cuadro-comparativo-real-decreto-585607967> (a 25 de julio de 2024).

⁴⁴ Ampliamente sobre esta progresión de nuestra organización institucional-territorial, *vid* López Guerra, Luis María: “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, págs. 69-80.

⁴⁵ En Alonso Olea, Manuel y Casas Baamonde, María Emilia: *Derecho del Trabajo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2008 (25ª edición), págs. 1290-1291.

2.6. Aportaciones en clave clarificadora por parte del Tribunal Constitucional

Poniendo por delante la recomendación del trabajo de Navarro Nieto también sobre este asunto⁴⁶, las argumentaciones que consideramos como principales son las siguientes:

- STC 22/2014, de 13 de febrero (Pleno)⁴⁷:
 - En interpretación del art. 3, apdos. 1 y 2, LE 2003 (y, por su identidad en la práctica, extensible al art. 3 LE 2015): “... cuando la Ley 56/2003 encomienda al Gobierno la elaboración de normas en materia de fomento de empleo no está desposeyendo a las Comunidades Autónomas de su capacidad normativa para regular, financiar y desarrollar sus propios programas de empleo en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales...” (FJ 5).
 - En interpretación del art. 3, apdo. 3, LE 2003 (desaparecido –como indicábamos- en el texto de la LE 2015, pero virtualmente inclusivo de tal contenido): “... los planes autonómicos deban (deben) ser conformes con el plan nacional de acción para el empleo, a través del cual se asumen las obligaciones establecidas por la estrategia europea de empleo, pues la vinculación a las obligaciones europeas en materia de empleo, que se recogen en el plan nacional de acción para el empleo, alcanza, asimismo, al contenido de los programas de empleo aprobados por las Comunidades Autónomas...” (FJ 6).
 - En interpretación del art. 13 LE 2003 (cit., como los anteriores, pero respecto de la LE 2015 art. 18): “... Corresponderá, así, al Estado, al establecer las bases de aquellos fijar y justificar la necesidad de realizar una centralización de la gestión, por concurrir además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, el que no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y requerirse un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, el Estado...” (FJ 7.a)⁴⁸ y “... condiciona la gestión centralizada de los programas, a que los mismos se desarrollen en el ámbito del ejercicio de las competencias exclusivas del Estado; y a ello se une que, la finalidad de estos programas no es únicamente la formación o empleabilidad sino también simultáneamente la realización de actividades que contribuyan al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado por medio de la ejecución de obras y servicios...” (FJ 7.b).

⁴⁶ Cit. (Navarro Nieto, Federico: “El Estado autonómico en materia laboral y de empleo. Un balance a la luz de la doctrina constitucional”...).

⁴⁷ Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2014/03/11/pdfs/BOE-A-2014-2646.pdf>, según consulta de 25 de julio de 2024 (ECLI:ES:TC:2014:22).

⁴⁸ A tener en cuenta que le pesa un voto particular discrepante (págs. 42-44).

- Y en interpretación de la disp. adic. 4ª LE 2003 (ausente como tal, pero incorporada en su contenido en la LE 2015): “... se prevé la posibilidad de que puedan ser gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal determinados programas, exigiéndose precisamente la existencia de un acuerdo previo con las Comunidades Autónomas en las que vayan a ejecutarse aquellos...” (FJ 8).
- STC 272/2015, de 17 de diciembre (Pleno)⁴⁹:
 - (Único punto, en nuestro caso): En interpretación del art. 27.4 LE 2003, conforme modificación *ex art. 7 Ley 1/2014* –luego art. 41.4 LE 2015-: “... declarar inconstitucional y nulo... el art. 7 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que da nueva redacción al apartado 4 del art. 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, en el inciso de su párrafo segundo «y será documento suficiente para que el Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, inicie el procedimiento sancionador que corresponda»; declaración que se extiende a la actual reproducción de este inciso en el párrafo segundo del apartado 4 del art. 41 del texto refundido de la Ley de empleo...” (Fallo, pár. 1) pues “... la competencia para la imposición de las sanciones frente a las conductas descritas en el art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco [art. 18.2 a) EAPV]...” (FJ 4).
- STC 69/2018, de 21 de junio (Pleno)⁵⁰:
 - En interpretación de ‘varios preceptos’ (*vid FJ*) de la Ley 18/2014⁵¹, en relación con los arts. 19 y 41 LE 2015: “... la regulación del fichero del sistema nacional de garantía juvenil no ha producido el desapoderamiento competencial denunciado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, pues esta puede, en el ejercicio de sus competencias, establecer el «fichero propio»... La necesidad de comunicar esos datos (altas, bajas, modificaciones) al Estado para que sean custodiados en ese fichero único, prevista en los artículos citados, no supone menoscabo alguno de sus competencias, pues el establecimiento de registros de centralización de los datos suministrados por las Comunidades Autónomas, al amparo de las competencias básicas del Estado, en este caso las del artículo

⁴⁹ En <https://www.boe.es/boe/dias/2016/01/22/pdfs/BOE-A-2016-633.pdf> (a 25 de julio de 2024) (ECLI:ES:TC:2015:272).

⁵⁰ Descargable en <https://www.boe.es/boe/dias/2018/07/25/pdfs/BOE-A-2018-10511.pdf> (a 25 de julio de 2024) (ECLI:ES:TC:2018:69).

⁵¹ Es la Ley –llamada- de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre de 2014 (accesible desde <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/17/pdfs/BOE-A-2014-10517.pdf>, el 25 de julio de 2024).

149.1.13 CE, es conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal...” (FJ 8).

- Nuevamente, en interpretación de los arts. 13 LE 2003 y 18 LE 2015 (como en la STC 20/2014 –*supra*-): “... los supuestos descritos en las normas entonces recurridas encajaban, bien en el ejercicio de competencias estatales (programas para la ejecución de obras y servicios de competencia exclusiva del Estado..., bien en algunos de los supuestos en que la jurisprudencia de este Tribunal ha permitido la gestión estatal centralizada de subvenciones (necesidad de esa gestión única por ser imposible su fraccionamiento y asegurar la plena efectividad de las medidas y las mismas posibilidades de obtención...). Consecuentemente, se desestimaron ambos recursos al entender que «la invasión denunciada por la parte recurrente no puede, en ningún caso, ser directamente atribuible al precepto legal impugnado» y sin prejuzgar las que se pudieran producir en las «disposiciones que reglamenten y desarrollen en el futuro los concretos programas»...” (FJ 9)⁵².

Aparte, como aportación ‘del histórico’ de la jurisprudencia del TC al respecto del tema de nuestro estudio en general, e igualmente no yendo a la exhaustividad, recordar que se ha considerado al empleo como materia incluida en el concepto del art. 149.1.7^a CE 1978 “legislación laboral” (FJ 5 STC 195/1996⁵³), si bien no sin convocar controversia ya en la misma sede⁵⁴.

2.7. La contribución de la actual Ley de Empleo (2023): ¿reglas para una *next generation*?

La LE 2023⁵⁵ supone efectivamente un cambio de planteamiento en la forma de gestionar las competencias en materia de empleo respecto de lo desarrollado en nuestro trabajo hasta el momento. Caeríamos en un error si no nos planteáramos siquiera que se trata de una norma que determina una renovación del modelo traído desde, ya no la LE 1980, dada su configuración, sino la LE 2003 (y la LE 2015, por extensión). Ahora bien, tampoco pensamos que sea lo más recto afirmar que la LE 2023 representa un antes y un después respecto de las anteriores, y muy especialmente su predecesora natural (la LE 2003, como decimos), a pesar del contexto que la alumbra –y que pasamos a comentar someramente-

⁵² Y continúan otros motivos de recurso y su valoración por el TC, pero no los atendemos por presentar una más bien escasa relación con nuestra temática.

⁵³ STC 195/1996, de 28 de noviembre (ECLI:ES:TC:1996:195).

⁵⁴ Inclusive retrospectivamente, por ejemplo respecto de la STC 18/1982, de 4 de mayo (ECLI:ES:TC:1982:18).

⁵⁵ Es la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (de consulta en <https://www.boe.es/boe/dias/2023/03/01/pdfs/BOE-A-2023-5365.pdf>, a 25 de julio de 2024).

Su aprobación, tal cual se deja constancia en su Preámbulo, responde al cumplimiento del compromiso adquirido por España en el denominado “hito CID n.º 335 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” (en adelante, PRTR) y ello, a su vez, adscrito a sus siguientes –sucesivamente- “Palanca”, “Componente” y “Retos y objetivos” (entre otros en los que se estructura)⁵⁶:

- Palanca VIII: “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”:
 - Componente 23: “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”⁵⁷:
 - “Retos y objetivos: El mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género, perpetuando la desigualdad. La elevada tasa de desempleo estructural y de paro juvenil, la excesiva temporalidad y rotación de contratos, la baja tasa de ocupación y la persistente brecha de género resultan en una baja inversión en capital humano, una baja productividad, y una elevada desigualdad económica y social. A estos retos estructurales se añade la actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral que hacen necesario abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado. Este componente impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales. Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social, orientada a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Además, se dará un impulso a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Por otro lado, la

⁵⁶ En este punto tomamos como referencia del documento –digamos- “original” del PRTR, sin perjuicio de otras referencias, conforme a su publicación en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf, por remisión de la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en <https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/30/pdfs/BOE-A-2021-7053.pdf>, y con lo anterior a 28 de julio de 2014).

⁵⁷ Éste es el segundo Componente de la referida Palanca VIII, siendo el primero (Componente 22, por tanto) el relativo al “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”. Además, la citada Palanca VIII se acompaña de otras nueve, y con veintinueve Componentes más sin contar los 22 y 23, y todo vertebrado en cuatro ejes transversales (como se ve –por ejemplo, por lo resumido- en <https://planderrecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>).

digitalización del SEPE será una importante reforma que contribuirá a la modernización y eficiencia de los servicios de empleo. Esta inversión se recoge en el componente 11”.

Y así pues, nuestro país dispone ya de una nueva LE –y, dicho sea de paso, también del desembolso ligado a la ejecución del PRTR en este punto (hito) de los conocidos como “fondos *Next Generation*” y de ahí el juego de palabras de nuestro título para este apartado- que imprime otro carácter a la regulación de las políticas de empleo, con mayor o menor alcance, ciertamente. Al menos no resulta sencillo oponerse –es lo que entendemos, honestamente- al hecho de que en esta norma hay tanto de política jurídica interna como comunitaria, y tanto para el conocimiento de las instituciones del Estado como para el de las autonómicas⁵⁸.

Por alusión a la cuestión de la competencia Estado-CC.AA., la LE 2023 pone el énfasis en la coordinación entre los distintos agentes implicados, lo cual incluye, y situadas en la primera línea, a las dos Administraciones (en el sentido de la General del Estado y cada una de las autonómicas). Lo novedoso, sin embargo, no es –pues no lo hay como nunca antes lo ha habido, y lo hemos constatado- la disposición de un listado de competencias a asignar a la una o a la otra –u otras, en verdad- sino en, considerado el empleo una materia compartida entre Estado y CC.AA., potenciar que se procure esa coordinación interadministrativa para alcanzar conjuntamente los fines comprometidos por España, en su conjunto, vía PRTR–y sin dejar de lado por ello la participación de asociaciones empresariales, sindicatos, etc.; todo desde la “máxima coordinación” (pto. II, pár. 4, Preámbulo)-.

De manera más detallada, y por dar así mejor perspectiva del tema, una de las reformas recae en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, y sus Ejes, y los Planes Anuales de Política de Empleo, a fin de procurar un mayor impulso del SNE⁵⁹. De hecho, la aspiración es a “... lograr la convergencia necesaria entre las políticas empleo de las distintas administraciones con competencias en la materia para la consecución de objetivos comunes...” (pto. III, pár. 7, Preámbulo) (sin que ello no signifique –nos planteamos- descartar su unificación desde un punto de vista material, o regulador, en coexistencia con una gestión de tipo ejecutivo separada). Y, por otro lado, pero por agregar un elemento que podría haber pasado desapercibido, tener presente la expresa mención a una

⁵⁸ No en vano, como nos recuerdan Alonso Olea y Casas Baamonde (cit.), “... las normas comunitarias vinculan directamente a las Comunidades Autónomas «por su propia fuerza normativa», no a través de su traslación o transposición por el Estado, correspondiendo a éste la garantía de su cumplimiento o ejecución uniforme y homogénea en todo el territorio nacional...” (pág. 1295).

⁵⁹ De tal modo, se dice que “... la Estrategia debe identificar y consensuar objetivos y líneas de actuación comunes que se hayan de cumplir durante los cuatro años a los que extiende su vigencia, definir conjuntamente las directrices, indicadores e instrumentos que permitan cuantificar su consecución y realizar una evaluación comparativa de los resultados de los servicios de empleo...” (pto. III, pár. 8, Preámbulo).

“... eventual gestión mediante colaboración público-pública o público-privada, cuando así se considere adecuado para alcanzar los objetivos...” (pto. III, pár. 18, Preámbulo). Aún con ello, es de gran relevancia –entendemos- la previsión que se hace de redoblar esfuerzos para centralizar la operativa de los datos sobre empleo en el “Sistema” –esta vez- “Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo”.

3. SÍNTESIS DE REFLEXIONES

- Nuestra propuesta se focaliza en la existencia de un “Estado de las Autonomías” en el que hay un ‘interés público’ en la cuestión del empleo.
- Echando la vista atrás, es a partir de la Constitución de 1931 que creemos poder comenzar a hablar del objeto de nuestro estudio pues, aunque ausente tal “Estado autonómico”, en ella se ponen los mimbres de la actual organización territorial de España al tiempo que se establece la atribución de las competencias sobre empleo a la Administración General del Estado, si bien dispuesta a la participación de ‘otros agentes’.
- El núcleo de la investigación lo ocupa, ahora bien, el discurrir de los citados elementos (empleo, Estado y CC.AA.) a partir de la proclamación de la CE 1978 a través de las sucesivas normas de desarrollo ‘combinado’ de sus preceptos de referencia (arts. 2, 40, 148 y 149). Se trata de las Leyes de Empleo de 1980, 2003, 2015 y 2023.
- La LE 1980 es, a pesar de todo el tiempo y circunstancias transcurridos, continuista respecto del planteamiento –poco más pudo ser- contenido en la CE 1931 (las competencias en la materia del empleo se encuentran centradas y concentradas en el Estado pero con cabida para la participación, inicialmente y como en la 2ª República, de los sindicatos y las asociaciones empresariales, y también de las CC.AA. a medida que iba avanzando su –valga el vocablo- ‘constitución’).
- No obstante, en los veintitrés años que distan entre la LE 1980 y la LE 2003 se produce –así lo entendemos- una verdadera transformación de la que la última es reflejo o testimonio (no la genera, en definitiva) por cuanto dicho modelo centralista va cambiando paulatinamente, en un viraje lento pero sin retorno, hacia la descentralización, por mor de las leyes orgánicas que alumbran los nuevos Estatutos de Autonomía acogedores de la transferencia de competencias sobre materias del empleo.
- Sobre la LE 2003, no nos parece que sea lo suficientemente contundente a la hora de marcar los límites correspondientes a cada poder público con intervención en el terreno de la política de empleo, habida cuenta la tendencia hacia el individualismo de los territorios autonómicos –sobre todo en clave

política- y máxime cuando resulta aprobada paralelamente a la implantación de la Estrategia de Coordinación en materia de empleo de la UE. De hecho, se genera una cierta ambivalencia entre las aspiraciones de las CC.AA. – en ocasiones sobre expectativas fundamentadas, que no fantaseadas- y la conformación del sistema (el SNE, como eminentemente de cooperación interinstitucional).

- La LE 2015, por su parte, se nos representa un *continuum* (con la excepción de salvedades puntuales, esencialmente formales, propias –como es de prever- de su adaptación a los cambios sucedidos en el tiempo mediado entre ambas, además de por razones de mejor expresión narrativa) a pesar de la intensa actividad por la reconfiguración de multitud de Estatutos de Autonomía (de lo cual, por tanto, no da cuenta). En su lugar, adquiere protagonismo una significativa serie de resoluciones del TC (destacando las sentencias 22/2014, 272/2015 y 69/2018).
- Finalmente, con la LE 2023 (actual) se dispone –a nuestro parecer- un cambio de planteamiento en la forma de gestionar la regulación y la ejecución de la política de empleo –creemos que por supuesto respecto la LE 1980, y significativamente respecto de la LE 2003 y, por ende, la LE 2015-. Ello responde, como es debido a las circunstancias que concurren, a la intensa intervención actuada por las instituciones de la UE sobre nuestro ordenamiento jurídico, y que respecto del contexto en el que nos encontramos produce que se redoblen esfuerzos (medidas, recursos, etc.) en pos de una óptima coordinación interadministrativa (Estado-CC.AA.) con la que alcanzar los fines comprometidos por España en su Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.