

# LA AGENCIA ESPAÑOLA PARA EL EMPLEO\*

## *THE SPANISH AGENCY FOR EMPLOYMENT*

ANTONIO COSTA REYES

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

Universidad de Córdoba

ORCID: 0000-0003-1640-9321

### RESUMEN

Palabras clave: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Política de Empleo; Servicio Público de Empleo. SEPE; Agencia Española de Empleo

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es, sin duda, el principal motor de las reformas más relevantes (estructurales) llevadas en los últimos años en nuestro país, particularmente en el ámbito sociolaboral. Fruto de ello es, precisamente la Ley 3/2023, de Empleo (LE).

De dicha norma, de la que se ha observado que introduce pocas novedades, también cabe señalar que introduce importantes conceptos-clave y ressignifica algunos de los instrumentos que en materia de política de empleo venían desarrollándose. En este sentido, quizás una de las cuestiones más novedosas sea la creación y transformación del SEPE, organismo autónomo, en la Agencia Española de Empleo (AEE).

El presente estudio parte de un acercamiento a las debilidades y retos que tradicionalmente se ha pregonado del SEPE, para analizar con mayor detalle cómo operará aquella transformación y el posible marco normativo y organizativo de la mencionada AEE, con la finalidad de valorar en qué medida ese cambio permite superar aquellos enraizados problemas y afrontar los desafíos para (las políticas de) el empleo en el siglo XXI.

Finalmente, nos planteamos si la LE, más allá de ese cambio de naturaleza jurídica de la AEE, aporta los instrumentos necesarios que posibiliten los cometidos a los que está llamada.

### ABSTRACT

**Keywords:** *Recovery Plan, Transformation and Resilience. Employment policy; Public Service Employment SEPE; Spanish Agency for Employment*

*Recovery Plan, Transformation and Resilience is the main driving force behind the most relevant reforms carried out in recent years in our country, particularly in the socio-labour field. The result of this is, precisely, Law 3/2023, on Employment (LE).*

*Although it has been noted that this law introduces few new features, it is also worth noting that it introduces important key concepts and redefines some of the instruments that had been developed in the field of employment policy. In this sense, perhaps one of the most novel issues is the creation and transformation of the SEPE into the Spanish Employment Agency (AEE).*

*The present study is based on an approach to the weaknesses and challenges that have traditionally been identified with regard to SEPE and considers whether this transformation will facilitate their response.*

*Finally, we consider whether the LE, beyond this change of legal nature, provides the necessary instruments that enable the AEE to achieve the tasks to which it is called.*

\* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PID2022-139488OB-I00 “*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: proyección e impacto de sus políticas palancas y componentes sociales en el marco jurídico sociolaboral*”, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y FEDER/UE.

## ÍNDICE

1. A MODO DE CONTEXTO
2. INCIDENCIA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN LA NECESARIA RENOVACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL
3. CAMBIO EN SU NATURALEZA JURÍDICA: DE SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, ORGANISMO AUTÓNOMO, A AGENCIA ESTATAL
  - 3.1. Oportunidad y elementos clave para la transformación en Agencia Estatal
  - 3.2. Estructura organizativa
    - 3.2.1. Central
    - 3.2.2. Periférica
4. ATRIBUCIONES Y MEDIOS ¿OTRA OPORTUNIDAD?
  - 4.1. Competencias: sin novedad aparente
  - 4.2. Personal suficiente y adecuado ¿Un *déjà vu*?

### 1. A MODO DE CONTEXTO

Comprender los planteamientos de reforma que la Ley 3/2023 de Empleo (LE) pretende sobre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) precisaría previamente, a nuestro modo de ver, un mínimo acercamiento a pasado. Creemos en efecto que la necesidad de una reforma de aquel organismo estatal, con la idea de transformarlo en una Agencia Estatal, reclama tener presentes los antecedentes que llevaron a la construcción del actual modelo, el cual parece siempre inacabado o, al menos, escasamente satisfactorio. Y porque el reto, tanto entonces como ahora, es revertir una realidad en la que los servicios públicos de empleo en general y el estatal en particular, carecen del protagonismo que se les presupone en materia de políticas de empleo y, particularmente, en su función de no solo respecto a los trabajadores, sino también para con las empresas.

Si en algo existe un punto de consenso es que esta negativa realidad no es una cuestión nueva, sino que se remonta a sus orígenes, cuando el servicio público estatal actuaba en una situación monopolística y centralizada: INEM (creado por RD-Ley 36/1978)<sup>1</sup>.

Ciertamente, aunque la *política de colocación* se reconocía legalmente como un monopolio estatal a favor del Estado, y obligaba a las partes a canalizar las ofertas de trabajo a través del INEM, la realidad pronto evidenció que sólo una parte muy reducida de las ofertas de empleo se mediaban realmente por tal organismo. Junto a ello, la muy limitada actuación del mismo respecto a otras cuestiones (políticas de empleo en sentido estricto), unida a la estructural problemática de los elevados índices de desempleo de nuestro país, llevaron al INEM a centrarse en gran medida en la gestión de prestaciones frente a tal riesgo social. Marco de intervención cuya

<sup>1</sup> Sobre sus antecedentes, brevemente en Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Concepto”; AA.VV. (Monereo/Nieves/Fernández, Dirs.; Triguero, Coord.) *El derecho del Empleo. El Estatuto jurídico del empleo*; Comares, 2011, pp. 237-240.

crítica se agravaba porque no respondía a la estructura territorial compleja de nuestro país. En otras palabras, se venía achacando que ese centralismo parecía no casar bien con la necesidad de descentralización de las políticas de empleo, al objeto de que se implementasen actuaciones que mejor se ajustasen a las singularidades territoriales del mercado de trabajo concreto<sup>2</sup>.

Es sobradamente conocido que a esta situación monopolística y centralizadora le siguieron importantes reformas que implicaron -no solo la liberalización de la contratación laboral directa entre las partes<sup>3</sup>, sino muy especialmente- la intervención de otros sujetos en esta materia, tanto privados (con la reforma de 1994 que reconocía las agencias de colocación sin fines lucrativos,), como públicos, con la transferencia a las CC.AA. de competencias en materia de colocación, intermediación y formación y la consiguiente creación de los SPE autonómicos (SEPA)

Sin embargo, esas reformas tuvieron lugar sin unos planteamientos claros y unas medidas adecuadas en cuanto a la coordinación de los SPE entre sí y con respecto a esos otros agentes privados, lo que implicaba en la práctica importantes problemas para el correcto funcionamiento de un mercado de trabajo único. En nuestra opinión, aquellos déficits, evidentes, fueron utilizados no para un replanteamiento del sistema existente, sino más bien para su desmantelamiento, ya que los cambios carecían de un modelo global claro de hacia dónde se pretendía orientar y los objetivos a conseguir<sup>4</sup>.

Como dato de lo que decimos, no debe olvidarse el contexto en el que se lleva a cabo ese proceso descentralizador, donde fueron sobre todo las necesidades de estabilidad del primer gobierno central el PP las que llevaron a una rápida carrera de transferencias en materia de empleo en favor de las CC.AA. Un *indicio indirecto* de que el motor de esta descentralización fue esa la necesidad y no la de un replanteamiento de conjunto, podemos verlo en la proximidad de fechas y sujetos inicialmente implicados: la Generalitat fue la primera en asumir competencias en la materia, vía RD 1050/1997... apenas un año después de que empezara ese nuevo gobierno popular; y, si excluimos el caso del País Vasco por las razones que todos conocemos, el proceso concluyó un año antes de expirar la segunda legislatura, en 2003, cuando Andalucía y Murcia asumieron tales competencias. Pero más allá

<sup>2</sup> Gorelli Hernández, J., “El servicio público de empleo estatal”, AA.VV. (Monereo/Márquez, Dir.) *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*; Monografías de Temas Laborales, 56; 2016, p. 440.

<sup>3</sup> Igualmente, debe recordarse que la Ley 14/2000 excluyó la obligación del empresario de registro de los contratos en el INEM, sustituyéndola por una mera comunicación del contenido de los contratos o sus prórrogas. Sobre las razones de marco comunitario que impusieron finalizar con ese monopolio, Pérez del Prado, “La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España” (segunda parte); Trabajo y Derecho, 103/2023 (Smartecca).

<sup>4</sup> Valdés Dal-Ré, F., “El servicio de información de los servicios públicos de empleo como instrumento de la coordinación del Sistema Nacional de Empleo”; AA.VV. (Monereo/Márquez, Dir.) *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo*; cit., pp. 451-452.

del dato temporal, si atendemos a la forma en que se llevó a cabo ese proceso de transferencia y si, además, se toma en consideración el hecho clave de la falta de intervención simultánea sobre el SEPE; es fácil concluir que este proceso se hizo sin una visión global y de conjunto y sin una idea previa de qué sistema o modelo se pretendía, evidenciando más bien los intereses cortoplacistas a los que respondía y carente de unos postulados institucionales mínimos y claros, lo que a la postre originó no pocos problemas de coordinación, de coherencia y de eficiencia (y los consiguientes conflictos de competencia) en materia de empleo entre Estado y Comunidades Autónomas<sup>5</sup>. Problemas que se verán agravados cuando, como consecuencia del proceso liberador en materia de intermediación o de “segunda” descentralización (local), se multipliquen los agentes que intervienen.

Y pese a todo ello, como decimos, el SEPE nunca dejó de ser lo que era (INEM) ni parece que en la práctica se pretendiera un cambio real, de envergadura, que reajustase su papel y estructura a esta nueva situación territorial, competencial y de entrada de nuevos agentes (agencias privadas, ETT, etc.), porque, pese a todo ello, reiteramos, la principal actividad del SEPE no difería en mucho de la de su antecesor, a saber, gestionar prestaciones de desempleo<sup>6</sup>.

Desfase que se hará más evidente si atendemos a lo que venía sucediendo fuera de nuestras fronteras, fruto del creciente protagonismo del empleo en el ámbito comunitario (Directrices integradas, Estrategia Europea de Empleo, Europa 2020, etc.), y que reclamaba el cumplimiento de diversos objetivos y la centralidad de unas políticas de empleo más centradas en la persona (intermediación en sentido amplio, vinculado a la orientación, formación, etc.)<sup>7</sup>. Esta nueva dimensión comunitaria (pero también por razones internas) exigirán con urgencia la necesidad de una adecuada evaluación de las políticas de empleo, pues -pese a ese complejo contexto de principios de siglo (también en términos de empleo)-, carecíamos de criterios objetivos y concretos para la evaluación y valoración de la eficacia y eficiencia de las medidas llevadas a cabo (*vid.* también art. 2 Convenio 122 OIT)<sup>8</sup>

En este sentido, se entiende el escaso protagonismo de un SEPE que veía como cambiaba la realidad y el contexto en el que debía operar, pero que sufría el

<sup>5</sup> Como señalara el CES en su Dictamen 7/2002 respecto a la futura Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, “hubiera sido oportuno contar con este nuevo marco normativo general de forma previa al inicio del proceso de transferencias de gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas”

<sup>6</sup> No es casualidad que su indebida calificación como entidad gestora se siga manteniendo en la LGSS, pese a los cambios en su naturaleza jurídica y funciones; Monereo Pérez/ Rodríguez Escanciano/ Rodríguez Iniesta, “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, 7/2023, p. 18.

<sup>7</sup> Sobre esos elementos para entender y valorar el papel del SEPE, Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Concepto”; cit., pp 236-237.

<sup>8</sup> Navarro Nieto, F., “Política de Empleo”, AA.VV. (García Murcia, Dir.) *La influencia de los Convenios y Recomendaciones de la OIT en la legislación social española*; BOE, 2024, pp. 150-151. Como acertadamente afirmara este autor (p. 137) “Podemos decir que la modernización

abandono de las reformas necesarias para ejecutar el rol distinto y central que debía asumir en esta nueva etapa (sobre todo a partir de la Ley 56/2003, de Empleo y la creación del Sistema Nacional de Empleo -SNE-).

Por todo ello, y teniendo en cuenta el escaso espacio que las normas de delegación le han dejado para llevar a cabo políticas de empleo más eficaces y vinculadas a un concepto amplio de intermediación (como el que ahora plantea la Ley 2/2023, de Empleo -LE-), creo que solo indirectamente se le puede achacar al SEPE la pobreza de resultados de los SPE, no solo en intermediación (peor en materia de colocación)<sup>9</sup>, sino también en cuanto a desarrollo de otras PAE, particularmente, aquellas orientadas a mejorar la *empleabilidad*, concepto clave en la nueva LE (Cap. II, Tít. III)<sup>10</sup>, entendida en términos de *ocupabilidad* (formación) y adaptabilidad (orientación laboral, búsqueda activa de empleo o emprendimiento e IPI)<sup>11</sup>.

Frente a ello, el plano para evaluar al SEPE se debería situar esencialmente en su objetivo de integrar, coordinar y controlar adecuadamente la actuación de los diversos servicios de empleo, particularmente, a través del SNE. Es importante volver a subrayarlo: si bien las diversas Leyes de empleo de este siglo se refieren en muchas ocasiones de manera conjunta a los servicios públicos autonómicos (SPEA) y estatal, lo cierto es que el rol de éste no es el de uno más o más acertadamente, eso es solo una parte de lo que es (art. 8.1, 3º LE), pues sus competencias y objetivos evidencian que va mucho más allá. En efecto, en todas esas normas, también en la actual LE, el organismo estatal juega un papel central dentro del SNE y también fuera, a nivel comunitario (Red EURES)<sup>12</sup>.

de las políticas de empleo en España es sobre todo fruto del contexto normativo e institucional de la UE y de estrategias en este contexto de acciones nacionales sometidas a un «método abierto de coordinación»”.

<sup>9</sup> Entorno al 2% se cifra esa intervención pública (*vid.* al respecto las sucesivas Encuestas de Población Activa). Entre otros factores, se subraya especialmente, su muy mejorable actuación y relación respecto a la demanda de trabajo, aspecto sobre lo que algo incide la actual LE; Guerrero Vizúete, E., “El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral” *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum* 10/2024, pp. 146 y sgs.

<sup>10</sup> Con ello, y por primera vez, la LE se conecta expresamente con el art. 35 CE, al punto de considerar la empleabilidad no solo un derecho, sino también un deber (art. 35.1 LE). Sobre la relación del art. 40 CE y el art. 35 CE en la LE, Moraru, G-F, “El derecho al trabajo y las políticas de empleo: una revisión a la luz de las reformas (y transformaciones) laborales”; AA.VV., *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*; MTES, 2023, pp. 1023 y sgs.

<sup>11</sup> Desde el primer momento de la anterior TRLE 3/2015, los datos confirmaron el mayor impacto para salir del desempleo de este tipo de políticas, particularmente para parados de larga duración; García Pérez, J.I., “Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España”; Fedea Policy Papers, 2017/07, págs. 24 y sgs.

<sup>12</sup> Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Concepto”; p. 246.

Ciertamente, y como veremos al recordar sus competencias, la futura Agencia Española de Empleo (AEE) en la que se debe transformar el actual SEPE, es de nuevo la pieza clave en ese entramado, al mantener la idea de que esa estructura estatal debe ser la principal encargada de dar coherencia (coordinación y colaboración) al conjunto del sistema y velar por unas políticas de empleo adecuadas<sup>13</sup>. A nuestro modo de ver, es éste un tema central, pues más allá del marco normativo, el problema del que adolecen las políticas de empleo en nuestro país es en gran medida de ejecución<sup>14</sup>.

Por tanto, ese rol deviene esencial para, al menos en parte, hacer mínimamente realidad la aspiración de que los SPE sean una herramienta esencial en la dinámica del mercado de trabajo, particularmente ante la evidente incremento de protagonismo que se les requiere con la implementación del modelo de flexiguridad y, particularmente, con los efectos derivados de la economía digital, pues todo ello implica, como se ha evidenciado sobradamente, un incremento de las transiciones laborales de las personas y una mayor segmentación del mercado, de ahí la urgencia y necesidad de mejorar su eficacia y funcionamiento. Junto a ello, la idea de “cambio” como motor del modelo económico y productivo, requiere de las personas trabajadoras la continua adquisición de competencias renovadas y adaptadas para favorecer su empleabilidad, lo que reclama de tales SPE una intervención ágil e, incluso, anticipatoria. Pero es que, además -en un contexto económico como el señalado, con el incremento del trabajo atípico y, por ende, de riesgos sociales que todo ello implica-, es imprescindible (art. 2 Convenio 168 OIT) una adecuada y renovada coordinación de las políticas activas (PAE) y las prestaciones frente al desempleo (las mal llamadas políticas pasivas).

En definitiva, el desafío que la futura AEE tiene por delante es dar respuesta no solo a los nuevos retos que demanda la nueva realidad (digitalización, precarización del empleo y proliferación del trabajo atípico, etc.), sino también a los tradicionales problemas clave de las políticas de empleo en España<sup>15</sup>: en primer lugar, “la falta de evaluación, lo que impide determinar hasta qué punto las políticas de empleo están cumpliendo sus fines y, también, proponer medidas correctoras o alternativas adecuadas”. Y, segundo, “la falta de coordinación, que no solamente afectaría a las políticas de empleo en sí mismas consideradas, sino

<sup>13</sup> De ahí lo acertado de su calificación como ente “ordenador y supervisor”, Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Competencias”; cit., p. 328. o como señalará en estudios posteriores (“Los agentes intermediadores a la luz de la Ley 3/2023, de Empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”; Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 66/2023): el SPE “aparece como eje de abscisas a la hora de enuclelar la vertebración de las distintas redes” (...) “pues administra las prestaciones por desempleo, ordena las políticas activas y, cómo no, supervisa la red territorial”.

<sup>14</sup> Navarro Nieto, F. “Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo”; Diario La Ley, 10302/2023 (LA LEY 4568/2023).

<sup>15</sup> Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*; Tirant lo Blanch, 2023 (TOL9.710.962)

también a los sujetos actuantes en el mercado de trabajo, ya sean de naturaleza pública o privada”. Y como instrumental a todo ello, asoma “la falta de capacidad de los sujetos actuantes, fundamentalmente por la falta de medios humanos y materiales en relación al número de sujetos a atender”. En relación a estos último, es importante volver a señalar que este déficit crónico es una diferencia clara respecto a los países de nuestro entorno<sup>16</sup>, y que debe ser entendido, a mi parecer, desde una visión cuantitativa y cualitativa (especialización, digitalización, etc.), particularmente, porque en esa crítica a la escasa incidencia en términos de inserción laboral de los servicios públicos se olvida la dificultad añadida que implica el perfil tanto de los demandantes de empleo que acuden -y a los que esencialmente deben dedicarse (menos empleables: baja cualificación, trayectorias laborales inestables, bajos salarios, poco conectados)- como el de las plazas ofertadas por las empresas que los utilizan (menor calidad)<sup>17</sup>.

## **2. INCIDENCIA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN LA NECESARIA RENOVACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL**

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) es, sin duda, el principal motor de las reformas más relevantes (estructurales) llevadas en los últimos años en nuestro país, particularmente en el ámbito sociolaboral, y seguirá siéndolo en los próximos, fruto de las exigencias y compromisos para la obtención de los Fondos *Next Generation EU* a los que con aquel Plan aspira nuestro país.

Por lo que ahora interesa, dicho Plan menciona y refiere diversas actuaciones con incidencia en las políticas de empleo y el papel de los servicios públicos de empleo, en particular, del SEPE. Como sabemos, dicho PRTR se estructura en lo que llaman Políticas Palanca, las cuales a su vez se concretan en diversos componentes (C), para cada uno de los cuales se comprometen ciertas reformas (R).

En lo que ahora interesa, debemos referirnos (E.MMILE) a la Palanca IV (“Una Administración para el Siglo XXI”). En concreto, el C11 -titulado “Modernización de las Administraciones Públicas”- y su plasmación en la R1 (“Reforma para la modernización y digitalización de la Administración”). Pero junto a ello, como

<sup>16</sup> Castelló Roselló, V., “Los servicios Públicos de Empleo en la Unión Europea y España”; Revista de Treball, Economia i Societat, 86/2017.

<sup>17</sup> Cueto/Suarez, “Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo”; *Ekonomiaz*, 93, 2018, pp. 62-66 (algunos datos concretos del perfil de desempleado que suele utilizar más el SPE en España -frente a las entidades privadas-, en pp. 70 y sgs. y 77: personas mayores, con menor nivel educativo y con mayor tiempo en desempleo).

Datos que se confirman actualmente, *vid. Perfil del Usuario del SEPE: Síntesis Anual 2023*: el grupo de edad predominante es el de mayores de 55 años (32,02%), y más de la mitad de los usuarios presentan un nivel académico de educación general (52,24%). Más del 30% se encuadran en ocupaciones elementales.

el propio PRTR señalada, “la modernización de las Administraciones Públicas pasa por las iniciativas recogidas de manera transversal en otros componentes relevantes del Plan de Recuperación. En particular, (...) la modernización del marco laboral” recogida en el C23 (“Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”), encuadrado en el área política VIII (“Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”).

En relación a este último componente, se advierten ciertos objetivos de las reformas a implementar que se conectan con los cambios reclamados en los SPE. En sus propias palabras, el C23 “incluye iniciativas para la modernización de los sistemas de prestaciones e intermediación / orientación de personas físicas y jurídicas. Entre ellas, cabe destacar la modernización de los sistemas informáticos que dan servicio a las autoridades laborales (...), así como la mejora y desarrollo de los sistemas que darán soporte al Plan de Reforma de las Políticas Activas de Empleo planteado como una reforma estructural del PRTR”.

En esta línea, se comprometen reformas que pueden incidir en esos nuevos retos y problemas clave que advertíamos *supra*: por un lado, la “digitalización de la Administración y sus procesos”, de cara a “mejorar la accesibilidad de los servicios públicos digitales y favorecer la eficiencia y eficacia de los empleados públicos” y permitir transformarse en una Administración “guiada por los datos”. Esta cuestión se conectará (C11.I2 y C23.R11) con la transformación digital en el ámbito del empleo, no solo como cuestión ligada a la capacitación-formación o para la relación-comunicación con empresas y trabajadores (“servicios públicos digitales de empleo”), sino también y muy especialmente, respecto a los procesos de intermediación, aspecto que se conectará con la IA y la llamada estadísticas y *gestión del dato* que permita la toma de decisiones “a través de la digitalización para la gestión del perfilado, para el seguimiento de vacantes en tiempo real y seguimiento de tendencias en el mercado de trabajo” (C23.R5). Sin duda, este es un salto cualitativo de enorme interés y repercusión, porque como acertadamente se ha señalado, “el big data y la inteligencia artificial pueden impulsar la prospección, permitiendo atender en primer lugar y de forma más precisa a aquellos sujetos que presenten mayores dificultades. También, que ambos progresos técnicos permitirán el avance significativo de las tareas de evaluación de las políticas de empleo”<sup>18</sup>.

Por otro lado, se afirma (C11.R1) que para “modernizar la Administración Pública no basta con dotarla tecnológicamente, sino que es preciso (t)ambién reformar el marco normativo para reducir la temporalidad *-por debajo del 8%-* y reforzar el capital humano que trabaja en el sector público”; y para cumplir con este compromiso considera al SEPE como organismo prioritario.

Y prosigue, “adicionalmente, es preciso reforzar el marco de evaluación de las políticas públicas, con el fin de disponer de instrumentos adecuados para

<sup>18</sup> Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización...*, cit.

mejorar el proceso de evaluación”<sup>19</sup>. En relación a esta cuestión, considera prioritario fortalecer una dirección pública profesional que asegure una gestión pública orientada a resultados y, en esta línea, plantea una estrategia para reforzar el sistema público de evaluación y, en concreto, apuesta por la obligatoriedad de un programa anual en cada organismo y “una memoria anual en la que se refleje el grado de cumplimiento, sus principales resultados y las acciones de mejora a adoptar”. En concreto, y por lo que respecta a las políticas de empleo, se afirma que “la eficiencia en la articulación de las políticas públicas requiere un diseño preciso de las medidas y una adecuación de las mismas a los objetivos que se persiguen”, y también, “es necesario realizar un seguimiento continuo de las políticas y analizar el grado de consecución de dichos objetivos. Para ello, resulta fundamental la evaluación de las políticas públicas”. Y al respecto, subraya (C23.R5) que “(...) la experiencia adquirida durante la crisis derivada del Covid-19, ha demostrado la eficacia del seguimiento mediante organismos tripartitos o comisiones de seguimiento que tienen como cometido valorar el impacto de las medidas, la evaluación de la actividad económica y del empleo y cooperar en la prospección de eventuales nuevas medidas para mejorar el empleo y el tejido productivo”.

Obviamente, como señala el PRTR, todo ello reclama reformas en las políticas de empleo en general y del SEPE en particular, para que realmente pueda asumir la transformación de su papel y sus funciones con eficacia y eficiencia y con una agilidad y responsabilidad acorde a los retos que la cambiante realidad reclama. De ahí que una de las actuaciones contempladas para la implementación de C23.R5 fuera, precisamente, la aprobación de la Ley 2/2023, de Empleo (E.MM. I). Veamos hasta qué punto aquellos retos y problemas se han afrontado realmente.

### **3. CAMBIO EN SU NATURALEZA JURÍDICA: DE SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, ORGANISMO AUTÓNOMO, A AGENCIA ESTATAL**

#### **3.1. Oportunidad y elementos clave para la transformación en Agencia Estatal**

Cabe comenzar señalando que la LE no modifica la misión a la que debe responder la futura AEE respecto a la que ya contemplaba la anterior norma para el SEPE (art. 15 TRLE 3/2015), de modo que también ahora “se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo, en el marco de lo establecido en esta ley”.

<sup>19</sup> Téngase en cuenta la aprobación de la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (LEPAGE).

Sin embargo, pese a ello, entiende el legislador que es preciso un cambio en la naturaleza del órgano que debe llevarlo a cabo (actualmente, el SEPE, organismo autónomo de la Administración General del Estado)<sup>20</sup>. Así, en el art. 18 LE se autoriza la creación de la AEE, remitiéndose a un Real Decreto para que en él se regulen “las condiciones de la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal, O.A. (...) de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera”.

Dicho cambio en el modelo de organismo público no se trata de una cuestión que resulte novedosa, pues desde tiempo atrás (*v.gr.*, Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos -LAE-) se venía planteando la necesidad de avanzar en vías que permitieran superar las “rigideces” y “escasa autonomía” que presentan los tradicionales modelos de gestión de los organismos públicos (en especial los organismos autónomos)<sup>21</sup>. Se pretende, en suma, impulsar en el ámbito de la sector público institucional estatal “un mayor nivel de autonomía y flexibilidad en la gestión” a la vez que se refuercen “los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados” (E.MM. RD-L 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

En este sentido, es oportuno advertir que el propio PRTR, aunque referido a otros ámbitos, mostraba ya en algunos pasajes su predilección por el modelo Agencia Estatal como “un organismo con alto grado de autonomía” y que cuenta “con amplia participación de actores afectados y flexibilidad suficiente para incorporar en su actuación las capacidades necesarias procedentes de distintos ámbitos de conocimiento (administrativo, académico, social, etc.)”. En definitiva, valores como la flexibilidad, autonomía, responsabilidad, eficacia y control-rendición de cuentas (y una financiación plurianual relativamente estable) serían las notas definitorias de la actuación de las agencias estatales, para lo cual se configura como elemento esencialísimo el llamado “contrato (plurianual) de gestión”, ya que el mismo identificará los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, y concretará la exigencia de responsabilidades de sus directivos y órganos ejecutivos en su consecución<sup>22</sup>.

Respecto a este tipo de entidades, debe recordarse que la DF 34<sup>a</sup> Ley 11/2020, introdujo diversas disposiciones en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector

<sup>20</sup> Algunas notas sobre la evolución, Fernández Nieto, L.A., “Del INEM a la Agencia Española de Empleo”; Diario La Ley, 10418/2024.

<sup>21</sup> Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Naturaleza y régimen jurídico”; cit., p. 293.

<sup>22</sup> Dicho contrato tiene naturaleza de convenio entre Administraciones Públicas (en este caso, AGE y AAE), -más próximo al Plan de Actuación que a un negocio bilateral propiamente dicho- y tiene como precedente más cercano el denominado contrato-programa; Cosculluela Montane, L. “Las Agencias estatales” Revista Española de Control Externo, Vol. 8, 24/2006. Sobre el contrato-programa en el desarrollo-ejecución de las PAE, *vid.* art. 32.5 LE.

Público (LRJSP) para dar una *nueva* oportunidad a las agencias estatales como uno de los organismos del sector público institucional vinculado o dependiente de la AGE. Como advirtió la referida LRJSP (E.MM. V), esta regulación tenía en cuenta el anterior “fracaso” en la apuesta de la mencionada y derogada LAE por la generalización de este tipo de agencias. Como explicitada dicha E.MM., el nulo éxito anterior vendría motivado no solo por la crisis económica de la pasada década (y las consiguientes exigencias de control del gasto público, las cuales chocaban con la exigida autonomía financiera), sino también, y muy especialmente, por una regulación mejorable y por la falta de un enfoque más pragmático y ajustado a cada situación, pues la realidad había acreditado que no siempre esta fórmula es la más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos públicos (de ahí la relevancia dada ahora a la *memoria justificativa* sobre la necesidad de transformación en este tipo de agencia de cualesquiera otros organismos estatales, art. 87.4, a LRJSP).

En definitiva, los problemas no eran tanto de marco regulador, cuanto de pretensión y oportunidad (generalización). Se entenderá así que, más allá de otras cuestiones concretas que ahora no interesan (*v.gr.* régimen retributivo de su personal que deberá ajustarse al <sup>RD 451/2012</sup> -en relación al RD 462/2002, DA Primera, 8 LE-), la LRJSP mantenga en gran medida lo contenido en la derogada LAE.

De cuanto llevamos señalado, este modelo cobra un especial significado para nosotros, por un lado, y como adelantábamos, atendidos los profundos cambios en la configuración de los programas y servicios que deben plasmar las políticas de empleo y que quedan fuertemente condicionados a la permanente evaluación de resultados y, con ello, “al control de responsabilidad y rendición de cuentas” (art. 4, *e* LEPAGE 27/2022). Pero también, por otro, tal y como infiere del mencionado RD-L 36/2020 (E.MM III), porque lo pretendido es que esta tipología de agencias sea el instrumento para gestionar los fondos europeos (singularmente, los derivados del Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU*).

En palabras de la propia LE (E.MM. III), el marco regulatorio de las agencias estatales es “el óptimo para abordar los desafíos a afrontar en materia organizativa, tecnológica y de gestión. Así, el cambio de régimen jurídico ofrece una serie de particularidades normativas, organizativas, así como relativas al modelo de cumplimiento de objetivos y de rendición de cuentas que permitirán aumentar el compromiso con la sociedad de la agencia, realizando los esfuerzos necesarios para prestar eficazmente el servicio público que esta ley le encomienda”<sup>23</sup>.

En cuanto a su régimen jurídico, la LE (trasladando la genérica previsión del Cap. III del Tít. II LRJSP) se limita a señalar que la AEE “estará adscrita

<sup>23</sup> Algunos datos más sobre la oportunidad de la agencia estatal, *vid.* lo señalado por Díaz Martínez, G. (Subdirector Gral. Adjunto de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica del SEPE), en “La Agencia Española de Empleo: ¿y por qué no?”, Cuadernos del Mercado de Trabajo, 9/2023.

Como señalara Alfonso Mellado (“La nueva Ley de Empleo: una Ley necesaria y ¿eficaz?”; Briefs AEDTSS, 21/2023): “Es claro que lo anterior no garantiza un mejor funcionamiento, pero puede ser determinante para que se consiga”.

al Ministerio de Trabajo y Economía Social, a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Como Agencia Estatal tendrá personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía funcional y de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas de empleo que desarrolle en el ámbito de sus competencias, con arreglo al plan de acción anual y al pertinente contrato plurianual de gestión” (art. 20.1 LE).

Por aclarar esta aparente dicotomía autonomía-adscrición (dependencia o vinculación, en los términos del art. 84.1, *a* LRJSP), debe advertirse que se trata de una “autonomía respecto de las instrucciones de las autoridades políticas a las que están adscritas, que tiene sus límites, pues son entidades dependientes y no independientes, pero que se pretende objetivar a través de la figura del denominado contrato de gestión”. En definitiva, dicho contrato de gestión “tiene por objeto regular la actividad de la Agencia, por lo que establece los objetivos propios de un plan de acción plurianual, los medios personales, reales y financieros para conseguirlos, y se anuda una serie de compromisos financieros de la Administración matriz con su ente institucional. Ahora bien, las potestades de dirección de la Administración matriz quedan objetivadas por este contrato-gestión (*control de eficacia*), impidiendo dictar instrucción o directivas contrarias a lo dispuesto en el mismo”<sup>24</sup>.

Por consiguiente, dos serán los aspectos esenciales que ahora queremos señalar para garantizar el sentido y objetivo de este tipo de organismos (en concreto, la AEE): su programación, vía contrato -plurianual- de gestión (y su concreción en el plan anual); y el mecanismo de control de su cumplimiento y actuación, al objeto de poder exigir, en su caso, responsabilidades. Volveremos sobre ellos.

Retomando la cuestión del marco regulador de la AEE, como adelantábamos, la LE se limita a autorizar su creación de la AEE, y remite a un RD para que regule las condiciones de la transformación del SEPE en esa nueva fórmula organizativa. Como sabemos, no existe aún el mencionado desarrollo reglamentario por el que se procederá a esa transformación y a fijar su estatuto y las pautas sobre el contrato de gestión<sup>25</sup>. No obstante, sí podemos tener en cuenta las reglas que sobre ambos aspectos contiene la LRJSP. En todo caso, también existe un Anteproyecto de RD (en adelante, ARD) que puede servirnos de guía específica (aunque, como veremos, en gran medida se limita a reproducir lo previsto en la LE y en la referida LRJSP)<sup>26</sup>.

Así pues, en cuanto a cómo se producirá esa transformación desde el SEPE-organismo autónomo a Agencia Estatal, la LE solo fija unas mínimas reglas que

<sup>24</sup> Cosculluela Montane, L. “Las Agencias estatales”; cit. (la cursiva es nuestra).

<sup>25</sup> Como irónicamente señalara Navarro Nieto (“Valoración crítica general...; cit.): “la Agencia va a necesitar un desarrollo reglamentario y después unos estatutos, augurio de una larga vida al SEPE”.

<sup>26</sup> Se trata del “Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones de la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal, O.A. en la Agencia Española de Empleo y se aprueba su Estatuto” (cuyas siglas, dice en su art. 1, será AEM), en su versión de 30/06/2022.

debe recoger el mencionado RD y referidas en esencia a la incidencia del referido cambio en materia económico-patrimonial, de personal y del conjunto de derechos y obligacionales existentes al momento de tal integración. En concreto, prevé la referida DA 1ª LE que “la transformación se producirá por cesión e integración global, en unidad de acto, de todo el activo y el pasivo del Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., sucediéndole la Agencia Española de Empleo de forma universal en sus derechos y obligaciones”. Se trata de una previsión coincidente plenamente con lo contemplado en el art. 87 LRJSP, donde también se señalaba expresamente que la transformación en Agencia Estatal deberá efectuarse por Ley (y no por RD, como es la regla en el caso del resto de organismos públicos)<sup>27</sup>. En cualquier caso, recordemos, esa transformación requerirá la referida *memoria justificativa* y el correspondiente informe preceptivo de la Intervención General de la Administración del Estado. En suma, el mencionado art. 87 LRJSP ya prevé que la transformación conlleve la adaptación de la organización de los medios personales, materiales y económicos que resulte necesaria por el cambio de naturaleza jurídica y, respecto a los recursos humanos, contempla la posibilidad de integrar el personal en la entidad transformada, en cuyo caso, tendrá los mismos derechos y obligaciones que le correspondan según su normativa original de aplicación. Lo que, como hemos visto, es la opción en el caso de la AEE para el personal que preste ya servicios en el SEPE: aquélla se subrogará en las relaciones del personal laboral y de ella dependerá el funcional, con los mismos derechos y obligaciones que tuvieran en el momento de la integración<sup>28</sup>.

Volviendo sobre los arriba señalados aspectos esenciales, respecto al segundo, control, señala el art. 20.3 LE -como concreción y reflejo de lo previsto en la referida LRJSP (especialmente, arts. 85 y 108 sexies)-, que corresponde a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social el *control de eficacia* (es decir, “evaluar y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados marcados y la adecuada utilización de los recursos asignados para alcanzarlos” -*vid.*, en relación a ello, la competencia de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, art. 9,g LE-). Y a la Intervención General de la Administración del Estado le compete ejercer tanto la llamada *supervisión continua* (esto es, al menos, verificar la subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación, su sostenibilidad financiera y la concurrencia de la causa de disolución por incumplimiento de sus fines -*vid.* también arts. 81 y 85 LRJSP-, como el control interno de la gestión económico-financiera (en los términos de la LGP 47/2003 -señala la DA Primera, 8 LE, excepcionando así lo previsto en este tema en el referido 108 sexies LRJSP-). El control externo corresponderá al Tribunal de Cuentas.

<sup>27</sup> La normativa anterior (LAE) habilitaba o delegaba al Gobierno para que pudiera crearlas, pero con importantes limitaciones, Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Naturaleza y régimen jurídico”, cit., p 293.

<sup>28</sup> En todo caso, la opción del legislador resuelve las posibles dudas que pudieran plantearse sobre la existencia de transmisión de empresas (art. 44 LET y Directiva 2001/23/CE), porque en este caso podría no darse el caso, ya que “se excluyen por principio de la calificación de actividad económica las actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público” (por todas, SSTJUE de 20/07/2017, C-416/16 y de 06/09/2011, C-108/10).

Y por lo que se refiere al primero de aquellos elementos esenciales para las agencias estatales, contrato de gestión, debemos recordar que el mencionado art. 20 LE se limita a reproducir lo ya contemplado en el art. 108.ter, 2. LRJSP, donde ya se señala que “la actuación de las agencias estatales se produce, con arreglo al plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión”. Será este último precepto el que nos aclare algunos de los extremos de este relevante elemento (contrato de gestión): de un lado, que corresponderá a los órganos de gobierno de la Agencia tanto elaborarlo (a la Dirección) como sancionar la propuesta definitiva (Consejo Rector), para que sea aprobada, en su caso, por orden ministerial conjunta de los Ministerios afectados (en nuestro caso, el Ministerio de Trabajo y el de Hacienda pues afectada a cuestiones presupuestarias -*vid.* art. 22, b LE). Y, de otro, que el contenido mínimo de dicho contrato plurianual de gestión para el periodo de su vigencia deberá recoger:

- i. Los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar.
- ii. Los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidades en caso de incumplimiento de esos objetivos.
- iii. Los planes necesarios para alcanzar los objetivos, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.

En relación a esta cuestión, debe tenerse en cuenta (por cuanto que será precisa su conexión) lo previsto en el art. 13.2 (en relación al art. 10) LEPAGE 27/2022, pues prevé que la “Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas elaborará indicadores generales de evaluación *ex ante* de la medición efectiva de los resultados esperados en (...) empleo...”.

- iv. Las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos.
- v. Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos, si bien serán automáticamente revisados de conformidad con el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.

Cuestión que habría que poner en conexión con el Título V LE, relativo a la planificación presupuestaria en materia de política de empleo, donde se contempla la previsión del gasto plurianual (art. 12.2 f) LE). Cuestión que “debe subrayarse positivamente, porque un aspecto crítico destacado tradicionalmente es el de la insuficiencia y estabilidad de la financiación. Por tanto, este escenario plurianual de financiación debe facilitar una planificación estratégica, tal como han reclamado distintos informes en la materia”<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Navarro Nieto, F. “Valoración crítica general de la Ley 3/2023...; cit.

- i. Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
- ii. El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficits anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficits. Dicho procedimiento deberá ajustarse, en todo caso, a lo que establezca el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.
- ii. El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.

Tales puntos son reproducidos casi literalmente en el mencionado ARD (art. 23). Igualmente, respecto al Plan de Acción anual, en dicho ARD se establece que deberá a) determinar para el año en curso de las actividades que la Agencia debe desarrollar en ejecución de sus competencias, y b) asignar los valores, para dicha anualidad, de los indicadores que permitan evaluar tanto la gestión como el cumplimiento de objetivos alcanzado por la agencia de acuerdo con lo previsto en el contrato de gestión.

De cuanto llevamos señalado, podemos concluir, sobre el cuadro regulador de la AEE, que la misma se regirá por la LRJSP y, en su marco, por su estatuto propio (y sin perjuicio del resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación)<sup>30</sup>. Por aclarar algo más el contenido de tales estatutos, señala el art. 93 LRJSP que en los mismos se regularán, al menos, los siguientes extremos: a) Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas que pueda ostentar. b) La determinación de su estructura organizativa, con expresión de la composición, funciones, competencias y rango administrativo que corresponda a cada órgano. Asimismo, se especificarán aquellos de sus actos y resoluciones que agoten la vía administrativa. c) El patrimonio que se les asigne y los recursos económicos que hayan de financiarlos. d) El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio, presupuesto y contratación.

En cuanto a la actuación de la AEE, se producirá con arreglo al plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión.

### **3.2. Estructura organizativa**

Como puede inferirse de lo señalado al inicio de este trabajo sobre la descentralización no planificada de las políticas de empleo en favor de las CCAA,

<sup>30</sup> Debe recordarse que, de conformidad a la LRJSP (art. 93), los estatutos de los organismos públicos se aprobarán por Real Decreto.

resultaba esencial replantear el papel del INEM en cuanto a sus funciones, fuertemente condicionadas por esa realidad creada por el mal proceso de delegación normativa en materia de empleo. En consecuencia, como adelantábamos, se reclamaba un cambio en sus competencias, concretado con la aparición del SEPE, para fortalecer su rol, dentro del SNE, “de ente rector coordinador y enlace de las políticas de empleo de las Comunidades Autónomas” (y con el resto de agentes); y, por otro lado, para responder de los compromisos asumidos en el marco de la UE.

En dicho contexto, parecía particularmente relevante una estructura orgánica que reflejara esa realidad y objetivos, algo especialmente evidente en el tránsito del INEM al SEPE, pero que no llegó a efectuarse, pues en gran medida se mantuvo la organización central y periférica del antiguo Instituto<sup>31</sup>. En este sentido, cabe adelantar que, de las propuestas normativas para la transformación en AEE (ARD), tampoco parece extraerse que la configuración de la estructura territorial vaya a suponer un cambio importante, y sin perjuicio de valorar que en el nivel provincial e inferior centre sus competencias y funciones en materia de prestaciones por desempleo. En todo caso, tampoco en esta competencia (gestión de prestaciones) la LE abre otras posibilidades, como las planteadas en la STC 133/2019, de 13 de noviembre (que posibilitaría, en aquellas CCAA que así lo tengan previsto en sus estatutos de autonomía, la posibilidad de delegar las competencias ejecutivas en materia de prestaciones, sin que ello suponga violentar *per se* el principio de unidad de caja)<sup>32</sup>. No obstante, parece que no es una cuestión del todo excluida en esta legislatura<sup>33</sup>.

Por lo que respecta a la previsión legal, cabe señalar que la LE (art. 21, en relación con la DA Primera), no aclara la estructura organizativa de la AEE, aunque sí adelanta algunos elementos mínimos, remitiéndose para su concreción y desarrollo a su propio estatuto donde se plasmará “la composición, funciones, competencia y rango administrativo que corresponde a cada órgano”.

Junto a ello, y centrándonos en lo relativo a la estructura organizativa, si atendemos de nuevo a la LRJSP (art. 90), se establece que los organismos públicos, como lo es la Agencia Estatal, orgánicamente “se estructuran en los órganos de gobierno y ejecutivos que se determinen en su respectivo Estatuto”. Respecto a los primeros, aclara que, en todo caso, “los máximos órganos de gobierno son el Presidente y el Consejo Rector”. Igualmente, y respecto a éste último, precisa (art.

<sup>31</sup> Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Naturaleza y régimen jurídico”; cit., pp. 309 y 310.

<sup>32</sup> Sobre el tema, Blasco Altuna, J.A., “Comentario a la STC 133/2019, de 13 de noviembre de 2019, subsidio extraordinario por desempleo” (19 de diciembre de 2019); Legegunea (Documentación jurídica), y Duque Villanueva/ Ortega Carballo/ Losada González/De La Quadra-Salcedo Janini, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2019”; Revista Española de Derecho Constitucional, 118/2020, pp. 246-247.

<sup>33</sup> *Vid.* Izpizúa Dorna, E., “Acuerdo PSOE-PNV sobre la transferencia de competencias: seguridad social”; Brief AEDTSS, 65/2023.

108.Ter) que en su seno “se constituirá una Comisión de Control”. En cuanto a los segundos, establece que “el órgano ejecutivo de la Agencia Estatal es el director”.

Partiendo de tales premisas, como advertíamos, la LE adelanta algunos de ellos elementos mínimos que deberán reflejarse en los mencionados estatutos de la AEE:

*Primero*, y como mandato genérico, señala el art. 21 LE que “las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán, de forma tripartita y paritaria, en sus órganos correspondientes” de la AEE, sin perjuicio de que se facilite, “cuando proceda, la consulta a los sectores de la economía social y el trabajo autónomo”. Recuérdese lo que adelantábamos, al referirnos al PRTR, sobre el interés por este tipo de participación.

*Segundo*, prevé la existencia de una estructura central y exige que en ella se integre un Consejo Rector y una Comisión Permanente “como órganos rectores y de participación institucional” de la AGE y de los interlocutores sociales “que garanticen un adecuado cumplimiento de sus competencias”.

*Tercero*, aunque conectado con los anteriores, recoge el apartado 8 de la mencionada DA Primera LE que el número de miembros -incluidos los de tales interlocutores- del “Consejo Rector y de los demás órganos colegiados de la Agencia Española de Empleo se determinará en su Estatuto” (concretando así el instrumento para fijarlo de entre los previstos en la D.A. Cuarta RD 910/2012 -referida a los integrantes en las entidades de derecho público del sector público estatal en cuyos órganos de gobierno o administración participen representantes de otras Administraciones Públicas y organizaciones representativas de intereses sociales-).

Entodo caso, con independencia de cuál sea ese número, el máximo de miembros del Consejo Rector que podrían percibir “indemnizaciones por asistencias, dietas o gastos de viaje o cualquier otra indemnización o compensación” (contempladas en el RD 451/2012) no podrá superar el límite contemplado en el art. 6.2 RD 451/2012. Recordemos que esta última norma fija tal tope en función del grupo en el que se clasifique dicho organismo, lo cual a su vez se determina en atención a los criterios (necesidad o no de financiación pública, volumen de actividad y número de trabajadores), previstos para las entidades públicas administrativas -como es el caso de las Agencias Estatales- (conforme se infiere de la tipología prevista en el art. 3 LGP 47/2003, donde se distingue entre aquéllas y las empresariales)<sup>34</sup>.

Y *cuarto*, menciona al Director o Directora de la Agencia (órgano ejecutivo), sobre el cual establece, por un lado, y como especialidad a lo previsto en los arts. 108 quater y sexies LRJSP, cuál sea el instrumento (RD) y el competente para proponer su nombramiento y cese (Ministerio de Trabajo y Economía Social). Y, por otro, sus competencias mínimas (en materia económico-presupuestaria de la

<sup>34</sup> Previsión que, por otro lado, ya se contemplaba en la referida DA Cuarta RD 910/2012.

Agencia y de personal, en particular, respecto al personal directivo de la Agencia, su nombramiento y cese y los criterios y porcentajes para calcular su incentivo de rendimiento o complemento de productividad).

Nada más prevé la LE sobre la estructura o las competencias o funciones de los órganos de la AEE. Por tanto, para conocer algo más será preciso acudir de nuevo a la LRJSP y, sobre todo, a su desarrollo y concreción en ese futuro estatuto al que ya vimos que se remite la LE (DA 1ª). Como sabemos, no existe aún el mencionado desarrollo reglamentario por el que se procederá a fijar el estatuto de la AAE. No obstante, y como ya hemos adelantado, tomaremos como referencia el Anteproyecto del mismo referido *supra* (ARD) para indicar, en su caso, las diferencias o similitudes con la actual estructura del SEPE organismo autónomo (TRLE 3/2015 -LE 56/2003- y RD 1383/2008)<sup>35</sup>.

Como puede fácilmente inferirse de lo dicho, y la lógica reclama, parece obvio que además de tal estructura territorial central existirá una periférica. Y en términos puramente orgánicos y funcionales, es evidente que se deberá distinguir entre órganos ejecutivos y de gobierno. Conclusión que se plasma en el ARD.

### 3.2.1. Central

Conforme a este ARD, y en línea con la LRJSP, la estructura central estará integrada por los siguientes órganos.

#### a) Órganos de gobierno

En concreto, por un lado, la figura de la Presidencia, que recae en la persona titular de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (art. 7 ARD). En cuanto a sus funciones, de menor alcance material, serían las propias del quien ejerce como presidente de un órgano colegiado, en este caso, el Consejo Rector (incluida la representación de la AEE).

Y, por otro, como máximo órgano, el ya mencionado Consejo Rector (art. 8 ARD), que, al igual que el actual Consejo General del SEPE (art. 4 RD 1383/2008), se configura como un órgano tripartido de gobierno y de participación institucional, que estaría presidido por quien ostente la Presidencia y como vicepresidente, quien ejerza la Dirección de la AAE.

Como adelantábamos, a tal Consejo le corresponden las funciones de mayor relevancia en materia de programación y objetivos de la Agencia (*v.gr.*, proponer los mecanismos de coordinación y cooperación con los diversos SPEA, especialmente en materia de PAE-prestaciones por desempleo). Y, también, las propias de un órgano superior, entre las que destacan, relevantes facultades en

<sup>35</sup> Sobre las estructuras del SEPE, en detalle, Serrano Falcón, C., "El servicio Público de Empleo Estatal"; AA.VV. (Monereo/Fernández/López, Dir. y Coord.) *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*; Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, pp. 355 y sgs.

relación a los principales instrumentos que ordenan la AEE (*v.gr.*, aprobar la propuesta del contrato de gestión y el informe anual de actividad de la AEE -sin perjuicio de que corresponda a la Dirección la elaboración del proyecto inicial de todo ello- o informar el anteproyecto de presupuesto y los objetivos y planes de acción -incluyendo los criterios para medir el cumplimiento de los mismos y el grado de eficiencia sobre la base del contrato plurianual de gestión-). A nivel externo, al Consejo Rector le corresponde informar la participación de la AEE en el Programa anual del SNE y proponer estudios en materia de empleo. Junto a ello, también le compete ejercer el seguimiento, supervisión y control de la actuación de la Agencia (y en relación con ello, efectuará el seguimiento de las cuestiones que el Consejo General del SNE realice sobre la misma y propondrá medidas de mejora de la misma) y, en particular, de su Dirección.

Reparto de roles con el referido órgano ejecutivo que se repite en gran medida en materia de recursos humanos, pues al margen del personal directivo (al que la Dirección nombra o cesa y fija los elementos determinantes del incentivo de rendimiento o complemento de productividad), es dicho Consejo quien determina los criterios de selección y aprueba la correspondiente RPT (a propuesta de la Dirección) y la OPE -dentro de lo previsto en la oferta correspondiente a la AGE y en el marco del mencionado contrato de gestión-.

Por último, y dando cumplimiento a lo mandado en la LE, se señala también que, en el seno de tal Consejo Rector, se constituirá una *comisión permanente* (art. 9 ARD), cuyas funciones y composición lo asemejan en gran medida a la actual Comisión Ejecutiva Central del SEPE (art. 5 RD 1383/2008).

#### b) La comisión de control

De obligada constitución, como adelantaba la LRJSP, se trata de un órgano colegiado técnico de apoyo a los referidos órganos de gobierno. Así, sus funciones -tal y como se deriva del art. 108 ter.5 LRJSP-, serán esencialmente informativas sobre la ejecución del contrato de gestión y en materia económica y presupuestaria (incluidos los informes de control económico-financiero que -según establece DA Primera, 8 LE- corresponde tanto a la Intervención General de la Administración del Estado, interno, como al Tribunal de Cuentas -externo-). Sus miembros, que serán elegidos por el Consejo Rector a propuesta de su Presidencia de entre personas con conocimiento y experiencia en las cuestiones que le corresponden, no pueden tener responsabilidades de gestión en la AEE (art. 11 ARD).

#### c) Órgano ejecutivo

Como ya hemos anunciado, se trata de la Dirección de la AEE. Considerado un alto cargo, sus funciones son similares a la actual Dirección General (art. 6 RD 1383/2008). Recordemos que, para el órgano ejecutivo, la LE preveía que, como especialidad a lo previsto en la LRJSP (en el que es designado por el Consejo Rector a propuesta de la Presidencia), su nombramiento y cese debe hacerse por RD y a propuesta del Ministerio de Trabajo.

Para el desarrollo de sus cometidos, bajo su dependencia, por un lado, queda la llamada *estructura territorial o periférica* que ahora explicamos. Y, por

otro, se crean hasta siete Departamentos que compondrán la llamada *estructura administrativa* de la AEE (similares, en muchos casos, a las actuales subdirecciones generales -de hecho, aquellos mantienen el nivel orgánico de éstas-) Al frente de cada Departamento existirá un titular que, “por la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas”, será calificado como personal directivo, y su puesto será de libre designación por la Dirección AEE (art. 29 ARD)<sup>36</sup>. En concreto, se prevén los siguientes Departamentos:

- i. Capital humano y organización.
- ii. Relaciones institucionales y asesoría jurídica.
- iii. Administración financiera y gestión del Fondo Red.  
Este último añadido deriva, precisamente, de asumir la AEE las funciones en relación con el fondo red de flexibilidad y estabilización en el empleo.
- iv. Información, estadística y evaluación.  
A diferencia de la actual subdirección, en este caso contiene como añadido esta última expresión, la cual refleja su función en la coordinación de evaluaciones de las políticas de empleo y la formulación de metodologías para ello, así como de indicadores para el seguimiento del cumplimiento del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno<sup>37</sup>.
- v. Digitalización y tecnologías de la información.  
Es, sin duda, el departamento que más cambios y funciones asume respecto a su actual equivalente, fruto sin duda de la mayor importancia de la digitalización en este ámbito que ya advertía el referido PRTR y la propia LE (*vid.* también DA 6ª LE). Debe valorarse positivamente el fortalecimiento en esta materia, particularmente ante las insuficiencias desde donde se parte<sup>38</sup>.
- vi. Protección por desempleo
- vii. Políticas activas de empleo.

### 3.2.2. Periférica

En cuanto a la *estructura territorial*, también sigue un patrón muy similar al previsto en el actual RD 1383/2008 respecto al SEPE. Así, a nivel autonómico, existirá, como órgano unipersonal, la *Coordinación Territorial* (art. 19 ARD), presente en cada Comunidad Autónoma (CA) y cuya función esencial es representar ante ellas a la AAE y coordinar a los llamados delegados/as de la AAE en las diversas provincias de la concreta CA. Será designado por la Dirección de

<sup>36</sup> En este caso se excepciona lo previsto en la LRJSP, donde se prevé que corresponde al Consejo Rector proponer al personal directivo y sus incentivos (art. 108 ter).

<sup>37</sup> Recuérdese lo referido respecto a la LEPAGE 27/2022 (art. 13).

<sup>38</sup> “El grado de avance en la transformación digital de los servicios públicos de empleo resulta muy heterogéneo y retrasado con respecto a los países de referencia (...) el uso de tecnología para unir oferta y demanda es insuficiente y tanto las empresas como los demandantes de empleo terminan por utilizar canales alternativos”, Navarro Nieto, F., “Política De Empleo”, cit., p. 144.

entre estos delegados provinciales de su territorio (por lo que en las comunidades uniprovinciales coincidirán ambas figuras en la misma persona).

En este nivel autonómico también existirán órganos de participación institucional, serán las llamadas *Comisiones territoriales* (equivalentes a las actuales Comisiones Ejecutivas territoriales, art. 18 RD 1383/2008). En consecuencia, por su propia naturaleza, no dependen del órgano ejecutivo o de gestión (y sin perjuicio de que están presididas por el Coordinador/a territorial correspondiente), y en ellas se integran los agentes socioeconómicos más representativos: tanto sindicales -a nivel estatal y autonómico (art. 6 LOLS)- como la patronal -a nivel estatal (manteniendo la exclusión de su equivalente autonómico)-.

En segundo lugar, a nivel provincial, la referida *Delegación provincial*, como órgano también unipersonal (dependiente funcionalmente de la Dirección de la AAE) y equivalente a las actuales Direcciones provinciales.

Respecto a los órganos de participación institucional de los agentes sociales en este nivel, el ARD no suprime las Comisiones Territoriales Provinciales (contempladas en el RD 1458/1986 y por los decretos de transferencia, donde se otorga su presidencia a la CA correspondiente-). Y, por lo que respecta a los llamados Consejos Comarcales de Empleo Agrario (creados por la DA Sexta RD 1387/1990 y la Orden de 17 de enero de 1991), subsistirán hasta su sustitución en el marco del Programa de Fomento de Empleo Agrario.

Por último, se mantienen las *Oficinas de empleo y/o de prestaciones* (presenciales o telefónicas-digitales)<sup>39</sup>. Actuarán bajo la dirección y dependencia de la correspondiente Delegación provincial y al frente de la cual existirá un *titular*, al que se atribuyen las funciones propias de un órgano de gestión territorial de las competencias de la AAE en materia de desempleo.

## 4. ATRIBUCIONES Y MEDIOS ¿OTRA OPORTUNIDAD?

### 4.1. Competencias: sin novedad aparente

Pocas son las novedades que la LE presenta respecto a las competencias de la AEE, las cuales vienen recogidas principalmente en el art. 22 LE. No obstante, hay que poner en conexión dicho artículo con otros preceptos que, a lo largo de dicha Ley, reconoce competencias específicas y, en todo caso, se debe tener en cuenta (las funciones y) su papel en las estructuras de gobernanza (SNE, art. 9 LE, y también de participación institucional, particularmente, el CGSNE, art. 9 LE) y

<sup>39</sup> Conforme al SEPE Informe Anual 2022 (último publicado), actualmente existe una red territorial de 711 oficinas de prestaciones, distribuidas por las 50 provincias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; aparte, existen también 52 oficinas más, pertenecientes a la Red de Atención Telemática (RATEL).

en los instrumentos de planificación-coordinación (Cap. III, Tít I LE: Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo-EEAEA, Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno-PAFED y Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo- SPIISE -*vid.* también arts. 12 y sgs. LE-)<sup>40</sup>.

Esa línea de continuidad permite concluir que la LE viene a confirmar que los problemas no derivaban tanto del marco regulador, cuanto de la ejecución y, del mismo modo, reitera la especial significación de la AEE, pues mantiene su liderazgo en el diseño y en aras a la efectividad de los mecanismos de cooperación y coordinación, como cuestión previa e indispensable para garantizar importantes principios y objetivos de la política de empleo (señalados en la EMM y explicitados en los arts. 4 y 5 LE); en concreto, los de eficacia, descentralización y autonomía, libre circulación de trabajadores y, singularmente, igualdad de oportunidades y no discriminación y unidad de mercado (cuestión ligada a la cohesión y los desequilibrios sociales y territoriales)<sup>41</sup>.

En atención a las competencias estatales en la materia, a la AEE le corresponderá las siguientes prerrogativas (art. 22 LE):

#### a) Pre-normativas

Sobre la base de que corresponde al Estado la iniciativa reguladora sobre política de empleo (*ex* art. 149.1, 7º CE), la AEE conserva la función de elaborar “las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo y protección por desempleo y formación en el trabajo”. La nueva redacción, pese a la expresa referencia añadida al desempleo y la formación, no creemos que añada nada nuevo pues, en todo caso, se advierte que debe hacerlo “dentro de su ámbito competencial” y conforme a la doctrina existente, estas cuestiones ya estaban incluidas en el concepto genérico de política de empleo<sup>42</sup>.

#### b) Planificación y coordinación

En este sentido (*ex* art. 149.1, 13ª CE), a la AEE se le encomienda la elaboración del “proyecto de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y de las Recomendaciones Específicas para el fomento del Empleo Digno” (*vid.* arts. 12 y 13 LE). Estas últimas, que presentan una novedad, se establecen “con la finalidad de trazar líneas estratégicas de actuación concretas para corregir desviaciones en la consecución de los objetivos recogidos en la Estrategia y en el Plan Anual”<sup>43</sup>. En definitiva, se trataría, a nuestro modo de ver, de un equivalente a las recomendaciones específicas

<sup>40</sup> Competencias y participación, por otro lado, coincidentes en gran medida con las reconocidas en la anterior normativa –TRLE 3/2015-.

<sup>41</sup> Valdés Dal-Ré, F., “El servicio de información...; cit., pp. 454 y 456. Sobre el reconocimiento de un mercado de carácter nacional, entre otras, *vid.* SSTC 236/91 y 124/03.

<sup>42</sup> Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Competencias”; 329 y sgs.

<sup>43</sup> En palabras de Gutiérrez Ardoy, G. (DG SEPE) “Proyecto de Ley Estatal de Empleo”; V Congreso Empleo, Donostia-San Sebastián 27 y 28 octubre 2022

por país en la UE en el ámbito del empleo, y, por tanto, incluiría orientaciones adaptadas a cada territorio, con medidas personalizadas que han de adoptarse ante situaciones de desvío respecto a los objetivos marcados por aquellos instrumentos, en lógica con los principios de colaboración y coordinación y el de adecuación para procurar la cohesión y el equilibrio territorial (art. 5.c y.f LE).

Del mismo modo, le compete la planificación de las actuaciones conjuntas Estado-CCAA “en el desarrollo del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo” (art. 14 y sgs. LE) -en relación al cual, junto a su conexión con la Red EURES, le corresponde, además y entre otras, la función instrumental de “mantener las bases de datos generadas de información” por esos sistemas integrados-.

Como sabemos, el SPIISE es uno de los instrumentos clave para garantizar la unidad de mercado y los principios de transparencia e igualdad, imprescindibles para un verdadero y eficiente servicio de intermediación<sup>44</sup>; pero también para una adecuada gestión, y evaluación de las políticas de empleo<sup>45</sup>. En este sentido, debe recordarse que la competencia en materia de gestión y control de la prestación por desempleo (AEE) incidirá también en esta cuestión, consecuencia de la obligación de inscripción y el efecto que la misma tiene en el uso de los SPE<sup>46</sup>.

En este ámbito de la coordinación (tanto interna como con la UE) e impulso a la colaboración de los agentes implicados en el SNE, le corresponde a la AEE ciertas actuaciones en relación a la política comunitaria de empleo (*v.gr.*, movilidad estatal y europea), la representación de nuestro país en la red EURES, así como -art. 8.6 LE- la articulación de la participación de los SPEA en la Red Europea de SPE (PES Network) -*vid.* también art. 42.2 LE-. En el ámbito interno, como, novedad, tiene atribuida la coordinación tanto de la evaluación de las Estrategias y Planes Anuales y del desempeño de los SPE, “de acuerdo con el modelo establecido por la Comisión Europea”; como entre los diversos “Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo y fomentar la colaboración entre ellos”. Tales Centros (que integran la Red COE y cuya creación impulsa PRTR -C23.I5-), “constituyen el soporte especializado del SNE dirigido a reforzar la dinamización y planificación en esas materias” (art. 8.5 LE).

### c) Ejecución-gestión

Bajo esta competencia (*ex art.* 149.1, 17º CE) se recogen las funciones de gestión, por un lado, de las prestaciones por desempleo, sobre las que mantiene también la de su control (que se realizará a través de la ITSS y de la propia AEE). Cuestión íntimamente ligada a la necesidad de coordinación y cooperación con los SPEA, a fin de garantizar su conexión con las PAE (a lo que la LE dedica un

<sup>44</sup> Valdés Dal-Ré, F., “El servicio de información...; cit.

<sup>45</sup> También, Pérez del Prado, D., “La Ley 3/2023 de empleo...; cit. (Smarteca).

<sup>46</sup> Cueto/Suarez, “Un análisis del servicio público de empleo...; cit.

capítulo completo, Cap. IV Tít. III. LE), y en lo que vimos que el Consejo Rector tenía un papel relevante.

En relación a esta cuestión, debemos recordar que tales prestaciones deben también orientarse indirectamente al mismo objetivo que las PAE, en este caso, tanto al siempre expresado fin de evitar desincentivar la vuelta al trabajo (lo que no parece o, al menos, los datos no permiten afirmar que suceda), como -aunque menos recordado- impedir que la persona se vea obligada a “decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo”, pues en una lógica de política de empleo, el sistema de protección por desempleo debería permitir “a la persona desempleada aceptar ofertas que mejor se adapte a su perfil y cualificación”<sup>47</sup>. Bajo esta idea se entienden y justifican los cambios en el concepto existente de *colocación adecuada* (art. 3, g LE y art. 301 LGSS),

Y, por otro lado (*ex art. 149.1, 7º LET*), aunque de un alcance marginal (por su limitadas competencias, derivado de las ya mencionada delegación en las CC.AA.)<sup>48</sup>, respecto al desarrollo de servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito cuya ejecución sea de su competencia<sup>49</sup>. Pero también a la realización de acciones formativas (incluidas en alternancia) dirigidas a la mejora de la ocupación llevadas a cabo en colaboración con la AGE y las entidades del sector público institucional estatal (*vid. LRJSP*), pasando por las PAE (incluida la intermediación) destinadas a la integración laboral de inmigrantes.

<sup>47</sup> Con un planteamiento similar, Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización...*; cit. Como también concluye este autor, tras analizar los datos y estudios en la materia, “la protección por desempleo no parece provocar en los beneficiarios un efecto ‘anestésico’ frente a los no protegidos”. *Vid.* también OIT, “Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects”, 2016. EN dicho Informe se reclama, ante esta creciente realidad precarizadora del empleo atípico, la necesidad de reformular la prestación por desempleo como un “seguro de empleo” para fomentar, entre otros, la mejora de competencias y el desarrollo profesional.

<sup>48</sup> Navarro Nieto/Costa Reyes, “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”; Revista Doctrinal Aranzadi Social, 9/2013 (BIB 2013\15), y de los mismos autores, “Reformas laborales y políticas de empleo” Revista de Derecho Social, 60/2012, p. 19. También, Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Concepto”; AA.VV. (Monereo/Nieves/Fernández, Dir. Triguero, Coord.) *El derecho del Empleo...*, cit., pp.236 y 337 y sgs.

<sup>49</sup> Porque afecte a un ámbito supraautonómico y, además, precisen una coordinación unificada (sin perjuicio de requerir en ciertos casos que la AEE acuerde previamente esa concreta actuación con las comunidades afectadas); y también cuando se trate de programas de empleo (en todo caso, excepcionales y temporales) desarrollados en todo el territorio nacional, cuando sea imprescindible su gestión centralizada para garantizar su efectividad. En estos caso, cabe recordar que corresponde también a la AEE su diseño.

Sobre la utilización de la extraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado, *vid.*, Costa Reyes, A., “La FP-dual en el RD 1529/2012 y su adecuación a la distribución de competencias Estado-CCAA. STC 27/2014, de 13 febrero”; Revista Española de Derecho del Trabajo, 168/2014 (BIB 2014\3581).

En relación a esta última, cabe advertir que, a diferencia de la anterior regulación, no se limita a las realizadas “en los países de origen”. A nuestro modo de ver, ese cambio de redacción tampoco implica una ampliación o autolimitación de su ámbito de actuación, tan solo elimina un añadido que, por otro lado, no impedía que el SEPE desarrollara actuaciones dentro de sus competencias en las que pudieran participar las personas inmigrantes. En todo caso, no debe olvidarse que al Estado competente en exclusiva la ordenación de los flujos migratorios (art. 149.1, 2ª CE), lo que no ha excluido la posible delegación de ciertas cuestiones en aquellos territorios que puedan justificar una especial actividad de gestión (*v.gr.*, para temporeros); es más, el TC ha expresado con claridad que las CCAA puedan incidir en las personas inmigrantes en aspectos propios de la ejecución de sus competencias en materia de empleo<sup>50</sup>.

Finalmente, dentro de este ámbito de competencias, mantiene también importantes funciones instrumentales de apoyo para el adecuado desarrollo de la política de empleo por parte del SNE. Se trata de nuevo de cuestiones ya previstas en la anterior normativa, tales como la de percibir las ayudas de fondos europeos para la cofinanciación de acciones a cargo de su presupuesto y proceder a la justificación de las mismas<sup>51</sup>. Igualmente, mantiene su labor de estudio e investigación sobre el mercado de trabajo y sobre los instrumentos de mejora del mismo (con la elaboración de estadísticas a nivel estatal “en materia de empleo, formación en el trabajo y protección por desempleo” -a través de la llamada Oficina de Análisis de Empleo, DA Tercera LE-; y también, con la gestión del Observatorio de las Ocupaciones). En esta línea, y como adelantábamos, le compete igualmente el mantenimiento de las base de datos, no solo el mencionado SPIISE, sino también respecto a la Red EURES, entre otras. No queremos dejar pasar la oportunidad para subrayar que estas actividades, en el marco además de la implementación de la IA y la gestión del dato, unida a la de prospección que ahora se integra en la intermediación, resultará esencial para la detección de los requerimientos profesionales, aspecto clave en el pretendida empuje de los SPE<sup>52</sup>.

Junto a las señaladas y que específicamente se recogen el art. 22 LE, como decíamos, a lo largo de esta norma encontramos otras funciones (algunas advertidas), muchas de ellas también en su papel de SPE (responsabilidad en el tratamiento de datos, colaboración con otras entidades, etc.).

<sup>50</sup> Rodríguez Escanciano, S., “El Servicio Público de Empleo Estatal. Naturaleza y régimen jurídico”; cit., pp. 299-301. En la misma obra colectiva, sobre tales Fondos, Fernández Bernat, J.A., “Fondos Europeos: los programas cofinanciados por la UE”. *Vid.* Tribunal Constitucional. Secretaria General, “Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (Prontuario)”, marzo 2024, pp. 40-43.

<sup>51</sup> Incluyendo en ello las propias y las de los SEPA; Serrano Falcón, C., “El servicio Público de Empleo Estatal”...; cit., p. 365.

<sup>52</sup> Guerrero Vizuete, E., “El papel del servicio público de empleo...”; cit., págs. 151 y 152.

## 4.2. “Unos recursos humanos necesarios y especializados” ¿Un *déjà vu*?

Como señalábamos al principio, una de las principales causas que suelen alegarse para explicar el muy mejorable funcionamiento de los SPE - en general y del SEPE en particular- es la relativa a los déficits en su personal<sup>53</sup>; insuficiencia tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa (cualificación, perfiles específicos y especialización, etc.). Aspecto este último que debe ponerse en conexión con las nuevos contenidos de las PAE y, en particular, de la intermediación (que alcanza también, por ejemplo, a la prospección de mercados y la orientación profesional) y, sobre todo, con la ya mencionada personalización de la atención y la digitalización de la actuación de los SPE (especialmente en lo relativo al perfilado de las personas demandantes de empleo y ofertas de trabajo, la automatización de los procesos de gestión, etc.)<sup>54</sup>.

Como se indicó al inicio, este ha sido uno de los grandes obstáculos en la modernización de los SPE<sup>55</sup>. En efecto, no estamos tampoco ante una cuestión desconocida por el legislador, pues reiteradamente ha expresado la necesidad de mejorar los recursos humanos disponibles, “al objeto de incrementar la calidad y eficacia de los servicios que prestan, de lograr su universalización y de converger con los países de nuestro entorno en esta materia” (DA 4ª RD-Ley 1/2011).

Cobra interés, por tanto, conocer cuál sea la realidad en esta materia. Así, si atendemos a los propios datos del SEPE, esta es la situación y evolución de su plantilla<sup>56</sup>:

	TOTAL	Temporal (%)	Edad: ≥ 51 años	Personal de oficinas
2022	7.891	28,3	4533 (57,4%)	65% (aprox.)
2021	7.726	22,9	4700 (60,8%)	65% (aprox.)
2019	7.974	17,4	5.006 (62,8%)	
2018	8.224	18,8	5.083 (61,8%)	
2014	9.331	19,9		
2013	9.482	19,8		

Los datos nos muestran una plantilla decreciente y con un alto nivel de temporalidad, caracterizada por un preocupante envejecimiento de su personal y que concentra una buena parte del mismo en actividades burocratizadas<sup>57</sup>. Esto

<sup>53</sup> Navarro Nieto/Costa Reyes, “Introducción crítica...; cit. (BIB 2013\15), y de los mismos autores, “Reformas laborales...; cit., p. 20.

<sup>54</sup> Guerrero Vizuete, E., “El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023...; cit., p. 152.

<sup>55</sup> Navarro Nieto, F. “Valoración crítica general de la Ley 3/2023...; cit.

<sup>56</sup> *Vid.* SEPE, Informe Anual. En nuestro caso, para tener cierta perspectiva, tendremos en cuenta los de 2024, 2018, 2019 2020, 2021, 2022.

<sup>57</sup> Como advirtiera Cruz Villalón, en relación a los SPE, la insuficiencia presupuestaria y de personal, así como “el excesivo encorsetamiento y carácter administrativo de su funcionamiento

último, que pareciera *a priori* un perfil criticable, no debiera serlo necesariamente o, al menos, no tanto, por cuanto que, como ya adelantamos, el núcleo principal de las políticas de empleo se desarrolla por las CC.AA., conservando la AEE la labor de gestión de las prestaciones por desempleo, y para la que aquella plantilla debe dar respuesta a un importante número de beneficiarios<sup>58</sup>. De tales número se concluye la existencia de una *ratio* muy superior a la de los países de nuestro entorno (casi 360 por cada trabajador de oficio -o 230 personas por empleado en general), lo que explica, precisamente, la casi imposibilidad de poder actuar en otra cuestión que no sea la gestión de prestaciones por desempleo<sup>59</sup>. Pero también el “inadecuado funcionamiento de la atención presencial y telefónica dispensada en sus oficinas, así como a la repercusión de la brecha digital en los servicios prestados por este organismo, que tienen carácter esencial y cuyos destinatarios son colectivos vulnerables”<sup>60</sup>. En definitiva, el déficit de personal suficiente y adecuado también sea da para esas tareas de gestión burocrática, pues disminuye su número, pese al incremento de beneficiarios, tanto más si se pretende cumplir con el compromiso de atención personalizada, especialmente respecto de ciertos colectivos vulnerables.

Recordemos que esta estructura es la que asumirá la AAE, por lo que parece que, solo con estos mimbres, se hace difícil ese giro al papel de la AEE en el tratamiento de las políticas de empleo.

Por todo ello, cobra especial interés lo que señala la LE para remediar los mencionados déficits del personal empleado en los SPE en general y en la AEE en particular. En concreto, nos referimos a lo previsto en sus arts. 29.1 y 30.1 y en la DA segunda, de donde se extrae una constante entre el “quiero y no puedo”: así, si bien se afirma que “teniendo en cuenta los requerimientos de los sistemas de

(...) disminuye significativamente su efectividad” (“Causas estructurales y coyunturales del desempleo en España”, AA.VV., (Monereo/Márquez, Dir.) *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo*. cit., p. 29.

<sup>58</sup> Vid. SEPE, *Datos de los registros del servicio público de empleo estatal. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo* -respecto al mes de diciembre-: 2023, 1.835.927; 2022, 1.838.199; 2021: 1.842.238; 2019: 1.964.182).

<sup>59</sup> A nuestro modo de ver, junto a ese aspecto cuantitativo (*ratio*), debe tenerse en cuenta la dificultad añadida que implica la excesiva complejidad y diversidad de prestaciones formalmente vinculadas a la situación de desempleo (contributivo, asistencial, RAI, SED, PREPARA, PAE, etc.), porque favorece esa excesiva centralidad de las tareas gestoras (además de problemas de competencia, *vid.*, por ejemplo, SSTC 100/2017, de 20 de julio o 153 y 156/2017, de 21 de diciembre). Por todo ello también, nos parece positiva la simplificación y armonización del nivel asistencial de desempleo que, en cumplimiento de la C23.R10, ha operado el RD-Ley 2/2024 (eliminando a futuro el subsidio extraordinario por desempleo-SED, o la renta activa de inserción-RAI).

<sup>60</sup> Conde Colmenero, P., “El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica”; *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, 477/2023, pp. 73-74 (sobre la base del Informe anual del Defensor del Pueblo de 2022-Vol. I...y que comprobamos que se reitera en gran medida en el Informe anual de 2023, pp. 48 y sgs.).

información y la atención personalizada de las personas demandantes, la Agencia Española de Empleo” tendrán los recursos humanos necesarios para una prestación eficaz y eficiente de los servicios y con unos perfiles técnicos y de gestión con la suficiente especialización como “para dar respuesta a las nuevas realidades y a los diferentes perfiles demandantes de ocupación, incluidas las personas con discapacidad” (*vid.* también art. 7 Convenio 88 OIT); todo ello se condiciona a las disponibilidades presupuestarias y a los planes de formación que al efecto se desarrollen.

En cuanto a lo hecho hasta este momento para dar respuesta a esos compromisos del Gobierno, debe señalarse algunas actuaciones llevadas a cabo en los procesos selectivos, los cuales, en todo caso, siguen un ritmo claramente insuficiente al que necesita el nuevo organismo. Sea como fuere, lo cierto es dichos procesos se caracterizan, por un lado, por intentar sustituir y rejuvenecer al personal existente, a través de instrumentos como los contratos de relevo que acompañan a la jubilación parcial de esa plantilla envejecida; y, por otro, especializar e incrementar la plantilla, tanto por la vía de convocatorias a plazas estables (funcionario de carrera o laboral fijo), como por un número no menor de contratos de interinidad-sustitución por vacante. En este último caso, y en aras a reducir la temporalidad en los términos comprometidos en el PRTR, confiamos que se establezcan en plazo y forma tras la reformas llevadas a cabo con la Ley 20/2021 (especialmente, en el art. 10.4 y D.A. 17<sup>a</sup> -en relación al art. 70- LEBEP y, respecto a las situaciones anteriores, vía procesos de estabilización como los recogidos en su art. 2 y en su DA sexta).

En todo caso, será importante ver cómo afecta a esta cuestión la transformación en AEE y las competencias en materia de personal que se le atribuyen.