

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Henar Álvarez Cuesta (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Las competencias en la gestión del empleo y su repercusión en la colaboración público-privada

José Luis LAZARO SÁNCHEZ\*

---

**RESUMEN:** En el presente trabajo se analiza, a partir fundamentalmente de recientes resoluciones judiciales, la competencia de las administraciones, desde un punto de vista territorial, en la gestión del empleo. Este es un ámbito de especial conflictividad, debido a que se trata de una materia que ni tiene reflejo expreso en el ordenamiento a los efectos de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni se ubica de manera nítida e íntegra en las materias que sí lo tienen. Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional vuelve a analizar la materia, y en concreto determinadas disposiciones estatales que regulan un concreto programa de empleo, declarando inconstitucionales algunos de sus contenidos. Esta complejidad del modelo descentralizador sobre el que se asienta la gestión del empleo repercute en otro de sus rasgos caracterizadores, como es la colaboración público-privada entre los Servicios Públicos de Empleo y las Agencias de Colocación, aspecto sobre el que han recaído algunas resoluciones también recientes de la jurisdicción ordinaria.

*Palabras clave:* Empleo, competencias territoriales, Plan Prepara, Agencias de Colocación.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La distribución competencial entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas en materia de empleo. 3. La colaboración privada en la gestión de los servicios públicos empleo. 4. El marco constitucional de competencias en materia de empleo y su incidencia en el modelo de colaboración público-privada: la sentencia del Tribunal Constitucional 100/2017. 4.1. La competencia del SEPE en la gestión del programa PREPARA según la legislación de empleo. 4.2. Acerca del título competencial que faculta gestionar las ayudas económicas del plan PREPARA. 4.3. El marco constitucional de competencias en materia de empleo y su incidencia en el modelo de colaboración público-privada. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

---

\* Profesor titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la universidad de Sevilla.

## Competition over the management of employment and its impact on public-private collaboration

---

**ABSTRACT:** In the present work, the competence of the administrations, from a territorial point of view, in the management of employment is analyzed, starting fundamentally from recent judicial resolutions. This is an area of special conflict, because it is a matter that does not have an express reflection of the order for the purposes of competence distribution between the State and the Autonomous Communities, nor is it located in a clear and integral manner in the matters that they got it. A recent sentence of the Constitutional Court returns to analyze the matter, and in particular certain state provisions that regulate a concrete employment program, declaring some of its contents unconstitutional. This complexity of the decentralization model on which employment management is based has repercussions on another of its characterizing features, such as public-private collaboration between the Public Employment Services and the Employment Agencies, an aspect on which some resolutions have also fallen recent of the ordinary jurisdiction.

*Key Words:* Employment, Territorial Competencies, Prepared Plan, Placement Agencies.

## 1. Introducción

Recientes resoluciones, tanto de la jurisdicción ordinaria como de la constitucional, nos han recordado que los dos ejes sobre los que descansa la gestión del empleo se condicionan mutuamente.

Como es sabido, y derivado de lo establecido en el bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>, se ha producido un proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) en la materia que caracteriza su gestión, rasgo que puede apreciarse en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (LE). También en la LE puede advertirse que la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo es otro de los rasgos que caracterizan la gestión de la materia.

Ambos condicionantes determinan, por un lado, una capacidad de actuación de las CCAA que les permitan desarrollar sus competencias sobre el empleo y que, por tanto, deben ser respetadas y tenidas en cuenta por el Estado. Esto hace que, por otro lado, deban considerarse los ámbitos que a las CCAA les correspondan respecto del nivel de colaboración con la iniciativa privada en la gestión del empleo.

En este contexto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 100/2017, de 20 de julio de 2017, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra diversas disposiciones del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero<sup>2</sup>, por el que se prorrogó el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas (programa PREPARA).

Entre otros aspectos, la parte reclamante resalta que el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2011, origen del citado Programa, dispone que la competencia de programación y gestión de las medidas de política activa de empleo de este programa corresponde a los servicios públicos de empleo autonómicos, mientras que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento. Sin embargo, añadía el recurso, la gestión directa por el Estado de esta función, realizada en virtud de lo dispuesto en el artículo

---

<sup>1</sup> El modelo territorial del Estado ha de buscarse no sólo en lo dispuesto en la Constitución sino también en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Al respecto, Aja, E., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *RCEC*, n. 4, 1989.

<sup>2</sup> BOE de 26 de enero.

13 e) de la, entonces, Ley 56/2003, de empleo, cuyo apartado cuarto fue añadido precisamente por el propio Real Decreto-ley 1/2011, no encontraba justificación suficientemente, y era contrario a las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

Por otro lado, diversas resoluciones de la jurisdicción Contencioso-Administrativa han resuelto aspectos relacionados con los efectos del modelo de gestión descentralizada del empleo; en concreto, los que tienen que ver con la colaboración de la iniciativa privada en la gestión de los Servicios Públicos de Empleo. La Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en sentencia de 26 de julio de 2017, se pronuncia sobre estos aspectos, tras algunas resoluciones previas, a las que también se hará referencia, que venían cuestionando la repercusión en las CCAA de que tal colaboración se haya articulado a nivel estatal.

## **2. La distribución competencial entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas en materia de empleo**

Como decimos, el modelo de gestión de la política de empleo se caracteriza, entre otros rasgos, porque en su gestión participan tanto las CCAA como la Administración General del Estado.

En principio, ello se ha articulado a partir de las competencias asumidas por las primeras tras recibir las transferencias en materia de empleo, que, de conformidad con los Reales Decretos en los que las mismas se han materializado, se han concretado en cinco áreas: intermediación en el mercado de trabajo, gestión y control de políticas de empleo, centros nacionales de formación profesional ocupacional, comisiones ejecutivas provinciales y de seguimiento de la contratación laboral, y potestad sancionadora.

Esas transferencias se producen en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.7ª de la Constitución (CE), aunque también al amparo de otras normas constitucionales, como revelan los mencionados Reales Decretos<sup>3</sup>. Y ello, porque el empleo es materia difícil desde la perspectiva de su encaje en el diseño constitucional de la distribución de

---

<sup>3</sup> Esto puede verse, por ejemplo, en el último de los promulgados, con ocasión del traspaso de competencias al País Vasco, Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre (BOE de 16 de noviembre de 2010), en cuyo anexo, y en concreto en el apartado relativo a normas constitucionales y estatutarias que amparan el traspaso, se citan junto al citado precepto, y al margen de los del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad, los arts. 149.1.13ª y 149.1.30ª.

competencias, complicación derivada de la ausencia expresa a la misma en la división competencial que la CE realiza, y a que pertenecen a su ámbito materias sí mencionadas en tal marco constitucional pero con diferente ubicación, aspectos estos que ya tuvimos ocasión de analizar<sup>4</sup>. La propia sentencia del Tribunal Constitucional 100/2017 lo pone de manifiesto al señalar que “en pronunciamientos anteriores este Tribunal ha puesto de relieve la vinculación de la materia de empleo con los títulos competenciales reconocidos en los artículos 149.1.7 y 149.1.13 CE (Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2014, de 13 de febrero, 179/2016, de 20 de octubre)”.

Derivado de lo anterior, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (LE), señala que con carácter general el plano de la gestión corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la gestión y control de las prestaciones por desempleo, mientras que corresponde a las CCAA, 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 transferidos.

De manera más precisa, el art. 18 LE describe las competencias del SEPE, – definido previamente en el art. 16 como el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo – entre las que figura, además de la gestión y el control de las prestaciones por desempleo, la gestión de los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, programas y servicios que detalla.

Las razones de que el SEPE los gestione se encuentran, según los casos, en que su ejecución afecta a todo el territorio nacional o a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma, que exijan la movilidad geográfica de los participantes a otras CCAA, que sea necesario la coordinación unificada, o que se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativos a competencias exclusivas del Estado. En algún caso, la razón reside en los destinatarios, caso de los trabajadores inmigrantes y de las acciones realizadas en sus países de origen, al objeto de facilitar la ordenación de los flujos migratorios.

Al margen de las consideraciones que merece realizar sobre estas competencias de gestión que el SEPE desarrolla al margen de las

---

<sup>4</sup> Lázaro Sánchez, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL y Mergablum, 2003, pp. 271 y ss.

prestaciones por desempleo, cuestión a la que regresaremos, es evidente que la Administración General del Estado no sólo gestiona la política pasiva de empleo, lo que introduce un matiz importante a una posible conclusión apresurada del esquema general de competencias entre las administraciones descrito en el art. 3 LE.

En este sentido, también hay que tener en cuenta que las administraciones autonómicas no han quedado excluidas de todo lo concerniente con la gestión de las prestaciones de desempleo. En este sentido, pueden verse los convenios de colaboración que las CCAA han firmado con la Administración General del Estado a fin de coordinar la actuación de ambas administraciones en este terreno.

### **3. La colaboración privada en la gestión de los servicios públicos empleo**

Como la doctrina ha apuntado<sup>5</sup>, los mecanismos de colaboración público-privada en el mercado de trabajo se han extendido en los últimos años, llegando a lo que ha sido históricamente el núcleo de la actividad pública en este terreno, la intermediación.

Dejando al margen los precedentes que deben ser considerados al respecto – para los que me remito a la cita recién realizada –, en el texto de la LE, dicha colaboración figura como uno de los fines del Sistema Nacional de Empleo, como puede verse en el art. 7.1 h), en el que si bien se potencian los servicios públicos de empleo, también se favorece la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.

Derivado de ello, y tras señalar el art. 13 que los Servicios Públicos de Empleo son los responsables de asumir la ejecución de las políticas activas de empleo, se apunta a la colaboración con otras entidades en tal función. Según este precepto, ello se llevará a cabo bajo la coordinación de los citados Servicios Públicos, se articulará en función de criterios objetivos de eficacia, calidad y especialización en la prestación del servicio encomendado, y exigirá de tales entidades el respeto a los principios de igualdad y no discriminación.

Y es en el artículo 33.5. LE donde se concreta que la colaboración se apoyará en la figura de las agencias de colocación, remitiéndose el precepto al instrumento jurídico en que se articule la relación entre éstas y

---

<sup>5</sup> Rodríguez-Piñero Royo, M.C., “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, *Temas Laborales*, n. 125, 2014.



los Servicios Públicos los términos en los que la misma se desarrolle. No obstante, se apunta ya como contenido expreso del acuerdo de colaboración lo relacionado con los mecanismos de comunicación por parte de las agencias de colocación de los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo, cuestiones estas que se abordan con carácter general en el capítulo IV del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación<sup>6</sup>.

A la colaboración público-privada vienen refiriéndose también los instrumentos a través de los que se coordina el Sistema Nacional de Empleo<sup>7</sup>, – art. 9 LE –, caso de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo.

En el Plan Anual de Política de Empleo para 2013, se apuntaba ya a la colaboración público-privada a través de un Acuerdo Marco, en concreto, en el Eje 6, relativo a la “mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo”, se preveían un total de 43 acciones y medidas, entre las que se encontraba la formalización conjunta del Acuerdo Marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.

En este punto, debe reseñarse la aprobación del RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo<sup>8</sup>, y por el que, entre otras cosas, se modificó la Ley de Contratos del Sector Público, permitiendo la celebración de acuerdos marco, entre el SEPE y los correspondientes servicios autonómicos con las agencias de colocación, para la prestación de servicios de intermediación<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> BOE de 31 de diciembre.

<sup>7</sup> El art. 6 LE lo define como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, a la vez que señala que está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

<sup>8</sup> BOE de 23 de febrero.

<sup>9</sup> El RDL introdujo una nueva Disposición Adicional trigésima segunda al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, en virtud de la cual, la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónomas, así como de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, podrán concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral y que se pretendan adjudicar durante un período determinado. Sobre esta norma, Fernández López, M.F. y Calvo Gallego, J. (coords.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.

El referido Acuerdo se publicó por Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, de 9 de agosto de 2013<sup>10</sup>, por la que se anunció licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, y en el mismo, además de otros datos, se definía que el ámbito geográfico de aplicación del acuerdo marco será todo el territorio nacional.

Destaca Rodríguez-Piñero Royo<sup>11</sup> que la nota de prensa del Gobierno sobre dicho anuncio aportaba alguna indicación interesante sobre este anuncio, indicándose que éste supone el establecimiento de una base homogénea de condiciones técnicas y económicas para la colaboración con las agencias, un conjunto de reglas básicas comunes que priman la eficiencia y eficacia en la inserción laboral, a las que se deberán ajustar los contratos que, sobre esta base, realicen los Servicios Públicos de Empleo.

Del Acuerdo, resaltamos, en atención al objeto de este comentario, que se habilita al SEPE para poner en práctica una serie de acciones y medidas que le son atribuidas por el artículo 13 apartado h) LE. También, que los SPE autonómicos podrán aplicarlo si son partícipes del mismo, para lo cual deberán firmar un convenio de colaboración con el SEPE, tras lo cual podrán utilizarlo para contratar servicios de inserción con agencias de colocación de sus territorios.

Tal como expone Rodríguez-Piñero Royo<sup>12</sup>, se presentaron más de 200 entidades, lo que originó un problema organizativo que retrasó la adjudicación, proceso en el que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social dejó a numerosas empresas y entidades fuera del procedimiento por entender que incumplían las condiciones establecidas. Esto motivó que la Asociación Nacional de Agencias de Colocación planteara diversos recursos por entender que se habían producido irregularidades, lo que retrasó el proceso durante meses<sup>13</sup>.

Finalmente, el 24 de junio de 2014 se publicó en el BOE el anuncio de formalización de los contratos de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal en desarrollo del Acuerdo Marco con agencias de colocación. En el mismo, se contiene una relación de 80 entidades que

---

<sup>10</sup> BOE de 13 de agosto.

<sup>11</sup> *Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español*, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Avatares todos ellos comentados por Rodríguez-Piñero Royo, *op. cit.*, quien apunta que a finales de 2013 el Ministerio de Hacienda resolvió los recursos, dándole la razón a los recurrentes; en concreto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el que anuló la decisión del SEPE que había dejado fuera a numerosas agencias de colocación de pequeñas dimensiones del concurso.

han sido seleccionadas para celebrar contratos con los Servicios Públicos de Empleo de las 14 CCAA que han suscrito el Acuerdo Marco<sup>14</sup>.

Y a la colaboración público-privada siguen refiriéndose los referidos instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

Respecto del primero de ellos, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016<sup>15</sup>, en su preámbulo señala que la Estrategia es coherente con la Recomendación del 8 de julio de 2013 del Consejo de la UE a España de realizar una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, que entre otras cosas, recomienda acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación. De ahí que, en el Eje 6 – Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo –<sup>16</sup> se recoja entre los objetivos estructurales el de impulsar la colaboración público-privada.

Y de manera más concreta, la Estrategia apunta, dentro de los que denomina elementos vertebrados<sup>17</sup>, al Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo, sobre el que se apunta que servirá de arquitectura común para coordinar los proyectos de colaboración público-privada en intermediación laboral de todos los Servicios Públicos de Empleo que voluntariamente se han adherido a él, así como del Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales.

En cuanto al segundo de los instrumentos citados, aprobado por

---

<sup>14</sup> Las CCAA que han formalizado su voluntad de participación, mediante la firma de los correspondientes convenios, son Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra. Sobre el acuerdo, además de la bibliografía citada, puede consultarse Ballester Pastor, I., *Ajustes estructurales y asunción de compromisos internacionales en la reforma de la reglamentación de las agencias de colocación*, Relaciones Laborales n. 3, 2014.

<sup>15</sup> BOE de 23 de septiembre.

<sup>16</sup> La Estrategia Española de Activación para el Empleo se articula en torno a seis Ejes, descritos en el art. 10.4 LE, y en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. Este Eje 6 se configura con carácter transversal, y recoge las actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

<sup>17</sup> Se alude a ellos como instrumentos que refuerzan la capacidad de los agentes del Sistema Nacional de Empleo para alcanzar sus objetivos, que son plenamente respetuosos con el marco competencial en materia de políticas de activación para el empleo y a la vez son reflejo de las posibilidades que ofrece la colaboración reforzada que se ha puesto en marcha en los últimos años.

Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016<sup>18</sup>, se apunta a que se han desarrollado importantes medidas, entre otras, en el ámbito de la colaboración público-privada en intermediación laboral. A la vez, dentro de los programas y servicios propuestos por las CCAA y el SEPE para su inclusión en el Plan – un total de 530 servicios y programas distintos para el conjunto de los 6 Ejes –, dentro del Eje 1, Orientación, se incluye, con la referencia PC00002, Programas de colaboración con agencias de colocación.

#### **4. El marco constitucional de competencias en materia de empleo y su incidencia en el modelo de colaboración público-privada: la sentencia del Tribunal Constitucional 100/2017**

Como avanzamos, en la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, 100/2017, de 20 de julio de 2017, por el que se resuelve el recurso de interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, se analiza, entre otros aspectos controvertidos, caso de la utilización de la figura del Real Decreto-ley, la constitucionalidad de la atribución que éste hace a la Administración General del Estado para el reconocimiento, concesión y pago de las ayudas de acompañamiento del programa que es su objeto, el “Plan Prepara”.

El plan o programa Prepara fue regulado inicialmente por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero<sup>19</sup>, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional, disposición que debido a su naturaleza temporal, fue prorrogado después por los Reales Decretos-leyes 10/2011, 20/2011, 23/2012 y 1/2013, siendo esta última prórroga la recurrida por inconstitucionalidad<sup>20</sup>.

En el art. 2 de este Real Decreto-ley se describe el Programa como específico y de carácter nacional, así como su contenido, que incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento, así como su naturaleza temporal, con una duración de seis meses desde su entrada en vigor. Asimismo, se precisa que los

---

<sup>18</sup> BOE de 31 de agosto.

<sup>19</sup> BOE de 12 de febrero.

<sup>20</sup> Recientemente, se ha promulgado otra prórroga a través del Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, (BOE de 7 de octubre) por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional.

Servicios Públicos de Empleo programarían y gestionarían las medidas de política activa de empleo de este programa, y el SEPE sería el encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento, lo que haría en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.e) 4.º de la Ley 56/2003. Por otra parte, su disposición final primera – Título competencial – señalaba que el Real Decreto-ley se dictaba al amparo de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1 de la Constitución, en sus apartados 7ª y 17ª.

El Real Decreto-ley 1/2013 prorrogó el programa Prepara, con efectos desde el 16 de febrero de 2013 hasta el 15 de agosto de 2013<sup>21</sup>, lo que hace reiterando en su art. 1 su naturaleza de programa específico de carácter nacional y haciéndolo – disposición final quinta – sobre el mismo título competencial; esto es, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.ª y 17.ª CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las materias de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, respectivamente.

#### **4.1. La competencia del SEPE en la gestión del programa PREPARA según la legislación de empleo**

Apuntamos antes que de la LE no cabe concluir que en materia de empleo a la Administración General del Estado, a través del SEPE, le corresponda sólo la gestión de las prestaciones por desempleo, ya que aun siendo éste su principal ámbito de competencias tras el proceso descentralizador hacia las CCAA, aquélla gestiona algunos programas tal como refleja el art. 18 del citado cuerpo legal.

Este precepto fue introducido en el texto de la entonces Ley 56/2003, de empleo, Ley que en su redacción original señalaba – art. 13 e) – que las competencias del SEPE abarcaban la gestión de programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, programas que se limitaban a tres:

- aquellos cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una

---

<sup>21</sup> No obstante, la Disposición Adicional segunda preveía la prórroga automática del programa por períodos de seis meses, a partir del 16 de agosto de 2013, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20% según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga y se reúnan, dentro del período prorrogado que corresponda, los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, que es la norma “precedente”, la que había prorrogado el Programa con anterioridad al propio RD-ley 1/2013.

Comunidad Autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya y precisen de una coordinación unificada.

- los de mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la colaboración del SEPE con órganos de la Administración General del Estado, o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado

- y los de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizados en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios.

El reiterado Real Decreto-ley 1/2011 añadió un cuarto tipo de programas, los que se “establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de los mismos, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios”. Y así permaneció el precepto<sup>22</sup> hasta la derogación de la Ley 56/2003 por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (LE), que regula este aspecto en el art. 18.

En la actualidad, este precepto refleja que el SEPE gestiona hasta cinco programas<sup>23</sup>. El primero, se corresponde con el que anteriormente hemos

---

<sup>22</sup> No obstante, ha de apuntarse que el 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, lo reordenó, pasando a ser el apartado h) el que contenía los programas gestionados por el SEPE.

<sup>23</sup> 1.º Servicios y programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma, cuando estos exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra comunidad autónoma, distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada. 2.º Programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma sin que implique la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos, cuando precisen una coordinación unificada y previo acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas en las que vayan a ejecutarse los citados programas. 3.º Servicios y programas dirigidos tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativos a

descrito también en primer lugar, correspondencia que igualmente existe respecto de los programas destinados a los trabajadores inmigrantes así como con los introducidos por el Real Decreto-ley 1/2011, los de carácter excepcional y duración determinada.

Donde se aprecia algún cambio respecto de la regulación precedente es en el segundo de los contemplados el vigente texto legal, programa similar al primero de los que componen el art. 18 h) con la diferencia de la no necesidad de movilidad geográfica de los participantes. También lo hay en el incluido ahora en tercer lugar, similar al que antes figuraba en segundo lugar, aunque más desarrollado que entonces.

En cualquier caso, puede decirse que se ha ampliado el número de programas que gestiona el SEPE desde la redacción original de la Ley de Empleo, la Ley 56/2003, aunque sin grandes cambios entre ésta, al menos, desde la reforma introducida en la misma en 2011, y la actual LE.

Como venimos diciendo, el Gobierno del País Vasco entendió que la aplicación del entonces art. 13 h), 4 de la Ley 56/2003, – actual art. 18 h), 5 LE –, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 1/2011, no contenía una justificación adecuada de la asunción por el Estado de la gestión directa de la subvención, ya que a juicio de esta parte, no basta con apoyarse, sin más, en tal precepto debiendo justificarse la excepcionalidad del programa y la necesidad de que su gestión sea centralizada.

A mayor abundamiento, considera esta parte que la pretendida excepcionalidad, motivada en la grave crisis económica, y la naturaleza temporal, justificada en la duración por seis meses del Programa, no son argumentos suficientes para reservar la competencia en favor del SEPE. En este sentido, alega que los antecedentes normativos del Real Decreto-ley 1/2013 – las sucesivas prórrogas del Real Decreto-ley 1/2011 – ponen en cuestión una verdadera situación excepcional, y menos aún que la misma sea extraordinaria y urgente como para que la medida se adopte a través de un Real Decreto-ley, en atención a los requisitos que al respecto exige el art. 86 de la Constitución. Y resalta que la previsión contenida en la disposición recurrida – Real Decreto-ley 1/2013 –, acerca de la prórroga automática del programa por períodos de seis meses, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20%, revela lo inadecuado de la

---

competencias exclusivas del Estado. 4.º Servicios y programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios. 5.º Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.

utilización por el Gobierno del Estado de este instrumento normativo excepcional.

El parecer del Abogado del Estado sobre estos motivos de inconstitucionalidad alegados, comienza por señalar que la gestión centralizada de las ayudas que instrumenta el Plan no se establece en el Real Decreto-ley 1/2013, sino en el Real Decreto-ley 1/2011, por lo que debiera haberse recurrido éste, y, por tanto, considera extemporánea la impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad de las previsiones reguladoras del Plan realizadas por el Real Decreto-ley 1/2013. Al margen de ello, argumenta la representación del Estado que la situación del mercado de trabajo determinaba la adopción de las medidas adoptadas, y en la forma en la que se llevaron a cabo, en tanto las mismas, tienen carácter excepcional, su adopción es inaplazable, y por tanto, se dan las razones de extraordinaria y urgente necesidad debido, además, a la finalización, el 15 de febrero de 2013, de la vigencia del Plan.

Y el Tribunal Constitucional sobre estas cuestiones razona en su sentencia 100/2017, recordando, en primer lugar, su doctrina sobre el principio de indisponibilidad de las competencias, conforme al cual “en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquélla”<sup>24</sup>. Además, y al margen de que la norma impugnada, fruto de sus prórrogas, se encuentra plenamente vigente en el momento en el que el Tribunal adopta su resolución, éste recuerda su doctrina (STC 43/2017, de 27 de abril) acerca del control de constitucionalidad de normas de vigencia temporal limitada, como es el caso. Y al respecto apunta que ello “no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, si, como ocurre en el presente caso, las tachas de inconstitucionalidad aducidas versan sobre el instrumento normativo utilizado o bien afectan al orden constitucional de competencias”. Precisamente, este orden constituye el núcleo central del recurso, aspecto al que pasamos seguidamente.

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1982, de 24 de mayo, y 216/2016, de 15 de diciembre.



#### **4.2. Acerca del título competencial que faculta gestionar las ayudas económicas del plan PREPARA**

El recurso de inconstitucionalidad también alega la «infracción del artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), en relación con el artículo 149.1.7 y 17 de la Constitución.

En este sentido, estima esta parte que, desde su origen en el Real Decreto-ley 1/2011, la ayuda económica de acompañamiento es calificada por la norma como una subvención, ajena por tanto al sistema de la Seguridad Social, por lo que la mención al artículo 149.1.17 CE no es ajustada a Derecho. Asimismo entiende esta parte que tampoco dicha ayuda económica de acompañamiento se encuadra en la competencia estatal sobre planificación general de la actividad económica contemplada en el artículo 149.1.13 CE.

En consecuencia, concluye, el denominado plan Prepara – tanto las medidas de política activa como la ayuda económica de acompañamiento – se configura como una actividad encuadrada en la materia laboral, en concreto en el ámbito de las acciones ejecutivas de las políticas activas de fomento del empleo, dictada al amparo del título competencial contemplado en el artículo 149.1.7 CE. Y en consonancia con lo dispuesto en este precepto constitucional, y en el artículo 12.2 EAPV, a esta Comunidad Autónoma le correspondería la ejecución de la legislación del Estado.

Y en particular, por lo que se refiere el reconocimiento, concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento contemplada en el programa Prepara, el Gobierno del País Vasco entiende que al ser una ayuda a la que la normativa atribuye la naturaleza de subvención debe enmarcarse dentro de lo que es ejecución de la legislación laboral – art. 149.7ª –, y no en los supuestos en los que la doctrina constitucional admite de forma excepcional la gestión de las subvenciones por el Estado en ámbitos cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado está de acuerdo con el encuadramiento competencial del plan Prepara dentro de la materia legislación laboral (art. 149.1.7 CE), pero entiende que la gestión centralizada de las ayudas, configuradas en el Real Decreto-ley 1/2011 como subvenciones, se justifica tanto en apoyo de la competencia sobre legislación laboral que, con carácter excepcional como sucede en este caso, justifica la adopción de medidas ejecutivas por el Estado, como por la doctrina sobre la gestión de las subvenciones establecida en la STC 13/1992.

Apoyándose en ésta, la representación del Gobierno estatal considera que el Estado ostenta algún título competencial genérico o específico sobre la

materia, lo que sucede en el supuesto al tener el Estado la competencia exclusiva en materia normativa en virtud del artículo 149.1.7 CE. Por otra parte, argumenta que la atribución al SEPE de la gestión de esta subvención resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, punto este asimilable a los requisitos del punto 4 del artículo 13 h) de la Ley de Empleo.

Hay, pues, coincidencia entre las partes respecto del encuadre competencial de la controversia planteada, que ambas sitúan en la materia de legislación laboral, o lo que es igual en el art. 149.1,7<sup>a</sup>, lo que determinaría que la función legislativa sobre este Plan sería ejercida a nivel estatal, mientras que su ejecución sería a nivel autonómico.

No obstante, las posturas de ambas difieren en lo que refiere a la extensión de la función ejecutiva respecto del plan Prepara, divergencia en concreto sobre la gestión de las ayudas económicas que este Plan contempla. En este aspecto, el Gobierno del País Vasco no entiende que exista excepción alguna en el esquema que se desprende del art. 149.1,7<sup>a</sup> CE, mientras que para la Administración General del Estado sí se dan las circunstancias excepcionales que sustraerían a dicha Comunidad Autónoma la gestión de la referida faceta del Plan.

Lo que está claro es que la controversia no gira respecto de las competencias de gestión sobre el Plan en su conjunto, sino sobre las que corresponden a ambas administraciones respecto de una parte del mismo; así lo subraya el Tribunal Constitucional en la sentencia que comentamos, que precisa que el conflicto competencial se circunscribe a la referida ayuda económica de acompañamiento.

Y aunque volveremos sobre la cuestión, cabe apuntar por el momento que esta delimitación es consustancial a toda la materia, por cuanto el empleo, desde el punto de vista de los títulos competenciales reconocidos en la CE, ni tiene un encaje concreto ni único, sino que puede ubicarse en diversos preceptos. Esto determina que la actuación de las administraciones desarrollen en la materia no se articulen siempre bajo los mismos parámetros constitucionales en torno a los cuales se configura el reparto de materias y funciones entre ellas, sino que ello depende de la faceta concreta que en cada caso se trate.

Sentado lo anterior, el Tribunal señala que la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2013 indica que éste se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7 y 17 CE, pero recuerda su doctrina conforme a la cual le corresponde en todo caso identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca cobertura a los preceptos impugnados,

sin que en dicha tarea se encuentre vinculado por “las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento” (STC 144/1985, de 25 de abril), ni tampoco “por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso” (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo).

A partir de los presupuestos sobre los que el Tribunal realiza la operación de identificación del título competencial en cuestión, el Constitucional concluye que la referida ayuda económica de acompañamiento debe ser encuadrada en la materia de empleo. Y a tal conclusión llega a través de una serie de consideraciones – contenidas en el fundamento jurídico 5º, apartado b) –, que pueden resumirse en la idea de que la ayuda en cuestión forma parte de un programa para el empleo, dirigido, por un lado, a paliar una situación real de necesidad y, por otro, reincorporar al mercado laboral a sus beneficiarios, vertientes que se integran en un mismo programa, que califica expresamente de unitario.

Esta conclusión resulta controvertida por cuanto, como acabamos de comentar, ésta es una materia que ni tiene reconocimiento expreso en los preceptos constitucionales que ordenan la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, ni tampoco puede ubicarse íntegramente en alguno de ellos. En este sentido, el propio Tribunal reconoce de inmediato tras la conclusión anterior, y con apoyo en su doctrina contenida en sentencias anteriores<sup>25</sup>, que la materia empleo, desde el punto de vista de los títulos competenciales reconocidos en la Constitución, no tiene un encaje único, y que puede ubicarse en los artículos 149.1.7 y 149.1.13 CE.

Y dentro de estos títulos, el Tribunal considera que en este caso, la ayuda económica de acompañamiento prevista en el Plan Prepara se incardina en la materia de fomento del empleo vinculada al artículo 149.1.13 CE, más que en la materia de legislación laboral que es objeto del artículo 149.1.7 CE. Considera el Tribunal, que esta última se ciñe a la regulación de la relación laboral, y que “la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta”, sino que se trata “de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el artículo 40.1 in fine CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del artículo 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 22/2014, de 13 de febrero, y 95/2002, de 25 de abril).

---

<sup>25</sup> Cita las sentencias 22/2014, de 13 de febrero, y 179/2016, de 20 de octubre.

Llama la atención que entre los preceptos competenciales que pudieran aplicarse al supuesto en cuestión no se considere el artículo 149.1.17<sup>a</sup> – legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social –, a pesar de que este precepto sea uno de los citados como título competencial por la normativa controvertida. Sólo en su parte final la sentencia – fundamento jurídico 8, b) –, se refiere a dicho precepto para aludir a la impugnación de la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2013, que señala que éste se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7 y 17 CE.

Razona el Tribunal al respecto señalando que “la eventual adecuación que estos títulos competenciales pudieran en su caso presentar respecto a otras previsiones del citado Real Decreto-ley no controvertidas en el presente procedimiento”, añadiendo que cuando se impugna la norma que enuncia los títulos competenciales a cuyo amparo ha dictado el Estado los preceptos recurridos, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el examen de aquellos, “sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico, por cuanto el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación a cada uno de los preceptos impugnados y ello se proyecta sobre esta concreta disposición”.

En cambio, en el voto particular formulado a la Sentencia por el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, al que se adhiere el Presidente, don Juan José González Rivas, incide de manera especial en dicho artículo. Hasta el punto de alcanzar la conclusión de que la concesión y pago de las ayudas económicas de referencia corresponden al Estado (y específicamente al Servicio Público de Empleo Estatal), en cuanto que constituyen actuaciones de ejecución incluidas, ex artículo 149.1.17 CE, en la rúbrica régimen económico de la Seguridad Social<sup>26</sup>.

Regresando de nuevo a la delimitación realizada por el Tribunal a favor de la ubicación de la ayuda controvertida en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, ello supone que el Estado tiene la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral. Por su parte, de acuerdo con el artículo 10.25 EAPV, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de “promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad

---

<sup>26</sup> El voto particular concluye que la concesión y pago de las ayudas económicas de referencia corresponden al Estado (y específicamente al SEPE), en cuanto que constituyen actuaciones de ejecución incluidas, ex artículo 149.1.17 CE, en la rúbrica «régimen económico de la Seguridad Social». Por tanto, a juicio de los magistrados que lo formularon, el recurso debió desestimarse, contrariamente a lo decidido por la sentencia que lo ha resuelto.

económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

En definitiva, y conforme al encuadramiento constitucional realizado, los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional – entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso – pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE<sup>27</sup>.

Ahora bien, que la competencia sobre las ayudas económicas previstas en el Plan prepara resida en el artículo 149.1.13 CE, no resuelve la función que a cada Administración corresponda en este asunto. En este sentido, el Tribunal considera que según su doctrina (SSTC 13/1992, de 6 de febrero y 244/2012, de 18 de diciembre), que, a pesar de que las CCAA tengan competencias, incluso exclusivas, sobre la materia en que recaen las subvenciones o ayudas públicas, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo dependiente de esta, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado, si bien ello depende de que tal centralización sea imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute.

A juicio de la parte recurrente en el caso que nos ocupa no concurren las indicadas circunstancias que justificarían el recurso a la excepcional gestión centralizada de las ayudas, mientras que para el Abogado del Estado la gestión centralizada de la ayuda económica resulta imprescindible a los efectos de garantizar su efectividad e iguales posibilidades de obtención y disfrute a sus destinatarios en todo el territorio nacional.

Argumenta al respecto esta parte que el carácter supraterritorial de la competencia es uno de los motivos que permite la gestión centralizada de las subvenciones, en tanto que los beneficiarios, en su actividad de búsqueda de empleo, pueden modificar en cualquier momento su domicilio dentro del territorio nacional, de modo que, en tal caso, el País Vasco no puede garantizar el pago puntual de las ayudas ya que no puede conocer si aquellos están desarrollando satisfactoriamente el itinerario personalizado de inserción en otra Comunidad Autónoma. A su vez, aduce que la gestión centralizada asegura que ningún tipo de dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas a sus beneficiarios, evitando así diferencias según el territorio en que se encuentren; en definitiva, que asegure la igualdad de condiciones de todos

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2013, de 9 de septiembre, FJ 7.

los beneficiarios, lo que solo puede asegurarse a través de su centralización por el Estado.

El Tribunal razona, a partir de su doctrina sobre la suficiencia de la justificación legislativa de la competencia del SEPE para gestionar centralizadamente determinadas acciones y medidas<sup>28</sup>, recordando que ello ha de valorarse en las normas que reglamenten y desarrollen los programas a que se refiere la previsión impugnada, en las que el Estado habría de fijar y justificar la necesidad de realizar una gestión centralizada.

Y aplicando esta doctrina, el Tribunal considera que “el hecho de que los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012 afirmen que el Servicio Público de Empleo Estatal asume la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento en aplicación del artículo 13 h) 4 de la Ley 56/2003 no basta para apreciar que la normativa ofrece justificación expresa suficiente respecto a esa gestión centralizada, pues, obviamente, el hecho de que el legislador proceda al encuadramiento formal del «Plan Prepara» dentro de los programas descritos en el artículo 13 h) 4 de la Ley 56/2003 no significa necesariamente que el diseño normativo de ese Plan responda de manera efectiva a las características que en ese precepto se indican ni que, en definitiva, la regulación de ese programa específico reúna materialmente las características necesarias para apreciar que concurren las circunstancias que, conforme a la doctrina constitucional, justifican la gestión centralizada”.

Y desarrolla esta argumentación señalando que en virtud de la competencia legislativa básica que le corresponde en virtud del artículo 149.1.13 CE, el Estado está habilitado para especificar el destino y regular las condiciones esenciales de otorgamiento de la subvención, hasta donde lo permita su competencia básica. También, a establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. En cambio, para el Tribunal no cabe, en principio, apreciar que la asunción por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento resulte imprescindible para garantizar la efectividad de la medida y la homogeneidad en su disfrute.

El Tribunal, por tanto, concluye que, en este supuesto, no concurren las circunstancias que podrían justificar la atribución al SEPE de las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento sobre la que versa la controversia, razón por la que tal

---

<sup>28</sup> Cita al respecto las sentencias 179/2016, de 20 de octubre, 194/2016, de 16 de noviembre, y 43/2017, de 27 de abril.

atribución, contemplada inicialmente en el Real Decreto-ley 1/2011 (art. 2, apartados séptimo y octavo) y después en el Real Decreto-ley 23/2012 (artículo único, apartados 11 y 12), ha de considerarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.13 CE y 10.25 EAPV.

Así pues, estima la impugnación dirigida frente al artículo 1 y la Disposición Adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, declarando que estos preceptos son inconstitucionales y nulos, si bien solo en relación con la atribución que la normativa reguladora del programa prorrogado efectúa al SEPE para que sea éste el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento que se integra en el citado programa, previsión que, según se ha dicho, figura en los apartados 11 y 12 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012. Asimismo, declara contrario al orden constitucional de distribución de competencias el párrafo segundo de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 1/2013.

#### **4.3. El marco constitucional de competencias en materia de empleo y su incidencia en el modelo de colaboración público-privada**

La segunda de las perspectivas anunciadas al comienzo, la que tiene que ver con la colaboración de la iniciativa privada en la gestión del empleo, ha sido objeto de algunas resoluciones judiciales que analizan las competencias que las administraciones estatal y autonómicas tienen en esta aspecto, lo que hacen a partir de un instrumento al que se ha aludido antes, el Acuerdo Marco 17/13, que articula la colaboración de entre las Agencias de colocación y el SPEE.

Algunas resoluciones a considerar, en primer lugar, son aquellas en las que se acordaron la suspensión en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la ejecución del referido Acuerdo marco, y, por tanto, de la contratación, y actuación, de las agencias de colocación en virtud del mismo.

Así, el Auto 40/15 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, de 23 de diciembre de 2015. En éste se resolvió sobre el recurso del País Vasco frente a la Resolución del SEPE por la que se aprobó el pliego de cláusulas para contratar a agencias de colocación que colaboren con el SPEE en la inserción de personas desempleadas, decisión apoyada en el citado Acuerdo Marco 17/13, sistema al que se adhirieron 14 CCAA, entre las que no se encontraba el País Vasco.

El recurso también se dirigía frente a la adjudicación definitiva de dicha

licitación, que se produjo el 19 de octubre de 2015, y solicitaba la suspensión de cualquier acto de ejecución que afecte a desempleados inscritos en el Servicio Vasco de Empleo (LANBIDE), en particular, en lo relacionado con el suministro a terceros de los datos de dichos desempleados, así como cualquier acción de inserción o intermediación.

Se apoyaba el recurso en la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, nº 7, de 29 de julio de 2015, que anuló varias cláusulas de los pliegos derivados del citado Acuerdo Marco, por considerar que invadían competencias del País Vasco en materia de ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación. También, y en lo que a la suspensión se refiere, en la acordada por el Auto de 15 de diciembre de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, nº7, así como en la existencia de perjuicios de imposible reparación.

Para la Administración General del Estado, la decisión de centralizar la contratación de las agencias de colocación obedece a la posibilidad de movilidad geográfica de las personas desempleadas del País Vasco, lo que determina que sea un aspecto que deba gestionarse a nivel estatal.

El citado Auto 40/15, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, tras recordar los requisitos que deben darse para acordar la suspensión – que la ejecución del acto pudiera hacer perder la finalidad legítima sentido al recurso, al tiempo que debe realizarse una ponderación del interés general, denegándose la medida si este interés resulta afectado, y todo ello sin prejuzgar el fondo del asunto –, terminó, por compartir los razonamientos del Auto de 15 de diciembre de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, nº7.

Tras ello, nos referimos a la sentencia del Juzgado de lo Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, de 24 de octubre de 2016, estimó el recurso contencioso-administrativo deducido por la Comunidad Autónoma del País Vasco, frente a la Resolución de la Directora General del SEPE, de 28 de mayo de 2015, que aprobó los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que habrán de regir la contratación de varias agencias de colocación para prestar el servicio de colaboración con el SEPE con la finalidad de realizar trabajos de inserción en el mercado laboral de personas desempleadas con base en el Acuerdo Marco 17/13.

El Juzgado se refiere en su resolución a la sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 20 de enero de 2016, dictada en el recurso de apelación 84/2015, en la cual se conoció de un asunto semejante, por cuanto su objeto lo constituía una resolución del SEPE relativa a la contratación de agencias de colocación con base en el Acuerdo Marco 17/13. Sin embargo, resuelve no aplicar la solución de dicha sentencia, por entender que se dan



algunas diferencias. Así, en aquél supuesto la contratación de las agencias se realizaba conforme a un criterio territorial, el de la residencia del demandante de empleo, en el caso que resuelve este Juzgado el criterio adoptado es el del tiempo de desempleo de los trabajadores.

Respecto de las alegaciones que podemos considerar constituyen el núcleo de la reclamación, caso de la que aduce que es la Comunidad Autónoma reclamante a quien corresponde decidir sobre el particular a través del Servicios Vasco de Empleo, LAMBIDE, así como de la argumentación sobre el hecho de que la contratación de agencias deriva de un acuerdo marco del que no ha sido parte la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Juzgado de lo Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 consideró lo siguiente.

A su juicio, los pliegos de prescripciones técnicas a través de los que se contrató a las agencias indicaban que la actuación de éstas se desarrollará en todas las Comunidades Autónomas y fomentará la movilidad geográfica de los trabajadores, su objeto es la contratación de agencias de colocación para la colaboración con el SEPE en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.

Es decir, que el hecho de que la licitación se extienda a todo el territorio nacional, y se deba facilitar la movilidad geográfica de las personas desempleadas atendidas a otra Comunidad Autónoma distinta de la suya, no quiere decir que se trate de la gestión de servicios o programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, pues la movilidad geográfica es una posibilidad, no una exigencia, y por tanto, ello no puede tener amparo en el artículo 13 h).1 de la Ley 56/2003, que exige la obligatoria movilidad geográfica de los participantes a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya.

Por otra parte, el Juzgado considera que se han visto afectadas las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la intermediación laboral, sin que se aprecie que la actuación en cuestión encuentre acomodo en el recién citado precepto. Tampoco aprecia que por el hecho de que aquellas competencias generen consecuencias más allá del territorio de la Comunidad Autónoma, hayan de revertir al Estado. Esto último lo razona apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 22/2014) que entiende que el traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando “no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de

cooperación o de coordinación.

La Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en la sentencia de 26 de julio de 2017, entiende en cambio que debe partir de su anterior sentencia de fecha 20 de enero de 2016. En ésta, se analizaba no sobre las competencias que en materia de legislación laboral ostentan el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni acerca del alcance y extensión que cabe asignar a cada una de ellas en cuanto materia compartida según se trate de legislación laboral o de ejecución de la misma, sino tan sólo si un concreto aspecto de los pliegos controvertidos desconocen las atribuciones de la comunidad autónoma recurrente, la inclusión del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el objeto del contrato entre el SEPE y las agencias en virtud del citado Acuerdo Marzo 17/13.

Sobre esta cuestión, la sentencia de 2016 señaló que la posibilidad de que las agencias de colocación desarrollen su actividad en cualquier parte del territorio emana directamente de la ley, no de los acuerdos impugnados. Además, añadía que tal previsión implique imponer a la Comunidad Autónoma recurrente una forma concreta de ejercicio de sus competencias de ejecución en materia intermediación laboral, sino que, antes al contrario, sigue disponiendo de su autonomía para ejercer dicha competencia en el modo que estime conveniente dentro de las posibilidades que permite el Ordenamiento. Todo lo cual llevó a la Sala a estimar las pretensiones de la representación de la Administración General del Estado frente al recurso contencioso-administrativo deducido por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La sentencia de 26 de julio de 2017 desestima, en primer lugar, la alegación contenida en el recurso del Abogado del Estado, frente a la sentencia del Juzgado de lo Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, de 24 de octubre de 2016, relativa a la justificación de la contratación de las agencias de colocación en virtud de lo dispuesto en el artículo 13h).1 de la Ley 56/2003, que confiere la competencia al SEPE respecto de servicios y programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando estos exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada.

Y la rechaza porque si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, la cual no puede ser directamente atribuible al precepto legal impugnado que, precisamente, exige para que se pueda

producir la gestión centralizada la concurrencia de tres requisitos.

En primer lugar, que afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma; en segundo lugar, que exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya y, finalmente, que precisen de una coordinación unificada, entendiéndola como la necesidad de que esos programas deban ser gestionados por el Estado por encontrarnos en uno de los supuestos excepcionales que de acuerdo con nuestra doctrina permitirían la asunción de competencias ejecutivas por el Estado.

En definitiva considera la Sala de Lo Contencioso de la Audiencia Nacional, que la reserva de la función ejecutiva al Estado se prevé, por tanto, no con carácter general sino únicamente cuando se demuestre la necesidad de una coordinación unificada, necesidad que sólo se podrá apreciar si concurre o no a la luz de las disposiciones que reglamenten y desarrollen los concretos programas. Ello obliga al Estado a 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. Y en tanto en el supuesto en cuestión ello no había ocurrido, se desestima la impugnación referida al apartado 1 de la letra e) del artículo 13 del a Ley 56/2003.

No obstante esta censura jurídica, la Sala sigue manteniendo el criterio de su anterior sentencia respecto de considerar legal la competencia del SEPE para los contratos cuyo ámbito es superior al de una comunidad autónoma. Y se reitera en él porque, en primer lugar, señala que la movilidad geográfica justifica la actuación de la competencia estatal, fomentada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que han de regir la contratación de las Agencias de Colocación, documento que además señala que “el contratista de mantener abierto al menos un centro u oficina de atención a los desempleados en el territorio de cada Comunidad Autónoma”. Asimismo, el Pliego de Prescripciones Técnicas señala que “la empresa adjudicataria deberá ofertar a los trabajadores a los que preste sus servicios al menos un puesto de trabajo situado en una Comunidad Autónoma distinta a la de residencia”.

Finalmente, la sentencia analiza los aspectos relacionados con la posible vulneración de las competencias del País Vasco, articuladas en torno al Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a esta Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la

legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo.

Resalta la Sala que en materia de intermediación las funciones que esta Administración Autónoma asume sobre la autorización y funcionamiento de las agencias de colocación, lo son respecto de las que tengan un ámbito de actuación que se circunscriba al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que a sensu contrario significa que queda al margen del traspaso la autorización y funcionamiento de las agencias con un ámbito territorial superior al de dicha comunidad autónoma, como ahora sucede.

Estos razonamientos han llevado a la Sala a estimar el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de fecha 24 de octubre de 2016, dictada por Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 2, la cual revoca para, y en su lugar, desestima el recurso contencioso-administrativo que en ella se resuelve.

## 5. Conclusiones

La gestión del empleo por parte de las Administraciones encuentra dificultades derivadas, esencialmente, del encuadramiento de esta materia en el bloque de constitucionalidad.

Como se sabía, y las resoluciones comentadas han vuelto a poner de manifiesto, esta materia no tiene un reflejo expreso en las reglas que ordenan la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Además, y debido a la amplitud de sus contenidos, tampoco tiene una ubicación clara ni, sobre todo, única en los títulos competenciales que determinan las materias y las funciones que en ellas desarrollan ambas administraciones.

Ello ha generado una conflictividad entre ellas, que ha propiciado una doctrina por parte del Tribunal Constitucional que constituye una referencia indispensable para delimitar los ámbitos de actuación estatal y autonómicos.

A esta doctrina se suma la Sentencia 100/2017, de 20 de julio de 2017, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra diversas disposiciones del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorrogó el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas (programa Prepara).

En esta sentencia, que cuenta con voto particular, el Tribunal Constitucional resuelve la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones que regulan este Programa al entender injustificada la atribución a la Administración General del Estado de la gestión de las ayudas económicas previstas en el mismo, reserva ésta que entiende contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.13 CE y 10.25 EAPV.

Por otra parte, el orden de la jurisdicción contencioso-administrativo también se ha ocupado de estos aspectos, si bien desde la perspectiva de la afectación a las Comunidades Autónomas, a la del País Vasco en concreto, del modelo de colaboración público-privada adoptado a nivel estatal y apoyado en gran medida en el reiterado Acuerdo marzo 17/13.

En este sentido, nos hemos hecho eco de la sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de 26 de julio de 2017, en la que en gran medida, a salvo de algún matiz, se considera ajustado a Derecho ese esquema de colaboración.

## 6. Bibliografía

Aja, E., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *RCEC*, n. 4, 1989.

Ballester Pastor, I., “Ajustes estructurales y asunción de compromisos internacionales en la reforma de la reglamentación de las agencias de colocación”, *Relaciones Laborales*, n. 3, 2014.

Fernández López, MF. y Calvo Gallego, J. (coords.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.

Lázaro Sánchez J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL y Mergablum, 2003.

Rodríguez-Piñero Royo, M.C., “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, *Temas Laborales*, n. 125, 2014.

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*