

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1013/2015 (EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL)

Referencia: 1013/2015
Procedencia: EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
Asunto: Proyecto de real decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
Fecha de aprobación: 8/10/2015

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2015, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "En cumplimiento de una Orden comunicada de V. E., de 1 de octubre de 2015, con entrada en Registro ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a un proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. ANTECEDENTES Primero. El proyecto de Real Decreto Legislativo sometido a consulta lleva fecha de 24 de septiembre de 2015 y está integrado por un preámbulo, un único artículo, una disposición derogatoria y una disposición final. El preámbulo se inicia con una referencia al artículo uno. f) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución, destacando que tal habilitación comprendió la aprobación de un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y todas las disposiciones legales relacionadas que se enumeran en ese apartado, así como las normas con rango de ley que las hubieren modificado y las que, afectando a su ámbito material, puedan, en su caso, promulgarse antes de la aprobación por el Consejo de Ministros del texto refundido y así se haya previsto en las mismas. El preámbulo recuerda, finalmente, que el plazo para la realización de dicho texto es el de doce meses a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 20/2014, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2014. Por lo que hace a la parte dispositiva del proyecto de Real Decreto Legislativo, su único artículo aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo que se inserta a continuación y la disposición derogatoria alcanza a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Empleo y, en particular, a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; disposición adicional primera, último párrafo de la disposición transitoria segunda y disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, y disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Por último, la disposición final establece que el Real Decreto Legislativo y el texto refundido que aprueba entrarán en vigor en una fecha que no precisa. Por lo que hace al proyecto de texto refundido de la Ley de Empleo (al que se aludirá también en lo sucesivo, de modo abreviado, como el "Proyecto"), consta de 42 artículos distribuidos en un Título Preliminar y tres Títulos, divididos en Capítulos, ocho disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. El Título Preliminar, De la política

de empleo, consta de un Capítulo Único, Disposiciones generales, con los siguientes artículos: Artículo 1. Definición. Artículo 2. Objetivos. Artículo 3. Planificación y ejecución de la política de empleo. Artículo 4. La dimensión local de la política de empleo. Artículo 5. Instrumentos de la política de empleo. El Título I, El Sistema Nacional de Empleo, está dividido en cuatro capítulos. El Capítulo I, Disposiciones generales, incluye los siguientes artículos: Artículo 6. Concepto. Artículo 7. Fines. Artículo 8. Órganos. Artículo 9. Instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo. Artículo 10. Estrategia Española de Activación para el Empleo. Artículo 11. Planes Anuales de Política de Empleo. Artículo 12. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Artículo 13. Principios de organización y funcionamiento. Artículo 14. Funciones. El Capítulo II, El Servicio Público de Empleo Estatal, incluye los siguientes artículos: Artículo 15. Concepto. Artículo 16. Naturaleza y régimen jurídico. Artículo 17. Organización. Artículo 18. Competencias. El Capítulo III, Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, incluye los siguientes artículos: Artículo 19. Concepto y competencias. Artículo 20. Organización. El Capítulo IV, Financiación, se compone de los siguientes artículos: Artículo 21. Presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional. Artículo 22. Políticas activas de empleo cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea. Artículo 23. Órganos de seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional. Artículo 24. Fondo de políticas de empleo. Artículo 25. Financiación autonómica de las políticas activas de empleo. El Título II, Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo, consta de dos Capítulos. El Capítulo I, Usuarios de los servicios, incluye los siguientes artículos Artículo 26. Personas y empresas usuarias de los servicios. Artículo 27. Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. El Capítulo II, Acceso de las personas desempleadas a los servicios, incluye los siguientes artículos: Artículo 28. Enfoque personalizado de los servicios. Artículo 29. Itinerario individual y personalizado de empleo. Artículo 30. Colectivos prioritarios. El Título III, Instrumentos de la política de empleo, consta de tres capítulos. El Capítulo I, La intermediación laboral, incluye los siguientes artículos: Artículo 31. Concepto de la intermediación laboral. Artículo 32. Agentes de la intermediación. Artículo 33. Agencias de colocación. Artículo 34. Principios básicos de la intermediación laboral. Artículo 35. Discriminación en el acceso al empleo. El Capítulo II, Las políticas activas de empleo, incluye los siguientes artículos: Artículo 36. Concepto de las políticas activas de empleo. Artículo 37. Principios generales de las políticas activas de empleo. Artículo 38. Desarrollo de las políticas activas de empleo. Artículo 39. Evaluación continuada de las políticas activas de empleo. Artículo 40. Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. El Capítulo III, La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo, incluye los siguientes artículos: Artículo 41. La inscripción como demandantes de empleo y suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo. Artículo 42. Cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo. El Proyecto incluye, finalmente, las siguientes disposiciones complementarias: Disposición adicional primera. Identificación del Servicio Público de Empleo Estatal. Disposición adicional segunda. Colaboración en materia de información con los servicios públicos de empleo. Disposición adicional tercera. Plan integral de empleo de Canarias. Disposición adicional cuarta. Participación de las Comunidades Autónomas en la incentivación del empleo indefinido. Disposición adicional quinta. Vinculación de políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo. Disposición adicional sexta. Servicios públicos de empleo. Disposición adicional séptima. Consideración de víctimas del terrorismo a efectos de

políticas activas de empleo. Disposición adicional octava. Identificación de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Disposición transitoria primera. Entidades que colaboran en la gestión del empleo. Disposición transitoria segunda. Gestión de políticas activas de empleo y de intermediación laboral por el Servicio Público de Empleo Estatal. Disposición transitoria tercera. Políticas activas de empleo dirigidas a mujeres. Disposición transitoria cuarta. Disposiciones aplicables a las agencias de colocación con autorización vigente a 5 de julio de 2014. Disposición final primera. Títulos competenciales. Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario. Disposición final tercera. Convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas para la financiación de gastos compartidos, correspondientes a la gestión estatal de prestaciones por desempleo que no impliquen la ampliación del coste efectivo traspasado a las comunidades autónomas. Segundo. La memoria del análisis de impacto normativo empieza por señalar que el Proyecto se elabora en cumplimiento de la delegación legislativa detallada en el preámbulo del proyecto de Real Decreto Legislativo y tiene como finalidad alcanzar un marco jurídico equilibrado, consistente, proporcionado y simplificado, que haga frente a la actual dispersión normativa, especialmente relevante desde una perspectiva de armonización del modelo actual de distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo, y asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas para que se logre la máxima efectividad movilizándolo y optimizando todos los recursos disponibles. Así presentado el proyectado texto refundido, la memoria apunta que se mantiene el concepto de las políticas activas de empleo, herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y que se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales. La memoria puntualiza que el instrumento nuclear para conseguirlo es el Sistema Nacional de Empleo, como un conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, que se concreta en programas y medidas tendentes al pleno empleo, a lo que se une la reciente reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en la que desaparece la referencia a "la formación ocupacional y continua" sustituida por el término más amplio de "empleo en el ámbito laboral", superando el anterior subsistema de formación profesional. La memoria también da cuenta de que el texto refundido proyectado persigue aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales y estructurar, sistematizar y ordenar en una única disposición preceptos de diferente naturaleza y alcance para evitar la dispersión de las normas estatales en materia de empleo y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación básica estatal y las condiciones básicas que aseguran la uniformidad en materia de empleo. La memoria enfatiza que esa modificación del marco normativo aplicable garantiza proporcionar unos servicios individualizados a la población activa para facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral y en las empresas, para contribuir a la mejora de su competitividad, mantener la unidad del mercado de trabajo, tener en cuenta, al mismo tiempo, las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promover la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales. Por último, la memoria del análisis de impacto normativo lleva a cabo un detenido y argumentado análisis jurídico del texto proyectado, explica y justifica los cambios de ordenación sistemática respecto a la Ley que refunde y describe la tramitación realizada. La memoria también sostiene que el Proyecto no suscita ninguna cuestión competencial dada la interpretación que la jurisprudencia ha hecho del término

legislación laboral del artículo 149.1.7ª de la Constitución y que el impacto económico del proyectado texto refundido es positivo desde el punto de vista formal porque la simplificación y aclaración normativa favorecen el conocimiento del ordenamiento jurídico por parte de los destinatarios de la norma y por aquellos que deben aplicarla, por lo que puede tener efectos positivos para la competencia. En esa misma línea argumental, la memoria señala que el proyectado texto refundido no incluye ninguna carga administrativa distinta de las que ya estaban recogidas por las leyes objeto de la refundición e integración ni tiene impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado o de las Comunidades Autónomas al no generar ningún compromiso ni obligación económica nueva. Finalmente, la memoria apunta que el proyectado texto refundido no tiene impacto alguno por razón de género y, por el contrario, tendrá un impacto positivo desde el punto de vista social en relación con la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad al posibilitar el desarrollo de políticas activas de empleo, favoreciendo la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Tercero. Constan en el expediente remitido a consulta: a) Un borrador del proyectado texto refundido, de 18 de julio de 2015, acompañado de su memoria del análisis de impacto normativo. b) Un informe de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, que considera que, dada la trascendencia de la materia, se debería haber dado un tiempo real de consulta con la transmisión de información suficiente para conocer el alcance de lo que se pretende realizar. Recuerda que, en la tramitación del proyecto de ley sobre el sistema de formación para el empleo, se han presentado enmiendas para modificar el artículo 26 de la actual Ley de Empleo. Por otra parte, el informe señala que, en la nueva letra a) del apartado 6 del artículo 24 se ha sustituido la referencia "acciones y programas" que utiliza el Real Decreto-ley 3/2011, por la de "servicios y programas" y que en el artículo 29 se recoge el actual artículo 19 septies de la Ley de Empleo, pero en el apartado 1 se añade un párrafo no incluido en ninguna norma legal y que puede presentar contradicción con el artículo 28 del Proyecto, lo que debería ser modificado por una norma legal para asegurar realmente que la elaboración de estos itinerarios se extienda a toda la población desempleada y no dependa de la declaración o no de su procedencia en la entrevista inicial prevista en ese proyectado artículo 28. c) Un informe de la Unión General de Trabajadores, que critica, en una primera observación de carácter general, las políticas de endurecimiento en el acceso, cuantía y período de las prestaciones por desempleo y el recorte de los recursos destinados a las políticas activas y a los servicios públicos de empleo, con un presupuesto desigualmente repartido debiendo replantearse la política de empleo y reforzarse las prestaciones por desempleo. Dentro del proyecto, critica que se haya suprimido en el artículo 1 de la redacción anterior la palabra "debida" respecto a la protección en las situaciones de desempleo y considera que, en el apartado 1 del artículo 4, debiera respetarse la redacción original del artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2011 y la de la disposición final tercera de la Ley 56/2003, en el nuevo apartado 3 del artículo 7 y propone que, en el apartado a) del artículo 8, se suprima en el último renglón la preposición "en". El informe también critica el apartado 1 del artículo 10, porque no precisa la forma de participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y respecto al apartado 2 del artículo 11 insiste en la importancia de la participación de los agentes sociales a través de los órganos de colaboración institucional, disponiendo de información y posibilitando propuestas en fases anteriores a la presentación del Plan anual de política de empleo, criticando que el Plan aprobado para 2015 se haya elaborado sin intervención de los interlocutores sociales. También respecto al artículo 27 considera imprescindible la participación de los agentes sociales en el diseño y seguimiento de la cartera de servicios. Sobre el artículo 40, critica la modificación operada por el Real Decreto 4/2015, sin el consenso de las organizaciones

sindicales y empresariales tras 16 años de acuerdos en esta materia. d) Un informe de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, que ha valorado positivamente los objetivos del Real Decreto Legislativo y la nueva sistematización y ubicación de disposiciones adicionales y finales dentro del articulado del texto refundido, ya que facilitan la comprensión y conocimiento de la normativa. Sugiere acometer en el marco del diálogo social un proceso de modernización de las políticas de empleo. En relación con el articulado del texto refundido, propone que en el artículo 2.d) se consideren como dos colectivos diferentes los parados de larga duración y los mayores de 45 años, que las referencias que se hacen a la Formación Profesional para el empleo añadan el término "en el ámbito laboral", que se complete la referencia a la Ley 23/2015, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y que se unifique la redacción del artículo 24.8 sobre la Vicepresidencia del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que corresponde a las Comunidades Autónomas. e) Un informe de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que propone hacer referencia, entre los colectivos prioritarios, a los españoles inmigrantes retornados o que desean retornar. f) La Generalidad de Cataluña sostiene que en el artículo 18.h) se produce una clara invasión de competencias al no estar justificada la descentralización de las políticas de empleo ni concretados los mecanismos de coordinación y participación de la Generalidad. g) La Secretaría de Estado de Seguridad Social no ha formulado observaciones. h) La Secretaría General de Inmigración e Emigración sugiere que en el artículo 2.a) se incorporen los nacionales de Suiza. i) La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destaca la necesidad de que el artículo 18. j) cite la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social j) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considera que el Estado está habilitado para dictar el proyectado texto refundido al amparo de las competencias exclusivas contenidas en los apartados 1, 7 y 17 del artículo 149.1 de la Constitución, títulos competenciales coincidentes con los especificados en el Proyecto. Por ello, se propone una nueva redacción de la disposición final primera que reproduzca lo previsto en la Ley 56/2003, añadiendo que el artículo 18. h) se dicta al amparo de lo que se establece en el artículo 149.1.3ª de la Constitución, incluyendo el literal completo del título habilitante. Como mejora técnica, sugiere que en el artículo 21.3 se haga referencia "a la distribución" de los fondos y a que "se acuerde destinar" en vez de "se destine", y que el artículo 21.1 tenga en cuenta el artículo 86 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre las instrucciones de aplicación de ese artículo 86. k) El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no formula observaciones l) El Ministerio de Economía y Competitividad ha propuesto incorporar una referencia al Reglamento (UE) nº 2015/759, dado que las bases de datos del servicio del SEPE son susceptibles de uso para la elaboración de estadísticas europeas. m) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social valora positivamente la finalidad y contenido del proyecto, señala que existe una delegación legislativa otorgada por el Gobierno de forma expresa, en materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, que incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales al ser refundidos, describe la tramitación y los informes solicitados e indica que el proyectado texto refundido ha de tener en cuenta que la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, ha modificado el artículo 26 de la Ley de Empleo. Afirma que con el proyectado texto refundido se ha abordado una labor de consolidación, regulación, aclaración y armonización que se ajusta a la delegación legislativa y contribuirá a incrementar la seguridad jurídica y a evitar la dispersión normativa en la materia regulada de política de empleo, por lo que el Proyecto le merece, en términos generales, una valoración positiva. Respecto a su contenido, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social indica que en la disposición

derogatoria única, apartado c), se incluye la derogación de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 3/2011, relativa a la identificación de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, pero que el precepto establece que las referencias que la legislación vigente hace a la Conferencia de Asuntos Laborales deben entenderse realizadas a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, por lo que convendría incorporar dicha cláusula de actualización en un precepto diferenciado; en el artículo 4, segundo párrafo, y en los artículos 21.4 y 42.1, debería adecuarse la terminología sustituyendo la referencia a "acciones y medidas" por "servicios y programas"; en el artículo 5 debería completarse el título añadiendo "de la política de empleo"; en el artículo 8.a) convendría aludir a la participación de la Conferencia sectorial en materia de formación profesional para el empleo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre (e igualmente en el apartado b) del mismo artículo 8), y cambiar en el inciso final del apartado la preposición "en" por la preposición "con"; en el artículo 18.h) segundo, debe corregirse una errata en el término "citados", y en el apartado j) completarse la cita de la Ley 23/2015; en el artículo 24.8, segundo párrafo, debe recogerse correctamente la referencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; en el artículo 40 debe recogerse la redacción dada al artículo 26 de la Ley 56/2003 por la disposición final cuarta de la Ley 30/2015, y homogeneizar las referencias a la formación profesional en el empleo, completándolas, en su caso, con la acotación "en el ámbito laboral", y en la disposición final primera convendría que la cita del precepto constitucional se completase con la mención explícita de las materias de competencia estatal concernidas. Cuarto. El Consejo Económico y Social ha emitido dictamen, en el que, tras analizar los antecedentes y describir el contenido del proyecto sometido a dictamen y las modificaciones que incluye, formula unas observaciones generales que reconocen la oportunidad de la refundición y consideran positiva la nueva sistemática y ordenación de los preceptos pero critican el procedimiento seguido en lo que respecta a la participación de los interlocutores sociales. Seguidamente, el informe formula las siguientes observaciones particulares: en el artículo 1 debería reincorporarse a la definición de política de empleo la palabra "debida"; en el artículo 2 en conexión con el artículo 30.1, debería homogeneizarse la terminología respecto a los colectivos con dificultades de inserción o integración laboral; en la letra g) del artículo 18 debe hacerse referencia, de acuerdo con la Ley 30/2015, a la formación profesional para el empleo "en el ámbito laboral"; en el artículo 24 deben tenerse en cuenta las modificaciones terminológicas introducidas por la Ley 8/2014, que habla de servicios y programas; en el artículo 28, debe suprimirse la expresión "si procede" al contrastar con el carácter universal que se desprende del artículo 29.1; en el artículo 40, se recuerda que el Real Decreto-ley 4/2015 ha sido sustituido por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que ha dado nueva redacción al precepto. Quinto. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social indica que el proyecto final ha incorporado diversas modificaciones que tienen en cuenta las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social, las emitidas por los interlocutores sociales, la propia Secretaría General Técnica y otros ministerios informantes. El informe de la referida Secretaría General Técnica da cuenta de los cambios más relevantes y, examinado el texto y valoradas las modificaciones introducidas, no tiene nada que objetar, emitiendo un informe favorable a los efectos del artículo 22.2 de la Ley del Gobierno. Sexto. Después de que el expediente hubiera tenido entrada en este Consejo en el estado anteriormente sintetizado, una Orden comunicada de V.E., del pasado día 5 de octubre, que tuvo entrada en Registro en esa misma fecha, dio cuenta y adjuntó un Acuerdo del Consejo de Ministros, del 2 de octubre anterior, por el que, al amparo del artículo 19, número 2, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, se recabó que el dictamen

de este Consejo en el presente expediente se emitiese con carácter urgente y antes del próximo día 14 de octubre. CONSIDERACIONES Primera. La consulta se refiere a un proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Conforme a lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, corresponde conocer del asunto al Consejo de Estado en Pleno. No obstante, en atención a que el Consejo de Ministros ha acordado recabar el presente dictamen con carácter urgente y en un plazo inferior a diez días (punto quinto de antecedentes), y de conformidad con lo previsto para tales casos por el artículo 19, número 2, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, corresponde a su Comisión Permanente evacuar la presente consulta. El artículo 1 de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española, autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, el texto refundido de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, así como las disposiciones legales que expresamente menciona: las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; la disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. De acuerdo con lo previsto en la Ley 20/2014 y conforme a la autorización contenida en la misma, se ha elaborado el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo objeto de la presente consulta. Como aquella ley entró en vigor el 31 de octubre de 2014 (día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado") el plazo para la aprobación del texto refundido vencerá el día 31 de octubre de 2015. Segunda. Como ha afirmado reiteradamente este Consejo de Estado, el Real Decreto Legislativo es una norma dictada por el Gobierno con rango de ley fruto de una delegación parlamentaria, ya sea para elaborar un texto articulado mediando una ley de bases, ya, como en el presente caso, un texto refundido. Para este supuesto, el artículo 82.5 de la Constitución establece que la autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación y especificará si la misma se circunscribe a la mera formulación de un texto único o se incluye, además, la facultad de "regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos". En este caso, se ha encomendado al Gobierno no solo refundir en un texto único los textos legales preexistentes referentes a la Ley de Empleo, y las disposiciones que menciona la ley delegante sino, además, aclarar y armonizar la normativa legal objeto de refundición. El objeto del proyecto de texto refundido que ahora se dictamina es, pues, sustituir unos textos normativos con rango legal vigentes por un texto único que los refunda, regularice, aclare y armonice, para sustituir y derogar los textos legales objeto de refundición, para elaborar un único texto normativo entendible, sistemático y coherente (por ejemplo, dictamen del expediente número 527/2005). Ello supone la posibilidad de alterar la sistemática de la ley y la literalidad de los textos para su depuración, clarificación y armonización, pero sin que el texto refundido que se apruebe pueda incluir innovaciones o modificaciones del marco legal refundido, introducir nuevos mandatos jurídicos inexistentes con anterioridad o excluir mandatos jurídicos vigentes. Tercera. El proyecto de texto refundido de la Ley de Empleo sometido a dictamen no se ha limitado a la mera formulación de un texto único consolidado, sino que ha hecho uso de la autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos teniendo en

cuenta las importantes modificaciones que desde su aprobación ha conocido la originaria Ley de Empleo, con los relevantes cambios en el régimen jurídico de la intermediación laboral y en el diseño y aplicación de la política de empleo, reflejo en buena parte de indicaciones de la Unión Europea y del proceso de traspaso de servicios de empleo a las Comunidades Autónomas. Para una mejor comprensión de la envergadura de la tarea realizada en la elaboración del nuevo texto refundido, conviene referirse al alcance de las modificaciones más significativas introducidas en la originaria Ley de Empleo que ahora se refunden. - La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, dedicó su Capítulo IV a la "mejora de la intermediación laboral". En el mismo, aparte de dar una nueva redacción del artículo 16.2 ET para suprimir la prohibición de agencias privadas de colocación con fines lucrativos, se introdujeron diversas modificaciones en la Ley de Empleo: una nueva redacción a su artículo 20 para ampliar el concepto de intermediación laboral a la recolocación de trabajadores excedentes en procesos de reestructuración empresarial; un nuevo artículo 21 bis que reguló las agencias de colocación "públicas o privadas" que realizasen labores de intermediación "de forma autónoma", aunque coordinadas con los servicios públicos de empleo, como colaboradoras de los mismos asumiendo los servicios públicos de empleo "la dimensión pública de la intermediación laboral" con posibilidad de establecer con otras entidades o agencias de colocación, convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación para favorecer la colocación; una modificación del artículo 22 sobre los principios básicos de la intermediación laboral; un nuevo artículo 22 bis para garantizar la transparencia y el respeto de la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos por las agencias de colocación; una nueva redacción del artículo 27, que impuso la inscripción como demandantes de empleo y suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo y estableció que, en los programas y medidas de políticas activas de empleo, tendrían exclusivamente la consideración de demandantes de empleo los que se inscribiesen como tales en los servicios públicos de empleo cuya centralidad se mantiene a estos efectos y a los de control; una nueva redacción al apartado 1 del artículo 28, para establecer la cooperación y colaboración de las Administraciones y los organismos públicos competentes con el Servicio Público de Empleo Estatal y garantizar la coordinación de las actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adoptasen en Conferencia Sectorial y de los convenios de colaboración que se alcanzasen; e incluyó una nueva disposición adicional sexta, relativa a la distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. - Más relevantes fueron las reformas introducidas en la Ley de Empleo por 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. Este Real Decreto-ley se propuso diseñar un nuevo modelo de políticas activas de empleo y de Estrategia Española de Activación para el Empleo, acorde con las competencias de las Comunidades Autónomas, cuya financiación, ejecución, control y evaluación se orientasen hacia la consecución de determinados objetivos, directrices y ejes prioritarios de actuación previamente establecidos. Ello llevó a la modificación de la Ley de Empleo para reorganizar y sistematizar las actuaciones de políticas activas, cambiar la terminología de las "medidas y acciones" de políticas activas, por la de "servicios y programas" y dar contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo no desarrollada originariamente en la Ley de Empleo, estableciendo un modelo de atención personalizado del desempleo, previendo un "acuerdo personal de empleo" entre el servicio público de empleo y del desempleado. Además, la disposición final primera del

Real-Decreto-ley 3/2011 creó el Fondo de Políticas de Empleo. La trascendencia del cambio de modelo se refleja en las numerosas modificaciones introducidas en la Ley de Empleo. En unos casos, el Real-Decreto-ley 3/2011 dio nueva redacción a los artículos 4, 7, 24, 25 y 26 de la referida ley; en otros (artículos 2, 6, 9, 13, 14, 17 y 23), añadió nuevos apartados o letras. Finalmente, introdujo un nuevo Título I bis, sobre servicios prestados por los servicios públicos de empleo y que incluyó los nuevos artículos 4 bis, 4 ter, 7 bis, 19 bis, 19 ter, 19 quáter, 19 sexies, 19 septies y 19 octies de la Ley de Empleo. - La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, modificó la Ley de Empleo para adaptarla a un nuevo modelo de políticas activas de empleo y a la Estrategia Española de Activación para el Empleo que reflejara las políticas activas de empleo y de intermediación laboral e incluyera los servicios y programas que realicen los Servicios Públicos de Empleo con fondos estatales como los que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios. Ello supuso un modelo de financiación y gestión más descentralizado con objetivos, directrices y ejes prioritarios comunes que se concretó en los Planes Anuales de Política de Empleo que redefinieron los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo y que determinó las funciones del Sistema Nacional de Empleo, del Servicio Público de Empleo estatal, y el papel de las Comunidades Autónomas, modificó el contenido de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y redefinió el concepto de políticas activas de empleo. Para ello, el artículo 114 de la Ley 18/2014 suprimió el apartado 3 del artículo 3, dio nueva redacción al artículo 4 bis y 4 ter, a las letras d) y e) del apartado 1 del artículo 6, al artículo 7 bis, al artículo 9, a las letras d) y h) del artículo 13, al apartado 2 del artículo 14 y a los apartados 3 y 4 del artículo 17. También dio una nueva redacción a la rúbrica del Título I bis, al artículo 19 ter, al apartado 1 del artículo 19 sexies, al apartado 1 del artículo 19 octies, al artículo 23 y al artículo 25. Además, ese artículo 114 de la Ley 18/2014 suprimió los artículos 19 quáter y quinquies. Por su parte, el artículo 117 de esa misma Ley dio nueva redacción a los artículos 21, 21 bis y 22 apartado 2, de la Ley de Empleo y le añadió una disposición transitoria cuarta, relativa a las disposiciones aplicables a las agencias de colocación con autorización vigente a 5 de julio de 2014. Por último, y para adaptar la Ley de Empleo a la Ley 20/2013, suprimió la autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad como agencia de colocación sustituyéndola por una declaración responsable, con validez en todo el territorio nacional. Además de estas tres amplias reformas, que afectaron a la mayor parte de los artículos de la originaria Ley de Empleo, esta ha sido afectada por otras reformas laborales: la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, para permitir a las empresas de trabajo temporal, previa autorización administrativa actuar como agencias de colocación; la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que modificó la letra f) del artículo 13 sobre la gestión del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal; el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, modificó el apartado 5 del artículo 21; y la Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, cuya disposición final cuarta modificó íntegramente el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en lo referente al renovado sistema de formación profesional para el empleo. Cuarta. Las reformas sucesivas introducidas en la Ley de Empleo desde su aprobación han implicado cambios radicales de enfoque de la política de empleo y, generalmente, se han ido haciendo dentro de leyes o reales decretos-leyes que han respondido también a otros objetivos, con frecuencia adoptadas como "medidas urgentes". Las reformas no han tenido especial preocupación por la ordenación sistemática de aquella Ley y han generado

un panorama normativo disperso, que pretende ordenarse, aclararse y sistematizarse incluyendo todo ese material normativo en el proyectado nuevo texto refundido. También es relevante notar que todas estas reformas persiguieron objetivos similares y estuvieron enmarcadas en directrices fijadas por la Unión Europea, pero respondieron a distintos momentos y adoptaron diferentes enfoques, lo que generó algunas antinomias en la normativa vigente que no siempre podrán corregirse a través de la limitada técnica del texto refundido, aunque se ha tratado con extremado celo de evitarlas o de suavizarlas. El Proyecto ha optado por no respetar la ordenación ni la numeración del articulado de la Ley de Empleo, a la vista de los importantes cambios introducidos en ella, con inclusión de un nuevo Título, dedicado a nuevos artículos y nuevas materias. Ello ha llevado a introducir una nueva sistemática y una nueva numeración del articulado, decisión que el Consejo de Estado considera acertada pues favorecerá una mejor comprensión del contenido de la Ley de Empleo. Como consecuencia de esta opción, salvo los tres primeros artículos, se han reenumerado todos los demás, el Título I bis ha pasado a ser Título II, y el anterior Título II será ahora el Título III. Además, los contenidos de esos Títulos se han alterado al desplazarse a otro Título artículos incluidos hasta ahora en ellos. Así los artículos 4 bis (Estrategia Española de Activación para el Empleo) y 4 ter (Planes Anuales de Política de Empleo) vigentes se han trasladado del Título Preliminar al Título I "El Sistema Nacional de Empleo", una ubicación más atinada por tratarse de instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo. En el Título I se ha incorporado un nuevo Capítulo IV "Financiación", en el que se incluye conjuntamente la regulación de la financiación de ámbito estatal y la autonómica, lo que permite contemplar conjuntamente una materia antes dispersa. Además, se ha procedido a una nueva ordenación sistemática del articulado, se han introducido nuevos artículos y se ha incorporado al articulado del nuevo texto refundido el contenido de dos disposiciones adicionales y una disposición final. Nada hay que objetar a esa nueva ordenación que ha respondido al propósito declarado de aclarar la regulación y facilitar su lectura y comprensión. El nuevo Título II ha reproducido prácticamente el contenido del precedente Título I bis, respetando su estructura y sistemática e incorporando, reenumerados, los actuales artículos 19 bis a 19 octies de la Ley de Empleo. En el Título III, sobre los instrumentos de la política de empleo, se mantiene la estructura originaria de la Ley de Empleo con la subdivisión en tres Capítulos (intermediación laboral, políticas activas de empleo y su coordinación y protección económica frente al desempleo), reenumerando y poniendo al día la redacción de los correspondientes artículos. Teniendo en cuenta su contenido, la vigente disposición adicional segunda ("Empresas de Trabajo Temporal") se ha incorporado al artículo relativo a las Agencias de colocación y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, incluida expresamente en la Ley de delegación, se ha incorporado dentro de un nuevo artículo 39. Ello ha de considerarse adecuado y respeta la función propia de las disposiciones adicionales. En suma, este Consejo de Estado valora positivamente la nueva estructura que el proyectado texto da a la Ley de Empleo, en la que se ha mejorado la ubicación de algunos preceptos y acertadamente ha incorporado al articulado, en razón de su contenido, algunas disposiciones adicionales o finales de esa Ley o de otros cuerpos normativos incluidos en la delegación legislativa contenida en la Ley 20/2014. Quinta. En la puesta al día del articulado, el Proyecto ha introducido los cambios terminológicos pertinentes en la denominación del departamento ministerial, la referencia a nuevos textos legales que han sido modificados o a la nueva denominación de organismos y, en buena parte de casos, aunque reenumerando los preceptos, ha reproducido el texto originario no modificado de la Ley 56/2003 y ha atendido a las versiones vigentes de aquellos de sus preceptos que han sido revisados por disposiciones con rango de ley. También, en algunos

casos, ha introducido ex novo nuevos preceptos o ha tratado de mejorar la redacción de algunos artículos, sin introducir alteraciones en la regulación. Por otra parte, nada hay que objetar al contenido del proyectado Real Decreto Legislativo (artículo único, disposición derogatoria única -que ha incluido las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley 35/2010, el Real Decreto-ley 3/2011 y la Ley 3/2012, que se han incorporado al nuevo texto- y disposición final, que no precisa la fecha de entrada en vigor, que, lógicamente, está en función de la fecha en la que el Real Decreto Legislativo sea aprobado por el Gobierno. En lo que se refiere al proyectado texto refundido de la Ley de Empleo, el Consejo de Estado se centrará en examinar si la tarea de refundición ha respetado la literalidad de los preceptos afectados y si su depuración, clarificación y armonización han supuesto innovaciones o modificaciones del marco legal refundido por introducir nuevos mandatos jurídicos hasta ahora inexistentes. Para ello se seguirá la propia sistemática del proyectado texto refundido. Sexta. Título preliminar Dentro de los preceptos que se mantienen dentro del Capítulo único del Título preliminar, se ha corregido atinadamente la omisión del calificativo "debida", relativo a la protección de la situación del desempleo, aunque ese carácter ya deriva del artículo 41 de la Constitución. Es correcta, sin embargo, la referencia que ahora se hace al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 2 reproduce fielmente el texto originario, si bien incluye dos nuevas letras h) e i) de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Real Decreto-ley 3/2011, y en la letra d) se ha sustituido la frase "parados de larga duración mayores de 45 años" para pasar a contemplar, como colectivos distintos, a los "parados de larga duración" y a los "mayores de 45 años", guardando, con ello, concordancia con lo previsto en el artículo 30.1 sobre los colectivos prioritarios cuya redacción proviene de una ley posterior, la Ley 18/2014. Se considera acertada la no inclusión de la referencia expresa a Suiza, propuesta por la Secretaría de Emigración e Inmigración, porque basta la remisión genérica a la normativa reguladora para los restantes extranjeros. En el artículo 3 se sustituye la referencia del departamento ministerial por la del actual y se tiene en cuenta la nueva denominación de la Conferencia Sectorial. Además, se ha suprimido el anterior apartado 3, derogado por el artículo 114 de la Ley 8/2014. En el artículo 4 y en el último inciso de su párrafo segundo, se ha sustituido la referencia originaria a que las Comunidades Autónomas "establecerán los mecanismos de colaboración oportunos" por la de "podrán establecer". Nada se objeta a esta modificación porque refleja mejor el nuevo contexto de esa colaboración. Lo mismo cabe decir de la supresión del inciso final de ese párrafo, relativo a la colaboración con las corporaciones locales, a la vista de los dos nuevos párrafos añadidos en esa materia por el artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2011. Un nuevo artículo 5, "Instrumentos de la política de empleo", se limita a enumerar tales instrumentos, que se regulan en el Título III. La memoria del Proyecto considera adecuada esa incorporación en un Título y Capítulo que contiene la definición, objetivos, planificación y ejecución, y dimensión local de la política de empleo. Aunque este nuevo artículo sería innecesario, no se objeta, pues no innova ni incluye regulación antes inexistente y cumple una cierta función pedagógica. En todo caso, al no haber, dentro de este Título preliminar otros Capítulos, resulta innecesario agrupar su contenido dentro de un "Capítulo único". Séptima. Título I Los cambios estructurales más significativos se contienen en el Título I sobre el Sistema Nacional de Empleo. El artículo 6 reproduce al actual y no reformado artículo 5, sin más cambios que los de mera redacción y empleo de minúsculas para referirse a las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 7 reproduce el vigente artículo 6, pero esta vez incluye en su apartado 1 la nueva redacción que el artículo 114 de la Ley 18/2014 dio a las letras d) y e) y la que el artículo 4.1 del Real Decreto-ley 3/2011 dio a la letra h). Como novedad, se ha introducido acertadamente un nuevo apartado 3 para incorporar la actual disposición final tercera de la Ley 56/2003,

sobre recursos del Sistema Nacional de Empleo, sin que, pese a lo que estima la Unión General de Trabajadores, los cambios introducidos por razones sistemáticas en la redacción del nuevo apartado, sustituyendo "de los fines" por "estos fines (que son los que indica el propio artículo) puedan dar lugar a posibles "interpretaciones limitativas". El artículo 8, actual artículo 7, reproduce correctamente su redacción modificada por el artículo 4,2 del Real Decreto-ley 3/2011. La Secretaría General Técnica ha sugerido que se mencione también a la Conferencia Sectorial en materia de formación profesional para el empleo, prevista en la Ley 30/2015, no existiendo obstáculo para ello, pues este organismo puede considerarse también, en su ámbito específico, un órgano del Sistema Nacional de Empleo. El artículo 9 incluye el texto del artículo 7 bis, introducido por el artículo 4.3 del Real Decreto-ley 3/2011, cambiando lógicamente la numeración de los artículos que menciona de acuerdo con la numeración que establece el nuevo texto refundido. El artículo 10, sobre la Estrategia Española de Activación para el Empleo, se ha limitado a incorporar el texto del vigente artículo 4 bis, tal y como fue redactado por el artículo 114 de la Ley 18/2014, sin que el precepto pueda incluir ex novo una precisión sobre las formas de participación, su eficacia y su resultado, como había sugerido la Unión General de Trabajadores. El artículo 11 incorpora el texto del actual artículo 4 ter, tal y como quedó redactado por el artículo 114 de la Ley 18/2014, si bien ha incluido en su apartado 2 el texto de la disposición adicional séptima de la Ley de Empleo, que fue incorporada por el artículo 1 del Real Decreto-ley 14/2011, elección sistemática que este Consejo de Estado considera pertinente. La sugerencia de la Unión General de Trabajadores sobre que el precepto haga referencia expresa a la preceptiva participación de los "agentes sociales" en la elaboración de esos Planes, supondría introducir una regla legal inexistente, lo que no permite la función encomendada al Gobierno por la Ley 20/2014. El nuevo artículo 12, dedicado al "Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo", ha incorporado la letra c) del vigente artículo 7 bis tal como fue redactada por el artículo 114 de la Ley 18/2014. Nada hay que objetar a esa opción porque el contenido de esa letra c) tiene sustantividad y entidad suficiente para justificar su incorporación a un artículo propio. En el artículo 13 se considera desafortunado el cambio respecto al texto del actual artículo 8, que en buena parte reproduce, consistente en sustituir los números por letras y dividir estas en números. Sería más adecuado seguir la estructura anterior de números, utilizando mejor el ordinal 1º...) y, en su caso, con subdivisiones y letras, criterio que siguen otros artículos del Proyecto. Por lo demás, el número 2º de la proyectada letra b) ha reproducido la redacción dada a la "letra b) del apartado 2 del artículo 8" por el artículo 16 de la Ley 11/2013, texto que confirma la conveniencia de mantener la ordenación precedente. El artículo 14 reproduce fielmente la redacción dada al vigente artículo 9 por el artículo 114 de la Ley 18/2014. En el capítulo II de este Título los artículos 15, 16 y 17 mantienen la redacción de los actuales artículos 10, 11 y 12 de la Ley de Empleo. En el artículo 16 se menciona ahora acertadamente el número y fecha de la Ley General Presupuestaria. Habrá de tenerse en cuenta, a la hora de citar la Ley 30/1992, la inminente aprobación de una nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de una nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. El artículo 18, referente a las competencias del servicio público estatal se corresponde con el vigente artículo 13, cuyo texto originario ha sido objeto de numerosas modificaciones que se han incorporado correctamente al texto proyectado, tarea que ha requerido un especial cuidado, dada la modificación del orden del listado por las letras o añadidos que sucesivos textos legislativos han introducido. Las letras d) y h) se corresponden con la redacción dada por el artículo 114 de la Ley 18/2014; la letra f) ha sido modificada por el artículo 16 de la Ley 15/2014; las letras e) g) e i) y las nuevas letras j), k) y l) son resultado de lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-

ley 1/2011. La Generalidad de Cataluña considera que este artículo, al establecer las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal, invade las competencias de Cataluña al no estar justificada la descentralización de las políticas de empleo y concretados con claridad los mecanismos de coordinación y de participación de la Generalidad. Al parecer, la concreción de esos mecanismos se ha dejado para el desarrollo reglamentario pero, en todo caso, la STC 22/2014, de 13 de febrero, en su fundamento jurídico 7 ha rechazado la impugnación de ese precepto formulada en su momento por la propia Generalidad; por ello, no cabe objetar que se mantenga el texto tal y como había sido redactado por la Ley 18/2014. El artículo 19, actual artículo 17, ha incluido en su apartado 2 la redacción dada por el artículo 6.1 del Real Decreto-ley 3/2011, así como la redacción de los dos nuevos apartados 3 y 4 por obra del artículo 114 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Nada que decir del artículo 20, que reproduce el vigente artículo 18. El artículo 21 forma parte del nuevo capítulo IV, sobre financiación, que ha reunido los actuales dispersos artículos sobre el tema. Mantiene el título del precedente artículo 14 "presupuestación de los fondos de empleo de ámbito nacional". Dentro de la facultad de aclaración concedida al Gobierno se sugiere que se sustituya el término "presupuestación" por el más correcto y adecuado "régimen presupuestario". En cuanto al contenido del precepto, nada que objetar: incorpora el primer apartado del originario artículo 14 de la Ley de Empleo, que no ha sido modificado; los apartados 2 y 3 de ese precepto en la redacción que les dio el artículo 114 de la Ley 18/2014 y el apartado 4 conforme a lo regulado por el artículo 16 de la Ley 11/2013. Se ha tenido en cuenta la mejora técnica sugerida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de que en el artículo 21.3 se haga referencia "a la distribución" de los fondos y a que "se acuerde destinar" en vez de a que "se destine". Al contrario, no se ha atendido la sugerencia de ese Ministerio de que en el artículo 21.1 se haga eco de lo concretamente establecido en el artículo 86 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y del Acuerdo del Consejo de Ministros sobre las instrucciones de aplicación de ese artículo 86. Sin embargo, el precepto ya hace referencia genérica a la Ley General Presupuestaria y, en cuanto a esas instrucciones, carecen de rango legal, por lo que carecen de relevancia para la redacción del precepto ahora comentado. Los artículos 22, 23 y 25 recogen respectivamente y sin cambios los inalterados artículos 15, 16 y 19 de la Ley de Empleo. El artículo 24 ha incorporado al articulado la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, cumpliendo lo ordenado en el artículo uno f) de la Ley 20/2014, y es correcta la criticada sustitución de la referencia a "acciones y programas" por la vigente de "servicios y programas". La Confederación Española de Organizaciones Empresariales ha destacado que al final del segundo párrafo del artículo 24.8 se habla de quien ostente en cada momento la Vicepresidencia del Sistema Nacional de Empleo, existiendo tres vicepresidentes de ese Consejo General; no obstante, la redacción del precepto ha dejado claro que el vicepresidente que actúe en representación de las Comunidades Autónomas en el Comité de Gestión del Fondo será quien ocupe la vicepresidencia de ese Consejo General. Se ha sustituido la referencia a los representantes del Ministerio, mencionándose ahora al de Hacienda y Administraciones Públicas. Octava. Título II Este nuevo Título, cuya denominación originaria no se mantiene, fue incorporado por el artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2011 pero ha sido reformado sustancialmente por el artículo 114 de la Ley 18/2014, que modificó la rúbrica del Título y del Capítulo I, denominado ahora "Usuarios de los servicios", como ha recogido el texto proyectado. Los artículos 26 y 27 incorporan, respectivamente, los vigentes artículos 19 bis y 19 ter tal y como quedaron redactados por la Ley 18/2014. No se han incorporado lógicamente al texto proyectado los artículos 19 quáter y 19 quíntos de la Ley de Empleo, ya que quedaron suprimidos por la Ley 18/2014. El artículo 28 ha reproducido el actual artículo 19 sexies. En la primera versión

del texto refundido se había incluido un inciso "si procede" que el artículo vigente no contenía, lo que fue criticado por el Consejo Económico y Social, que ha propuesto la eliminación del inciso al contrastar con el carácter universal de los servicios que se desprende del artículo 29.1, lo que acertadamente se ha hecho en el texto sometido a consulta, pues ese inciso modificaba sin base legal el contenido del precepto que se refunde, sin que pueda entenderse como un cambio que armonice o aclare. El artículo 29 reproduce el vigente artículo 19 septies, referido al itinerario individual y personalizado de empleo, tal y como fue redactado por el artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2011, pero en el apartado 1 se ha añadido un nuevo párrafo "la elaboración de estos itinerarios se extenderá a toda la población desempleada". Según la Confederación Sindical de Comisiones Obreras", este párrafo no está incluido en ninguna norma legal y puede presentar contradicción con el artículo 28 del proyecto, sugiriendo que debería ser modificado por una norma legal para asegurar realmente que la elaboración de estos itinerarios se extienda a toda la población desempleada y no dependa de la declaración o no de su procedencia en la entrevista inicial prevista en el proyectado artículo 28. Sin embargo, este nuevo párrafo tiene su base en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 3/2011, como lo ha entendido el Consejo Económico y Social, y lo confirma la Memoria del análisis de impacto normativo. El artículo 30, sobre colectivos prioritarios, incluye el apartado 2 del actual artículo 19 octies, en la versión originalmente dada por el Real Decreto-ley 3/2011 mientras que, en su apartado 1, se ha tenido en cuenta la versión introducida por el artículo 114 de la Ley 18/2014. Novena. Título III El contenido de este Título, dedicado a los instrumentos de la política de empleo, incluye la materia regulada en ese Título por la Ley de Empleo, mantiene su estructura en tres Capítulos si bien recoge las reformas que posteriores leyes introdujeron en la mayor parte de sus originarios artículos 20 a 28. El texto del artículo 31 reproduce la redacción del actual artículo 20 de acuerdo a lo establecido por el artículo 14.1 de la Ley 35/2010. El artículo 32 incluye la versión vigente del artículo 21 de la Ley de Empleo, conforme a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 18/2014. El artículo 33, sobre agencias de colocación, ha asumido la redacción del vigente artículo 21 bis, en la versión dada por el artículo 117 de la Ley 18/2014, si bien el apartado 5 ha mejorado su redacción. La referencia al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social habrá de tener en cuenta la prevista próxima reforma de ese texto refundido, por lo que lo más conveniente sería no mencionar la fecha del correspondiente Real Decreto Legislativo, observación que ha de extenderse a cuantas referencias del mismo tipo se hagan en el proyectado texto refundido de la Ley de Empleo. El apartado 6 de este artículo 33 ha insertado el contenido de la vigente disposición adicional segunda de la Ley de Empleo, sobre la actuación como agencias de colocación de las empresas de trabajo temporal, lo que se corresponde fielmente con su contenido. El artículo 34 incluye el vigente artículo 22 tal y como fue redactado por el artículo 14.3 de la Ley 35/2010, salvo su apartado 2, que fue modificado por el artículo 117 de la Ley 18/2014. También procede del artículo 14.3 de la Ley 35/2010 la redacción del artículo 22 bis de la Ley de Empleo, que ha asumido el artículo 35 del Proyecto. El artículo 36 ha incorporado el actual artículo 23 en la versión vigente resultante del artículo 114 de la Ley 18/2014 y lo mismo cabe decir del artículo 38 respecto al precedente artículo 25. El artículo 37 ha asumido el texto del vigente artículo 24, pero en la redacción dada por el artículo 10 del Real Decreto-ley 3/2011. El artículo 39, sobre la evaluación continuada de las políticas activas de empleo, ha incorporado el texto de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, cumpliendo el mandato del artículo uno, f) de la Ley 20/2014. El artículo 40, que sustituye al vigente artículo 26, ha asumido la amplia modificación del precepto por la disposición final cuarta de la Ley 30/2015, de 9

de septiembre, y la nueva redacción de ella resultante. El artículo 41 ha incorporado el actual artículo 27 de la Ley de Empleo, que fue modificado por el artículo 14.6 de la Ley 35/2010, salvo el apartado 4, que incorpora las modificaciones introducidas por el artículo 7 del Real Decreto-ley 11/2013, y luego por el artículo 7 de la Ley 1/2014. La Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2015, de 19 de febrero, declaró inconstitucional y nulo el artículo 7 del Real Decreto-ley 11/2013, por "que no ha quedado explicitada la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que debían responder" los cambios introducidos por ese artículo 7, pero, al haberse incorporado ese precepto a una ley formal, nada hay que objetar a que se incorpore el texto del apartado 4 al artículo 41 del proyectado texto refundido. El artículo 42 incluye el vigente artículo 28, manteniendo la versión originaria del apartado 2 e incluyendo, como apartado 1, el texto de la redacción dada por el artículo 14. 7 de la Ley 35/2010. Décima. Disposiciones adicionales El proyectado texto refundido incluye diversas disposiciones adicionales, algunas sin cambios respecto al texto originario, aunque reordenadas, y otras que incorporan otras procedentes de diversos textos legales. La disposición adicional primera se reproduce sin cambios. La disposición adicional segunda se corresponde con la actual disposición adicional tercera. La disposición adicional tercera incorpora la vigente disposición adicional quinta. La disposición adicional cuarta incluye el contenido de la actual disposición adicional octava, mientras que, acertadamente, la vigente disposición adicional cuarta se ha incluido en el artículo 8 del proyectado texto refundido. Ninguna objeción ha de hacerse a esta reordenación, por cuanto mejora el orden sistemático precedente. Tan solo cabe recordar, respecto a la disposición adicional cuarta, que la aplicación en 2015 del plan integral de empleo de Canarias está suspendida por la disposición adicional 74 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, lo que, desde luego no impide que se mantenga la disposición adicional cuarta del texto proyectado. La nueva disposición adicional quinta ha incorporado la disposición adicional sexta de la Ley 35/2010, reformulada por la Ley 20/2014. La vigente disposición adicional sexta, añadida por la Ley 35/2010, fue afectada por la disposición derogatoria de la Ley 30/2015, de modo que la disposición adicional sexta del Proyecto se corresponde con la disposición adicional decimoséptima de la Ley 35/2010. La disposición adicional séptima ha incorporado la disposición adicional novena vigente, que ha sido añadida por la disposición final décima, 2 de la Ley 3/2012. La disposición adicional octava, sobre identificación de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, aunque puede ser redundante, se ha incorporado para dejar claro el cambio de denominación de esa Conferencia Sectorial, y que la referencia a la denominación precedente (Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales) y a sus funciones debe entenderse referida a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. En puridad, esa cláusula genérica debe entenderse aplicable no solo a normas legislativas sino también a normas reglamentarias. Undécima. Disposiciones transitorias La disposición transitoria primera ha incluido el texto originario del mismo precepto de la Ley de Empleo, que no había sufrido modificaciones. La disposición transitoria segunda ha mantenido su contenido originario, pero ha modificado su redacción para tener en cuenta las transferencias de competencias y declarar la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla mientras la gestión no se transfiera a estas ciudades autónomas. Ha de sugerirse que, en la referencia a formación profesional para el empleo, se añada el ámbito laboral. La introducción de esta nueva redacción de la disposición transitoria segunda tiene en cuenta el proceso de transferencias, de manera que cabe entender que entra dentro de las facultades de aclaración y armonización que la Ley delegante ha otorgado al Gobierno. La disposición transitoria tercera mantiene el mismo texto de la correlativa disposición del texto originario de la Ley de Empleo, si bien le añade una rúbrica "Políticas activas de empleo

dirigidas a mujeres", de la que carecía. La disposición transitoria cuarta recoge la redacción de la vigente disposición transitoria de misma numeración, añadida por el artículo 117 de la Ley 18/2014. Duodécima. Disposiciones finales La disposición final primera, sobre títulos competenciales, ha recogido el contenido de la disposición final primera de la Ley de Empleo, si bien ha cambiado la referencia al anterior artículo 13. e) por el nuevo artículo 18. h), que lo sustituye, lo que es correcto. Respecto al texto inicial, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas había propuesto una nueva redacción de esa disposición final primera que estuviera de acuerdo con las vigentes directrices de técnica normativa que indican que la cita del artículo 149 de la Constitución no debe ser meramente numérica, sino que debe incluir el literal completo del título habilitante, y ha elaborado una propuesta de nueva redacción del precepto que, acertadamente, ha asumido la nueva versión del texto refundido sometido a consulta. La disposición final segunda mantiene la misma redacción de su homónima disposición dentro de la Ley de Empleo pero ha modificado su rúbrica de "Habilitación reglamentaria" por la de "Habilitación para el desarrollo reglamentario", que este Consejo de Estado considera más adecuada. La vigente disposición final tercera de la Ley de Empleo, sobre "Recursos del Sistema Nacional de Empleo", como ya se ha dicho, se ha incorporado como un nuevo apartado 3 del artículo 7 del proyectado texto refundido. Ello ha llevado a que la disposición final tercera del Proyecto se corresponda con la vigente disposición final cuarta de ese texto legal, dedicada a los convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para la financiación de gastos compartidos, correspondientes a la gestión estatal de prestaciones por desempleo que no impliquen la ampliación del coste efectivo traspasado a las Comunidades Autónomas. Nada que objetar a su redacción, aunque cabe sugerir que, al haberse incluido en el Proyecto un nuevo Capítulo sobre financiación, podría considerarse la conveniencia de incluir dentro de ese Capítulo, como artículo propio, el contenido de esa proyectada disposición final tercera. Decimotercera. Consideración final El Consejo de Estado considera que el proyectado Real Decreto Legislativo y, en concreto, el texto refundido que contiene, ha realizado con acierto la refundición en un único texto de un sector del ordenamiento jurídico de especial relevancia para la ciudadanía, que había sido objeto de numerosas modificaciones, y que se ha tenido que armonizar con otras normas que han incidido en su contenido. Con ello, se remedia la actual dispersión reguladora y se otorga a esta materia una regulación mucho más clara, armonizada y segura. El proyectado texto refundido ha cumplido, así, satisfactoriamente los dos objetivos que la memoria del análisis de impacto normativo asumía: aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales y estructurar, sistematizar y ordenar en una única disposición los preceptos de la misma naturaleza y alcance que contienen los textos legales existentes. Con ello, se evitará la dispersión de la legislación estatal en materia de empleo y su fraccionamiento, se facilitará la operatividad de la política de empleo y la efectividad de sus servicios, y se aclarará la distribución de competencias en materia de política de empleo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, asegurando la cooperación y coordinación entre ellos para la mayor eficacia de los servicios y programas del Sistema Nacional de Empleo. Esta consideración general favorable del proyecto sometido a consulta no excluye las sugerencias y mejoras que se han ido desgranando a lo largo del presente dictamen.

CONCLUSIÓN En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen: Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo." V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado. Madrid, 8 de octubre de 2015 LA

SECRETARIA GENERAL, EL PRESIDENTE, EXCMA. SRA. MINISTRA DE
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.