

# LA DIMENSIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. UNA REVISIÓN COMPETENCIAL TRAS LA APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014

PATRICIA NIETO ROJAS

*Profesora Ayudante Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*  
Universidad Carlos III

## EXTRACTO

**Palabras clave: Políticas de empleo, reparto de competencias, estrategia española de empleo**

La Ley de Empleo avanzó en el principio de descentralización de las políticas activas de empleo, instando a establecer a las CCAA “actuaciones y medidas que ellas mismas establezca según las necesidades y circunstancias específicas de sus respectivos territorios”. La recientemente aprobada Estrategia Española de Empleo 2012-2014 profundiza en este principio al establecer “un nuevo marco de relación” entre el servicio público de empleo estatal y los autonómicos, y expresamente recuerda “las diferencias territoriales que caracterizan al mercado de trabajo español”.

Este nuevo marco de relación basado en un criterio de corresponsabilidad entre los distintos Servicios Públicos de Empleo se dirige a la consecución de los objetivos de política de empleo del Estado y de la Unión Europea, dotando de un margen amplio de flexibilidad a cada territorio para que adapte esta estrategia a sus concretas características. El presente artículo aborda cuál es el modelo competencial en materia de empleo dentro del entramado institucional del Sistema Nacional de Empleo tras la aprobación del RDL 3/2011, y analiza cuál es el encaje legal de las múltiples actuaciones en materia de empleo impulsadas por los Entes Locales.

## ABSTRACT

**Key words: Employment policy and law, decentralization, competences**

The Employment Law (L.56/2003) regulates the functioning of public employment services (PES) in the context of decentralization to the regions (autonomous communities and municipalities) and the European employment strategy. The new legislation has been completed with the promulgation of the Royal Decree 3/2011 and the Spanish Employment Strategy 2012-2014; these reforms want to increase the efficiency of the functioning of the labour market and to improve the opportunities for joining it in order to achieve the reduction of unemployment.

This process law seeks to make the National Employment System a basic instrument to introduce modernization through active employment policies, “which complement and are related to unemployment benefit and are articulated through programmes of personalized attention for job-seekers according to their characteristics”. Active employment policy should take a preventive approach, attempting to introduce initiatives that prevent people from falling into long-term unemployment. The national and regional –including local level- public employment services in collaboration with the job-seekers concerned.

## ÍNDICE

1. LA MODERNIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA
2. LA ADAPTACIÓN DEL MERCADO DEL TRABAJO AL TERRITORIO COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DEL MODELO DESCENTRALIZADO DE EMPLEO
3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO. EL PARADIGMA DANÉS EN LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.
4. LA PROYECCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. UNA VISIÓN DESDE EL ÁMBITO LOCAL
  - 4.1. El principio de territorialización de las políticas activas de empleo como eje de las recientes reformas normativas
  - 4.2. La dimensión local de la política de empleo. Una asunción competencial impropia
  - 4.3. Un nuevo impulso a la dimensión territorial de las políticas activas de empleo. La promoción del desarrollo económico local en la nueva Estrategia Española de Empleo.
5. LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014
  - 5.1. La participación de los Entes Locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico
  - 5.2. Otras fórmulas de colaboración
6. REFLEXIONES FINALES

## 1. LA MODERNIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La Encuesta de Población Activa del tercer trimestre del año 2011 cifra la tasa de paro en el 21,52%, trece puntos por encima de la existente a finales de 2007. Este nivel de desempleo, que afecta a cerca de 4.980.000 personas, constituye un coste personal y social para muchos trabajadores y supone un lastre inasumible para el crecimiento de la economía<sup>1</sup>. La consecuencia más nefasta de esta crisis económica se agrava en determinados territorios habida cuenta de la persistencia de significativos desequilibrios internos en el mercado de trabajo español; a modo de ejemplo, las tasas de empleo autonómicos oscilan entre un 39,42% (la más baja) y un 54,42% (la más elevada), mientras que las tasas de paro oscilan entre el 11,63% y el 29,76%<sup>2</sup>.

Este desalentador panorama hace imprescindible que todos los actores implicados en la gestión de las políticas activas de empleo (servicios públicos de empleo, agentes sociales y entidades privadas) puedan garantizar una atención

<sup>1</sup> EM RD Ley 1/2011, 2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE 12.2.2011)

<sup>2</sup> Un diagnóstico detallado de las tendencias del mercado de trabajo puede consultarse en el RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE 19.11.2011)

personalizada a los demandantes de empleo que mejore la eficacia de esta intervención<sup>3</sup>. Esta exigencia es además inescindible de una profunda revisión de los servicios públicos de empleo, máxime si tenemos en cuenta que la cuota de mercado de éstos, medida en términos de porcentaje de colocaciones gestionadas del total de colocaciones registradas en el año 2009, representa un raquíutico 2,7%<sup>4</sup>.

Esta inasumible cuota solo encuentra explicación (que no justificación) por la conjunción de tres factores :a) la creciente confianza de los empresarios en internet como método de captación de empleados asociada al crecimiento de la utilización de la red por parte de los demandantes de empleo; b) la presencia en el ámbito de la intermediación laboral de agencias privadas de colocación y de empresas de trabajo temporal que se han mostrado más ágiles a la hora de proporcionar un candidato adecuado a las demandas de los empresarios, y c) porque el perfil del usuario de los servicios públicos de empleo se caracteriza por un notable peso de los colectivos con más dificultades de inserción en el mercado de trabajo (mayores de 45 años, parados de larga duración, jóvenes con escasa cualificación), lo que indudablemente influye en la percepción que tienen los empresarios sobre las posibilidades y el lapso de tiempo necesario para cubrir las vacantes ofrecidas en los SPE.

Con el objetivo de superar esta situación y con el convencimiento de que la modernización de los servicios de empleo supondrá un punto de inflexión para la recuperación económica, en los últimos meses hemos sido testigos de diversas reformas dirigidas, de un lado, a modernizar las estructuras de intermediación y orientación laboral y, de otro, a lograr una atención más personalizada para las personas que tratan de insertarse en el mercado de trabajo.

Dicho proceso normativizador puede ordenarse en tres ejes: en primer lugar, las reformas dirigidas a regular las agencias privadas de colocación (posibilidad incorporada en la Ley 35/2010, de 17 de junio, de medidas urgentes

<sup>3</sup> Generalmente la eficacia se establece mediante la mediación de los siguientes indicadores: a) número de colocaciones gestionadas por los SPE; b) la confianza de los empresarios en el SPE (puestos ofrecidos para gestión); c) la cuota de mercado o el número de colocaciones en las que interviene activamente el SPE en relación a las colocaciones totales (colocaciones gestionadas/colocaciones totales); d) la tasa de éxito en la intermediación laboral por parte del SPE a la hora de cubrir las vacantes ofrecidas por los empresarios (colocaciones gestionadas/puestos de trabajo ofrecidos para gestión) y e) la tasa de registro medida como la proporción de empresarios que recurre al SPE como método para reclutar un candidato adecuado a las características de las vacantes que ofrecen (puestos de trabajo ofrecidos para gestión/colocaciones totales. Siguiendo en este párrafo a Alujas Ruiz, J. La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. *Tribuna de Economía*, nº 841, marzo-abril 2008, p. 178. Vid del mismo autor El servicio público de empleo en el mercado de trabajo en España en el mercado de trabajo en España, *Cuadernos de CC .EE. y EE*, nº 53, 2007, pp. 27-51.

<sup>4</sup> Alujas Ruiz, J. A. Eficacia de los servicios públicos de empleo en los procesos de intermediación laboral, *Cuadernos de Mercado de Trabajo*, nº 6, 2011, p. 78.

para la reforma del mercado de trabajo<sup>5</sup>, y desarrollada en el RD 1796/2010, de 30 de diciembre<sup>6</sup>, siendo uno de los aspectos más novedosos de esta reforma el expreso reconocimiento del ánimo de lucro en dicha actividad<sup>7</sup>. Es cierto que la posibilidad de que estas agencias tuviesen ánimo de lucro ya se contemplaba en convenios internacionales ratificados por España (convenio 181 OIT), sin embargo dicha posibilidad no fue acogida en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y ha tenido que ser en un contexto económico como el actual cuando el legislador ha considerado “ineludible iniciar una apertura a la colación público-privada entre los agentes que intervienen en la intermediación laboral”<sup>8</sup>, admitiendo el posible ánimo de lucro en la actividad de estas agencias, si bien garantiza que la intermediación es un servicio de carácter público con independencia de los agentes (públicos o privados) que la realicen (art. 21 LE).

Dos apreciaciones han de hacerse en relación a la técnica jurídica empleada para regular las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro; en primer lugar, se ha de recordar que la expresa admisión del lucro se normativiza a través de un RDL (posteriormente convalidado en la Ley 35/2010), y ello a pesar de que España ratificase hace más de doce años el convenio 181 OIT antes referido en el que ya se admitía esta posibilidad. Llegados a este punto, cabría plantearse si no hubiese sido más conveniente haber abordado una reforma integral de la LE que diese respuestas a las nuevas fórmulas de gestión del empleo y no incluir un aspecto de tanta transcendencia práctica como es el del ánimo de lucro de las agencias privadas de colocación en una ley transversal como es la de la reforma del mercado de trabajo.

En este sentido, consideramos que hubiese sido necesario un debate más amplio que estableciese una reflexión profunda sobre las estructuras públicas y privadas que actúan en el entramado de la política española de empleo y no ha-

<sup>5</sup> BOE 18.6.2010

<sup>6</sup> BOE 31.12.2010. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., El nuevo régimen de las agencias privadas de colocación, *RL*, nº 3, 2011, pp. 1 a 14.

<sup>7</sup> Esta regulación se enmarca además en el proceso de apertura a sujetos privados de intermediación exigida por el ordenamiento comunitario. Como es de sobra conocido, los servicios de empleo han sido en el acervo comunitario una actividad monopolizada, mediante un servicio público y gratuito, que impedía la entrada a intermediarios privados. Este monopolio fue cuestionado, de un lado, por la escasa eficacia de estos servicios (bajo porcentaje de colocaciones gestionadas y la excesiva burocracia en su planteamiento) y, de otro, porque esta regulación podía contravenir el principio de libre competencia. Prueba de ello es que existen varios pronunciamientos del TJCE que estiman la sujeción de las oficinas de colocación al derecho de la competencia y, en consecuencia, declaran ilegales las regulaciones nacionales que establecían el monopolio de los servicios públicos de colocación. STJCE Hofner y Elser (STJCE 23/4/1991, asunto C-41/1990); STJCE Job Centre II (STJCE 11/12/1997, asunto C-55/1996); STJCE Giovanni Carra (STJCE 8/6/2000, asunto C-258/98) y el Auto Monnier (ATJCE 19/6/2001, asunto C- 213/2001)

<sup>8</sup> EM RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

ber “despachado” dicho requerimiento mediante el recurso al Decreto Ley y el posterior desarrollo reglamentario, justificando la urgencia de la medida en la necesidad de modernizar las estructuras de intermediación. Urgencia que tras la lectura atenta de este RD Ley no se constata, máxime si tenemos en cuenta los instrumentos en los que se quiere apoyar la renovación que, como veremos, mantienen en sus elementos definitorios los rasgos ya incorporados en la LE y en su normativa de desarrollo.

Aun así, el enorme calado de la reforma de las agencias privadas de colocación es incuestionable, especialmente tras la aprobación de su desarrollo reglamentario que contempla de manera detallada las fórmulas de participación de los agentes privados en las actividades de intermediación laboral. En este sentido, el RD 1796/2010, en línea con lo establecido en la OIT, establece requisitos específicos en lo que hace al procedimiento para la concesión de la autorización para actuar como agencia de colocación.

En relación a la incidencia que esta regulación pueda tener para los Entes Locales debemos distinguir a los municipios, mancomunidades u otras estructuras administrativas como son las Diputaciones que ya actuaban como agentes colaboradores de los servicios públicos de empleo bien como agencias de colocación sin fines lucrativos, autorizadas en el marco del RD 735/1995<sup>9</sup>, bien como centros asociados de los servicios de empleo autonómicos<sup>10</sup>, de aquellos otros Entes Locales que habían impulsado servicios similares a los descritos si bien no habían obtenido la preceptiva autorización para actuar como agencia de colocación<sup>11</sup>.

Esta diferencia (servicios de empleo municipales autorizados o no autorizados) tiene una especial relevancia tras la aprobación del RD 1796/2010 ya que a las agencias de titularidad municipal que ya habían sido autorizadas, les será de aplicación lo dispuesto en la DT 1ª RD, es decir, estas agencias disponen de un plazo de seis meses para obtener la nueva autorización y podrán

<sup>9</sup> Tal es el caso del Servicio Granadino de Colocación que actúa como una agencia de colocación sin fines lucrativos, diseñada y gestionada por el Instituto Municipal de Formación y Empleo de Granada desde 1996. Está autorizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el marco del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, con número de registro 2.005. Estas Agencias también han sido impulsadas en las ciudades de Zaragoza, Palma de Mallorca, Cartagena, etc.

<sup>10</sup> Tal es el caso del Ayuntamiento de Paterna que ha firmado un convenio con el Servicio Valenciano de Empleo mediante el cual el Área de Promoción Económica y Empleo ha sido homologada como “Centro Asociado” para colaborar con el Centro Servef de Burjassot, con plena autorización administrativa, en el ámbito de la intermediación laboral mediante la participación en los procesos de demanda y oferta de empleo.

<sup>11</sup> Tal es el caso de la Agencia para el Empleo de Madrid, organismo autónomo local adscrito al Área de Gobierno de Economía y Empleo que tiene como finalidad, conforme establece el artículo 2 de sus Estatutos, la gestión de las políticas municipales de empleo, mediante la intermediación laboral, la orientación y formación de los desempleados y trabajadores, y el fomento del empleo estable y de calidad. B.O.C.M. núm. 154/2004, de 30 de junio.

constituirse además como entidades colaboradores de los servicios públicos de empleo (art 16 RD). Esta colaboración les permitirá además recibir una financiación de los servicios públicos de empleo mediante la suscripción del convenio de colaboración que les supondrá un marco presupuestario estable.

Más dudas plantea el encaje normativo de las agencias o servicios de empleo municipales que no estaban autorizados por el servicio público de empleo competente. Dada la consideración de la intermediación laboral como servicio de carácter público (art. 20.3 LE en la nueva redacción dada por la Ley 35/2010), todas las personas físicas o jurídicas, incluidos los ayuntamientos, que realicen dicha actividad tendrán que obtener la preceptiva autorización, so pena de incurrir en una infracción muy grave tipificada en la LISOS<sup>12</sup>.

Finalmente en el hipotético caso –poco probable en la práctica– de que alguna de estas agencias municipales se constituyese con ánimo de lucro, tendrían que contar con un presupuesto propio (el RD establece que al menos un 40% de su actividad habrá de realizarse con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo). Esta limitación presupuestaria trata de evitar que las agencias de colocación con fines lucrativos sólo desarrollen actividades financiadas con fondos públicos.

El segundo eje en las reformas se vertebra sobre la necesidad de lograr una mayor conexión entre políticas activas y pasivas de empleo al tiempo que garantizar una mejor atención a los trabajadores que buscan un empleo (RD 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)<sup>13</sup>. Esta exigencia tiene su origen en el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones en el que se institucionalizó un “catálogo de servicios a la ciudadanía” que garantizará en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo.

Este sistema se sustenta en un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un itinerario individual y personalizado de empleo; el citado itinerario se materializará en un Acuerdo Personal de Empleo (APE) por el cual la persona beneficiaria del itinerario se comprometerá a su participación activa en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo o puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y el servicio público de empleo a la asignación y segui-

<sup>12</sup> El art. 16.1 LISOS establece como infracción muy grave “Ejercer actividades de intermediación, de cualquier clase y ámbito funcional, que tengan por objeto la colocación de trabajadores sin haber obtenido la correspondiente autorización administrativa o exigir a los trabajadores precio o contraprestación por los servicios prestados”.

<sup>13</sup> BOE 19.2.2011.

miento de dichas acciones.<sup>14</sup> Para lograr este objetivo se aúna el compromiso de contratación de 1500 promotores de empleo que se sumarían a los 1500 orientadores laborales contratados desde 2008 al tiempo que se insta a ir aumentando gradualmente el número de efectivos de los SPE hasta “converger” con la ratio media personal empleado/población beneficiaria que tienen los países de nuestro entorno.

Este objetivo es ambicioso pues teniendo como datos de contraste los últimos presentados por diferentes EM en 2007 y, por tanto, con una tasa de desempleo significativamente más reducida que la actual, España se situaba a la cola de los países en relación a los indicadores medidos como muestra el siguiente cuadro<sup>15</sup>:

| Países        | Activos en miles | Parados        | “Efectivos”<br>totales | “Efectivos” x<br>1000 personas | “Efectivos” x 1000<br>desempleados |
|---------------|------------------|----------------|------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Alemania      | 41.628           | 4.148,60       | 74.009                 | 1,8                            | 17,4                               |
| Francia       | 27.604           | 2.431,20       | 27.118                 | 1                              | 11,2                               |
| Reino Unido   | 30.573           | 1.641,70       | 70.407                 | 2,3                            | 42,9                               |
| Bélgica       | 4.647            | 383,2          | 6.470                  | 1,4                            | 16,9                               |
| Irlanda       | 2.131,6          | 93             | 530                    | 0,2                            | 5,7                                |
| Portugal      | 5.587,3          | 428            | 3.839                  | 0,7                            | 9                                  |
| Finlandia     | 2.648            | 204,4          | 3.700                  | 1,4                            | 18,1                               |
| Suecia        | 4.766,2          | 336,8          | 11.206                 | 2,4                            | 33,3                               |
| Dinamarca     | 2.919,1          | 113,8          | 6.400                  | 2,2                            | 56,2                               |
| Holanda       | 8.596,6          | 335,7          | 4.176                  | 0,5                            | 12,4                               |
| Estonia       | 686,8            | 40,5           | 289                    | 0,4                            | 7,1                                |
| Letonia       | 1.166,6          | 79,5           | 679                    | 0,6                            | 8,5                                |
| Hungría       | 4.245,7          | 316,7          | 3.500                  | 0,8                            | 11,1                               |
| <i>Media</i>  | 171.900          | 13,382         | 232.609                | 1,4                            | 17,4                               |
| <b>ESPAÑA</b> | <b>21.584</b>    | <b>1.837,1</b> | <b>7.996</b>           | <b>0,4</b>                     | <b>4,4</b>                         |

Es cierto que el número de personas contratadas en España por los SPE ha aumentado significativamente en estos últimos 4 años hasta situarse (con datos de septiembre de 2010) en 22.256 efectivos pero habida cuenta que el nivel de desempleo se ha duplicado respecto a los datos de 2007, el ratio se mantiene más o menos estable, y es claramente insuficiente. Además compartimos que el incremento en el número de empleados públicos no es por sí mismo un elemento suficiente para la ansiada modernización de los servicios de empleo

<sup>14</sup> Este es el compromiso que alcanzaron los agentes sociales y que el Gobierno incorporó en la Ley de Empleo mediante la adición de un nuevo Capítulo I al Título I Bis de la Ley de Empleo. Vid RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE 12.2.2011).

<sup>15</sup> Siguiendo este epígrafe a Molina Navarrete, C; De la Casa Segura, S; Valecillo, R. Empleo a tiempo parcial y temporal, “reciclaje” profesional e “itinerarios personalizados de empleo”: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo?”. *CEF. RTSS*, nº 336, 2011, p. 162.

sino que esta exigencia sólo será atendida cuando se ofrezca a los usuarios del servicio (demandantes de empleo, trabajadores y empresas) un servicio eficaz de atención directa, prospección integral de mercados y asesoramiento continuado.

Sin perjuicio de lo anterior, la necesidad de fortalecer y adaptar la actuación de los SPE (tanto el estatal como los autonómicos) a los nuevos requerimientos derivados de los compromisos contenidos en el RDL 3/2011, supone un nuevo marco normativo en lo que hace al funcionamiento de este servicio público y cuyo fundamento último es el de garantizar un tratamiento individualizado y especializado en la atención que se dispensa a todos los usuarios. Este nuevo marco de actuación (que lamentablemente no puede ser analizado con exhaustividad en el presente trabajo<sup>16</sup>) pivota sobre la conjunción de los siguientes elementos que deberán servir de referencia para la elaboración del Plan Estratégico de los Servicios Públicos de Empleo:

|  |  |
|--|--|
| Modelo de servicios y tratamiento individualizado  | Itinerario individualizado y personalizado de empleo                                     |
| Servicios a las empresas   | Colaboración público-privada   |
| Fortalecimiento y modernización de los Servicios Públicos de Empleo y uso de la administración electrónica | Integridad y compatibilidad de la información común del Sistema Nacional de Empleo       |
| Colectivos prioritarios  | Garantía de calidad de los servicios   |
| Transversalidad en las medidas de políticas activas de empleo  | Mayor relación entre las políticas activas de empleo y de protección frente al desempleo |

El tercer eje de las reformas de las políticas activas de empleo persigue avanzar en la territorialización de mismas con el convencimiento de que el principio de adecuación de las políticas a las características específicas de cada territorio es un elemento esencial para su éxito. En este sentido, la propia EM del RDL 3/2011 reconoce que la identificación de los diferentes ámbitos de las políticas activas de empleo se habrá de cubrir por las Comunidades Autónomas “con las actuaciones y medidas que ellas mismas establezca según las necesidades y circunstancias específicas de sus respectivos territorios”. Este objetivo ha sido reiterado en el RDL 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>17</sup>.

Bajo esta perspectiva, el RD1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, profundiza en este principio al establecer “un nuevo marco de relación” entre el servicio público de

<sup>16</sup> Vid, con profundidad el epígrafe 4 “Marco de actuación de los Servicios Públicos de Empleo en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo”, RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE 19.11.2011)

<sup>17</sup> BOE 20.9.2011.

empleo estatal y los autonómicos, y expresamente recuerda “las diferencias territoriales que caracterizan al mercado de trabajo español”.

Prueba de ello es que la EEE se concibe como un instrumento dirigido a la vertebración y eficiencia de la política del empleo y del funcionamiento del sistema nacional de empleo; este nuevo marco de relación está basado en un criterio de corresponsabilidad entre los distintos Servicios Públicos de Empleo para la consecución de los objetivos de política de empleo del Estado y de la Unión Europea, dotando de un margen amplio de flexibilidad a cada territorio para que adapte esta estrategia a sus concretas características.

El presente artículo se centrará en este último aspecto, y para ello abordará cuál es el modelo competencial en materia de políticas activas y el alcance de la asunción por los Entes Locales de determinadas competencias en materia de empleo. Somos conscientes de que en los últimos meses hemos sido testigos de un debate poco sosegado en relación a las necesidades de supresión de entes locales o su posible unificación (agravado por la delicada situación económica de muchos ayuntamientos) que ha forzado a muchos alcaldes a plantear la necesidad de debatir si determinadas competencias (asumidas muchas veces de manera impropia) tendrían que ser devueltas a las Comunidades Autónomas.

La generalizada rebaja de ingresos en las arcas municipales y la paralización del nuevo modelo de financiación local ha situado a los entes locales en una posición muy delicada si bien convendremos que la necesidad de avanzar en la territorialización de las políticas de empleo solo podrá ser asumida con garantías si se apuesta, de un lado, por fórmulas novedosas en lo que hace a la gestión de las políticas activas y, de otro, si se incorpora de manera efectiva a los Entes Locales en esta tarea. A mayor abundamiento, el apartado 3 del nuevo art. 4 Bis LE expresamente establece la necesidad de que la Estrategia Española de Empleo refleje de la “forma más completa todas las políticas activas de empleo que se desarrollen en el conjunto del Estado”, y esta información no puede limitarse al “ámbito orgánico de los Servicios Públicos de Empleo (aunque sean éstos los principales responsables de su impulso y actuación) sino que deberá alcanzar también al resto de actores de la política activa de empleo, públicos y privados, procurando la complementariedad de sus capacidades”<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

## 2. LA ADAPTACIÓN DEL MERCADO DEL TRABAJO AL TERRITORIO COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DEL MODELO DESCENTRALIZADO DE EMPLEO

El empleo o más concretamente su ausencia supone unas de las mayores dificultades que puede tener una persona a lo largo de su trayectoria vital. Con esta premisa, cualquier análisis que se haga sobre la distribución competencial en materia de empleo debe hacerse pivotar sobre una doble perspectiva: en primer lugar, es necesario que se establezca un sistema articulado para vertebrar las actuaciones impulsadas por las distintas Administraciones implicadas (europea, estatal, autonómica y local) y, en segundo lugar, se ha de tener presente que el ciudadano suele acudir prioritariamente a la Administración más cercana<sup>19</sup>, incluso aunque no exista una base competencial para ello.

Como es de sobra conocido, en los últimos años los municipios han canalizado un número creciente de demandas políticas y económicas, y han desarrollado iniciativas novedosas destinadas a ofrecer nuevas respuestas a los problemas de la colectividad; sin embargo, el encaje legal de estas actuaciones en el entramado institucional que compone el Sistema Nacional de Empleo es deficitario<sup>20</sup>. La única referencia a los Entes Locales en este ámbito se contiene en el art. 4 LE cuando establece que “las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”.

El escaso papel asignado a los Entes Locales dentro de la Estrategia Española de Empleo se constata de forma muy sintomática en la propia EM del RDL 3/2011 cuando señala que “mejorar la situación del empleo en nuestro país constituye un objetivo compartido por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales”. Sin embargo, el empleo es una materia donde la máxima de pensar globalmente y actuar localmente<sup>21</sup> tiene pleno

<sup>19</sup> Geffre, X. *Descentralizar en favor del empleo*. Madrid: MTAS, 1990, p. 25.

<sup>20</sup> Mercader Uguina, J. R. El marco competencial de los Ayuntamientos en materia de empleo. En el *I Seminario sobre políticas de empleo en el Municipio. De lo global a lo local*, organizado por la Agencia para el Empleo del Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 13 de noviembre de 2006.

<sup>21</sup> La dinámica globalización-localización puede observarse desde dos perspectivas, perfectamente reflejadas en las palabras de Daniel Bell: “El Estado-nación es demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”. En la primera parte de su afirmación, Daniel Bell se refiere al impacto de la globalización sobre unos Estados-nación que se ven superados por la creciente importancia de los asuntos supranacionales. Pero la parte que más nos interesa de la afirmación de Daniel Bell es la segunda, pues permite intuir que algunos de los problemas que sufrimos-entre los “pequeños problemas de cada día” podrían ser resueltos con mayor éxito en un nivel infraestatal; es decir, en el ámbito local. Brugué, Q; Gomá, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 118.

sentido: en el ámbito municipal se identifican de forma precisa las necesidades sociales y de empleo de un territorio al tiempo que se agilizan las respuestas para atender estas demandas. Este objetivo es compartido por las instancias comunitarias desde donde se refuerza la idea de avanzar en la territorialización de las políticas de empleo.

Una mayor intervención de los Entes Locales en la gestión de las políticas activas de empleo tendría que ser simplemente justificada porque es en este ámbito donde existe un conocimiento de primera mano y sin distorsiones de los problemas de cada territorio<sup>22</sup>. Obviamente las necesidades de actuación pueden ser coincidentes en varios municipios limítrofes habida cuenta de que las referencias a los Entes Locales obedece al diseño administrativo contenido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y que en su propia definición puede generar ineficacias.

La propia EM de aquella Ley, consciente de este riesgo, ya señalaba que “la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. La dificultad específica de ese objetivo radica en que éste no es único y homogéneo, sino constituido por la acción simultánea de los principios de unidad y autonomía de las nacionalidades y regiones, que encuentran su expresión organizativa en la distribución del poder entre las instituciones generales de la Nación y las Comunidades Autónomas”. Y, en este sentido, en el presente trabajo la referencia a los Entes Locales no se circunscribe exclusivamente a los municipios (art. 1 Ley 7/1985) sino que incorpora también el estudio de otras entidades locales reguladas en el art. 42 Ley 7/1985, básicamente comarcas u otras entidades que agrupen a diversos municipios que podrán ser impulsadas por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, siempre que sus características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios municipios interesados si bien será en las leyes de las Comunidades Autónomas donde se determinarán su ámbito territorial, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

<sup>22</sup> En este sentido, Salas Porras, M., *El servicio público de empleo y el proceso de colocación*. Sevilla: CARL, 2010, p. 180.

### 3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO. EL PARADIGMA DANÉS EN LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Un aspecto clave para asegurar la vertebración de este modelo coordinado de empleo en el que intervienen cuatro administraciones -comunitaria, estatal, autonómica y local- pasa por asegurar la centralización de la información y la coordinación de la estrategia pero descentralizar la prestación de servicios. Pero este objetivo, compartido por todas las administraciones implicadas, no ha podido evitarla ralentización en el cumplimiento de los compromisos acordados en la Estrategia de Lisboa en lo que hace a las tasas de empleo de la UE.

Este contexto económico adverso ha obligado a la Comisión a acometer una serie de reformas en torno a dos tareas: producir un crecimiento más fuerte y más duradero y crear más empleo y de mejor calidad<sup>23</sup>, enmarcadas en una nueva estrategia política para el crecimiento en Europa: «Europa 2020»<sup>24</sup>. La aplicación de esta Estrategia renovada se efectúa con las Directrices comunitarias, económicas y de empleo, que deberán orientar las políticas de los Estados Miembros<sup>25</sup> y, a nivel nacional, con los Programas Nacionales de Reforma. Estas directrices fijan objetivos concretos, cuya realización es supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados y efectos para los Estados y sus destinatarios, respetando el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros, incluidas las de sus entidades regionales, en materia de empleo<sup>26</sup>.

Este modelo atribuye a la Unión Europea la definición de la política de empleo y la articulación de las prioridades, es decir, la planificación, la coordinación y el control de las políticas de empleo nacionales, mientras que a los Estados Miembros se le asigna el control de los resultados finales, y a las regiones y a los Entes Locales (municipios, mancomunidades) se les adjudica la responsabilidad de la aplicación de tales políticas en su ámbito concreto<sup>27</sup>. Posteriormente cada Estado elabora con una periodicidad anual un informe de

<sup>23</sup> Comunicación al Consejo Europeo de Primavera - Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa - Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen {SEC(2005) 192}

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM(2010) 2020 final]

<sup>25</sup> Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008-2010).

<sup>26</sup> Colina Robledo, M. La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona. *RMTAS*, nº 42, 2003, p. 27.

<sup>27</sup> En los mismos términos Quesada Segura, R. La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional, *TL*, nº 100, 2009, p. 830.

aplicación de su PNR donde analiza los niveles de cumplimiento de cada Directriz; teniendo en cuenta estos informes, la Comisión y el Consejo presentan el Informe Conjunto de Empleo<sup>28</sup>.

Este procedimiento, diseñado en el art. 128 TCE, supone la coordinación de las políticas de empleo mediante la definición para toda la Unión, de unas directrices, basadas en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que deberán llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera, y aunque este diseño institucional es sumamente satisfactorio en lo relativo a la coordinación de las políticas de empleo presenta una notable carencia al no incorporar de manera suficiente la dimensión regional y local de la política de empleo. Es cierto que el art. 129 TEU reconoce a los gobiernos subestatales, es decir, local y regional, competencias consultivas –mediante su participación en el Comité de Regiones–, pero compartimos que el modelo europeo que diseña el artículo 128 TEU se basa en un sistema dirigista y unidireccional donde “las orientaciones, las experiencias y las buenas prácticas fluyen en una sola dirección, a modo de recetas, desde la Comisión o los gobiernos de los Estados miembros hacia las regiones y los ámbitos locales, sin que las experiencias positivas que se ensayan con éxito en estos niveles contribuyan suficientemente a enriquecer el modelo comunitario”<sup>29</sup>.

No obstante lo anterior, desde hace algunos años se observa una nueva orientación en esta materia y las instituciones comunitarias han asumido un planteamiento descentralizado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y en la base de esta afirmación está el convencimiento de que los objetivos marcados en política de empleo no podrán conseguirse sin una mayor participación de todas las Administraciones implicadas<sup>30</sup>. Para ello se han adoptado numerosas iniciativas que insisten en que la participación de los agentes locales y regionales es un elemento decisivo en el éxito de la estrategia europea de empleo<sup>31</sup>; así, la comunicación relativa al “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo” señala que la dimensión local puede

<sup>28</sup> Puede consultarse el Borrador del Informe Conjunto para el año 2011: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3\\_es\\_annexe\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3_es_annexe_part1.pdf)

<sup>29</sup> Cabeza Pereiro, J. Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Murcia: Laborum, 2007, p. 44.

<sup>30</sup> COM (2001) 629 final, 6.11.2001 “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo”, p. 10.

<sup>31</sup> A título meramente ilustrativo, se han publicado varias Comunicaciones que destacan el papel de las iniciativas locales de empleo, de forma cronológica: COM (1995) 273 final, 13.6.1995 “Estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y empleo”; COM (2000) 196 final, 7.4.2000 “Actuación local en favor del empleo- una dimensión local para la estrategia europea del empleo”, COM (2001) 629 final, 6.11.2001 “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo”, y recientemente, en un marco más amplio sobre política de cohesión y de ciudades, COM (2006) 385 final, 13.7.2006 “Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana del crecimiento económica y el empleo en las regiones”.

contribuir a la consecución de otros objetivos comunitarios, tales como un crecimiento económico sostenible o la cohesión social, y, en el mismo sentido, se pronuncia el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la aplicación y futuro de la Estrategia Europea de Empleo<sup>32</sup>.

A nuestro juicio, la contribución decisiva de los municipios en las acciones prospectivas y estratégicas en materia de empleo ha de tener un reconocimiento expreso en la legislación<sup>33</sup>. La experiencia atesorada por el nivel municipal en el diseño y, especialmente, en la ejecución de programas e iniciativas comunitarias en proyectos de desarrollo económico y social abre la puerta a una intervención mayor en la elaboración y aplicación de políticas activas de empleo en sus territorios, canalizadas en torno a dos ejes: uno vertical, mejorando la integración de las estrategias y acciones en todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local), y otro horizontal a través de las “Estrategias Locales de Empleo” que podemos definir como un conjunto integrado de medidas y un plan de acción en el que se identifica un ámbito de actuación dirigido a detectar oportunidades de empleo en ese territorio.

Esta descentralización en la gestión de las políticas activas de empleo no es además un fenómeno reciente sino que cuenta con una trayectoria dilatada en varios Estados Miembros como constata un informe elaborado por la OECD en el año 2007<sup>34</sup>. El marcado carácter localista de muchas de las políticas activas de empleo y el tipo de actuaciones que en este ámbito se promueven favorece una mayor eficiencia si son los municipios los encargados de asumir la ejecución de estas políticas<sup>35</sup>. Paradigma de esta afirmación es el modelo danés; la asunción competencial por los municipios de las políticas activas de empleo fue diseñada con un ámbito subjetivo limitado puesto que estaba dirigido a los demandantes de empleo que fuesen simultáneamente usuarios de algún programa de servicios sociales gestionado desde el ámbito local<sup>36</sup>. Esta legislación se modificó en el año 2009 cuando el Gobierno adoptó la decisión de reconocer la competencia municipal de los servicios públicos de empleo

<sup>32</sup> DOUE 10.10.2003. En la misma dirección, Comunicación (2002) 416 final, 17.7.2002 “Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo”, p. 33

<sup>33</sup> “Los entes locales y las regionales han de desempeñar un papel y asumir una responsabilidad esencial en la elaboración y aplicación de la estrategia de empleo”, Dictamen del Comité de las Regiones sobre “La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones”. DOUE 29.8.2006, Recomendación 3.15.

<sup>34</sup> OECD, Decentralization and Co-ordination: The Twin Challenges of Labour Market Policy, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/34/55/40917889.pdf>

<sup>35</sup> COM (2001) 629 final, 6.11.2001 “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo” p. 19.

<sup>36</sup> BREDGAARD, T; LARSEN, F., Redesigning the governance of the employment policies. Decentralised centralization in municipal jobcentres. VAN BERKEL, R; LARSEN, F. (Eds). *The new governance and implementation of labour market policies*. Copenhagen: DJoF Publishing Copenhagen, 2009, p. 54,

con carácter universal, de suerte que se dota a los municipios de una infraestructura y medios económicos estables al tiempo que se elimina la distinción entre usuarios del servicio municipal y aquellos otros que eran atendidos por el Servicio Estatal de Empleo (por estar cubiertos por el sistema contributivo).

Habida cuenta que no es infrecuente que los demandantes de empleo sean de forma simultánea usuarios de alguno de los programas de servicios sociales gestionados desde el ámbito municipal<sup>37</sup>, tanto en Alemania<sup>38</sup> como en Holanda se vincula la participación en alguna oferta formativa gestionada por los Entes Locales con la percepción de una renta de inserción.

Por el contrario, en el ordenamiento italiano el papel de los municipios en la gestión de las políticas activas de empleo está bastante más limitado y todas las competencias asumidas por los Entes Locales derivan de un previo reconocimiento por la administración regional si bien los ayuntamientos pueden crear, como en España, agencias públicas de colocación que actúan como entidades colaboradoras del servicio de empleo. Este modelo se asemeja al previsto en nuestro ordenamiento en tanto que el Estado sigue siendo el responsable de la coordinación de las políticas activas de empleo pero en su configuración está presente la descentralización competencial y la dimensión territorial de la política de empleo.

La traducción en clave de servicio de empleo de esta situación constitucional da como resultado un esquema organizativo con tres niveles institucionales: el estatal, el regional y el provincial, y un cuadro de reparto de competencias entre Regiones, Provincias y Entes Locales que se asienta en el denominado “principio de integración de los servicios”. Conforme a este principio se responsabiliza a las Regiones de la implementación de todo el sistema nacional de empleo, puesto que ellas son las encargadas de velar por la efectiva transferencia de competencias a Provincias y Entes locales<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> En España la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de Abril, estipula que la prestación de los Servicios Sociales y de reinserción social es competencia municipal y obligatoria para los municipios mayores de 20.000 habitantes.(BOE 3.4.1985)

<sup>38</sup> En Alemania se ha reconocido la percepción de una renta básica a los demandantes de empleo (German Basic Income Support for Jobseekers) que se integren en un programa de formación gestionada a nivel local (municipios y mancomunidades). Mosley, H. Decentralization and local flexibility in employment service. Van Berkel, R; Larsen, F. (Eds). *The new governance and implementation of labour market policies*. Op. cit., p. 37. Sobre este modelo y las posibilidades de actuación coordinada entre los municipios y los Landers mediante la creación de consorcios. Véase en la misma obra el trabajo de Brusing, M; Knuth, M. Alternative styles and roles for local government in Implementing activation policies in Germany, pp. 76 y ss

<sup>39</sup> Salas Porras, M. *El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación*. Op. cit., p. 118

#### 4. LA PROYECCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. UNA VISIÓN DESDE EL ÁMBITO LOCAL<sup>40</sup>

En España el art. 40.1 CE encarga a los poderes públicos una “política orientada al pleno empleo” pero la falta de una declaración expresa sobre el ámbito competencial del empleo en la Carta Magna ha propiciado que sea la jurisprudencia constitucional la que haya sentado las bases sobre la necesaria diferenciación que debe hacerse entre la “legislación laboral”, competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas- art. 149.1 7 CE-, y el “empleo”. Como es de sobra conocido, la doctrina constitucional asumió una acepción amplia del término “política de empleo” al entender que responde a una realidad poliédrica que contempla aspectos laborales, económicos y sociales<sup>41</sup>, y por ello todas las CCAA han incorporado en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1 7 CE) al tiempo que se ha materializado el traspaso de funciones en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal<sup>42</sup>. De otro lado, el art. 148.1.13 CE ofrece a las Comunidades Autónomas la facultad de auto atribuirse, por medio de sus Estatutos de Autonomía, competencias sobre el “fomento de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados en la política económica nacional”, y este precepto ha facultado a todas las Comunidades Autónomas a impulsar acciones de fomento dirigidas a incrementar el empleo en sus respectivos territorios de muy diversa

<sup>40</sup> Me permito remitir a Nieto Rojas, Algunas reflexiones sobre las competencias de los Entes Locales en materia de empleo. Un modelo en construcción. AAVV. *Estrategia europea de empleo, Estado autonómico y política de empleo. Actas XVIII Congreso Nacional de Derecho de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 491-509.

<sup>41</sup> Un elemento de carácter material es la identificación de que se entiende por laboral, el FJ 4º STC 195/1996 señala que: “La CE no incluye el empleo entre las materias enumeradas en los arts. 148.1 y 149.1 CE. Tampoco aparecen ni el empleo ni el desempleo en las cláusulas de asunción de competencias del estatuto Vasco, pero el art. 9.2c) manda a los poderes públicos adoptar medidas que tienden a fomentar el incremento del empleo aunque no cabe entender que este artículo presuponga que la CCAA goce de competencia en las materias reguladas en la legislación de empleo (...) La colocación, fomento del empleo, formación profesional ocupacional son “estadios previos” al contrato de trabajo o relación laboral, que deben o pueden preceder a ésta, cuya constitución en todo caso favorecen. Las leyes laborales regulan todos los estadios previos (por ejemplo, arts 12.5, 16.1 y 17.3 ET) que, desde el punto de vista constitucional, han de encuadrarse en la norma de competencia del art. 149.1 7 ET- Legislación laboral”.

<sup>42</sup> La última CCAA fue el País Vasco que ha asumido estas competencias mediante el RD 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal (BOE 16.11.2010). En Ceuta y Melilla es competente en su territorio el SPEE.

índole: subvenciones específicas para contratación de desempleados, programas de capacitación y formación; etc. Esta misma amplitud y que el empleo pueda ser subsumido en diferentes títulos competenciales ha favorecido el impulso de iniciativas en materia de empleo desde todas las Administraciones, incluida la local.

En este sentido, es sintomático que en el Informe Anual de Progreso 2009 del Programa Nacional de Reformas elaborado por el Gobierno español<sup>43</sup>, con las contribuciones de las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, se establezca de manera detallada un Anexo que resume las principales políticas activas de empleo ejecutadas en el ámbito local estructuradas en torno a cinco ejes: intervenciones de los servicios locales de empleo en materia de intermediación laboral; formación profesional; estímulos a la contratación; medidas de inserción laboral y medidas de apoyo a la iniciativa empresarial..

Desde esta perspectiva, el informe antes referido muestra diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación ejecutadas por los Entes Locales, y ello a pesar que esta asunción competencial plantea diversos problemas tanto en relación a su desarrollo práctico –condicionado en buena medida por los recursos disponibles<sup>44</sup> como por el deficiente encaje legal de las actuaciones en materia de empleo impulsadas desde el ámbito municipal pues, como veremos, ni la LBRL ni la LE reconocen competencias en materia de empleo a los Entes Locales. A esta dificultad hay que unir la notable heterogeneidad de la Administración Local lo que complica notablemente el análisis; mientras que la Administración autonómica se perfila como un ámbito relativamente delimitado y acotado, la Administración local constituye una realidad extraordinariamente atomizada y diversa, como pone claramente de manifiesto el dato de que en torno al 86% de los municipios actualmente existentes cuenta con menos de 5.000 habitantes.

#### **4.1. El principio de territorialización de las políticas activas de empleo como eje de las recientes reformas normativas**

El principio de pluralismo político territorial reconocido en la CE como base de la organización del Estado Español (arts 2 y 137 CE) implica indefectiblemente que el ordenamiento jurídico local se sostiene en la gestión autónoma

<sup>43</sup> Anexo I.V “El papel de las corporaciones locales en la dinamización del empleo”. Puede consultarse el Informe para el año 2009 en el siguiente enlace:

[http://www.mtin.es/es/sec\\_trabajo/debes\\_saber/pnr/Informe\\_Anuar2009\\_PNR.pdf](http://www.mtin.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/Informe_Anuar2009_PNR.pdf)

<sup>44</sup> Aragón, J; Rocha, F. La dimensión territorial de las políticas de fomento de empleo en España. Fundación 1º de mayo, 2003, p. 12.

de sus intereses propios. Sin embargo el texto constitucional no establece una enumeración de competencias concretas y exclusivas de los Entes Locales<sup>45</sup> sino que el desarrollo de la autonomía local se materializó en el art. 2.1 de la Ley 7/1985 en el que expresamente se señala que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (...) deberá asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local”.

La LBRL no ofrece una lista formal de competencias locales, limitándose a una remisión a las leyes sectoriales, si bien el art. 25.1 reconoce a los Entes Locales una genérica capacidad para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal<sup>46</sup>. Con este marco normativo, las Entidades Locales han transitado en poco más de un cuarto de siglo de la prestación de los servicios básicos contemplados en la LBRL (alumbrado público, saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación) a la prestación de servicios colectivos (cultura, deportes, salud, educación, etc.) y al desarrollo de los servicios personalizados e individualizados al ciudadano<sup>47</sup>.

Ahora bien del análisis de la CE y de la LBRL no se deduce que las Entidades Locales tengan atribuida ningún tipo de competencia en materia de empleo. Sin embargo tanto el empleo como la promoción económica son asuntos que afectan directamente a los intereses propios de los Entes Locales, por lo que, de acuerdo, con lo establecido en el art. 2 LBRL, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas debería atribuirles competencias, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. El notable avance producido en la configuración del Estado de las Autonomías no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón, es decir, en la Administración Local.

<sup>45</sup> A pesar de lo anterior, el TC tempranamente afirmó que la autonomía municipal implica la necesaria participación de los Entes Locales en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen. STC 32/1981, de 28 de julio

<sup>46</sup> El art. 3.1 de la Carta Europea Autonomía Local, de 15.10.1985, ratificada por España con fecha 20.01.1988, reconoce “el derecho y la capacidad efectiva de los entes locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

<sup>47</sup> Díaz-Cacho Campillo, L. El nuevo papel de los municipios. [www.feprodol.org](http://www.feprodol.org)

## 4.2. La dimensión local de la política de empleo. Una asunción competencial impropia

La aprobación de la LE fue la respuesta normativa a los cambios en el entorno político e institucional; el método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo había dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas. Esta realidad preexistente condicionó la originalidad y el alcance del modelo diseñado en la LE en lo que hace a la distribución competencial de las políticas de empleo<sup>48</sup>, si bien dicha norma sí que incorporó una novedad al reconocer en su art. 4 que “las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen iniciativas de generación de empleo en el ámbito local” al tiempo que recordaba que las políticas activas de empleo deberían adecuarse a los requerimientos de los “respectivos mercados de trabajo” (art. 23 LE).

Este principio de adecuación de las políticas activas de empleo a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma se ha reiterado en los recientes RDL 3 y 14/2011 en los que se insta a “incrementar la colaboración entre las Administraciones Públicas”, y a “mejorar la eficacia de las políticas activas de empleo y favorecer su adaptación a las características del territorio”. En este sentido, la Estrategia Española de Empleo recientemente aprobada recuerda que “el enfoque local es un marco idóneo para la detección y aprovechamiento de las nuevas posibilidades productivas no explotadas todavía, por lo que resulta imprescindible impulsar y gestionar en él actuaciones que tengan por objeto la creación de empleo y la actividad empresarial”<sup>49</sup>.

Esta apuesta por la descentralización de la política de empleo es también una clara prueba de cómo la legislación española se ha hecho eco de la creciente importancia que en la esfera comunitaria se atribuía a la dimensión territorial de la política de empleo<sup>50</sup>. De hecho fue la propia Estrategia Europea de Empleo la que condicionó al legislador español al establecer que las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión han de tener en cuenta la

<sup>48</sup> Montoya Melgar, Cristóbal Roncero, R., *Comentario a la Ley de Empleo. Ley 56/2003, de 16 de diciembre*. Navarra: Civitas, 2004, p. 15 [Ciertamente la preexistencia de servicios de empleo de las Comunidades Autónomas y la anticipación de las transferencias a éstas, han podido crear dificultades adicionales al proceso de integración del nuevo Sistema Nacional de Empleo que nace cuando ya están implantados tales servicios y realizadas dichas transferencias].

<sup>49</sup> 4.4 Perspectiva territorial. RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

<sup>50</sup> Sánchez-Rodas Navarro, C. La dimensión local de la estrategia europea de empleo. Una aproximación desde la perspectiva de la legislación andaluza. *AS*, nº 19, 2004, p. 2

“dimensión local” para ajustarlas a las necesidades del territorio. A pesar de lo anterior, el marco normativo diseñado en el art. 4 LE, que ya fue objeto de acertadas críticas en el Dictamen que el CES emitió sobre el Anteproyecto de aquella Ley<sup>51</sup> y que se mantiene, en lo sustancial, inalterado en los RDL antes referidos, supone que la intervención de los Entes Locales queda constreñida a la fase de ejecución de las políticas activas de empleo mediante el recurso a la técnica convencional, llamada a ordenar las relaciones de colaboración que deban establecerse entre los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y las Corporaciones Locales.

El legislador sigue dando “por bueno el modelo tradicional de gestión indirecta o intervención “débil” de las Administraciones Locales en materia de empleo, basado en la técnica de la colaboración, que parte de una indiscutible posición hegemónica del nivel autonómico”<sup>52</sup>. Con el objetivo de enmendar esta situación, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP en lo sucesivo) ha defendido la necesidad de modificar la LE para conseguir la corresponsabilidad de las Corporaciones Locales en materia de empleo al tiempo que ha instado al reconocimiento de los servicios de empleo de titularidad municipal como parte básica del Sistema Nacional de Empleo; petición, que como analizaremos, tampoco ha sido atendida en las últimas reformas normativas. Y ello a pesar de que la propia EEE reconoce que a lo largo de los últimos años la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las Entidades Locales ha dotado al Sistema Nacional de Empleo de un conjunto de experiencias y buenas prácticas que han puesto de manifiesto la necesidad de continuar y profundizar en este trabajo conjunto.

Las diferencias que existen dentro de las propias CCAA, la pluralidad de sujetos que participan en la gestión de la política de empleo (actores públicos y privados) y que, a nuestro juicio, sea el ámbito local el nivel más idóneo para obtener un cabal conocimiento de las necesidades de desarrollo de cada territorio justifican una mayor intervención de los municipios en los ámbitos decisivos<sup>53</sup>. La cooperación institucional entre Administraciones (incluida la local) es un elemento indispensable para la puesta en marcha de medidas eficaces en materia de políticas activas de empleo y, en este sentido, de un tiempo a esta parte se ha dotado de una mayor flexibilidad a la posible participación de los Entes Locales en la gestión de las políticas activas de empleo básicamente mediante las siguientes reformas normativas:

<sup>51</sup> Dictamen 7/2002 sobre el anteproyecto de la Ley de Empleo. Madrid: CES, 2002, p. 8; también Molina Hermosilla. O., *La dimensión jurídica del Derecho de Empleo*. Sevilla: CARL; Mergablum, 2005, p. 267.

<sup>52</sup> Cavas Martínez, F. *El entramado institucional del empleo en las vertientes público y privada*. *XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*. Op. cit. p. 147.

<sup>53</sup> Esta exigencia ya ha sido demandada desde instancias internacionales. OECD, 2007, *Designing Local Skills Strategies*.

En primer lugar, la aprobación del Pacto Local<sup>54</sup> supuso una apuesta por la descentralización de las Comunidades Autónomas hacia las Corporaciones Locales mediante un proceso de transferencias de competencias, personal y recursos<sup>55</sup>. Y aunque en materia de empleo, el proceso de descentralización aún no ha sido culminado, lo cierto es que existen algunas experiencias en esta dirección; así el art. 38 del Estatuto de Autonomía de Madrid<sup>56</sup> prevé que la Administración autonómica delegue funciones en los municipios si así lo autoriza una Ley de la Asamblea, posibilidad que se ha materializado con la aprobación de la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local<sup>57</sup>, cuyo art. 2.d) contempla específicamente el empleo como una materia que podrá ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades Locales. Esta descentralización debe estar referida sustancialmente a la “prestación o ejercicio de las mismas, posibilitando que las Entidades Locales puedan seguir políticas propias en ejercicio de dichas competencias, y sin perjuicio de que la Comunidad siga manteniendo, cuando se considere conveniente las competencias de ordenación, planificación y coordinación generales”. De otra parte, la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, comúnmente conocida como Ley de Grandes Ciudades, también trata de dotar de una mayor autonomía a determinados municipios que, por su dinamismo y complejidad, necesitan adecuar su régimen competencial y superar algunas de las carencias que presenta la LBRL.

Lamentablemente esta legislación ha concluido sin la aprobación de la reforma de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local<sup>58</sup> que hubiese supuesto un punto de inflexión a estos efectos. Básicamente porque este proyecto de Ley regulaba las competencias municipales a través de un triple mecanismo: el primero de ellos consistía en establecer una cláusula general de competencias a favor de los municipios, que operaría en sentido similar al artí-

<sup>54</sup> El 24 de septiembre de 1996, la Federación Española de Municipios y Provincias aprueba un documento denominado “Bases para el Pacto Local”, que refuerza la idea de que la Administración Local debe intervenir más activamente en el Estado Autonómico

<sup>55</sup> Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (BOE 22.4.1999).

<sup>56</sup> Aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, y reformado por las Leyes Orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio. Dispone en sus artículos 28.1.12 y 29.1 que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral y la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en todos sus niveles. Finalmente, en el art. 26.3.1.1 del EEAA dispone que corresponde a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional.

<sup>57</sup> BOE 29.5.2003. Vid también Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (BOE 25.7.2006)

<sup>58</sup> Puede consultarse el documento en:

[http://www.fmr.es/UPLOAD/DOCUMENTO/borra\\_refor\\_ley207\\_1985.pdf](http://www.fmr.es/UPLOAD/DOCUMENTO/borra_refor_ley207_1985.pdf)

culo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, cuando prevé que “las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. El segundo mecanismo suponía establecer un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias junto a los servicios obligatorios municipales que se distribuyen en cuanto a su obligatoriedad según la población, y el tercero consistía en la enumeración de una serie de materias sobre las que los municipios tendrían potestad normativa en el marco que como mínimo común fijasen las normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en el que expresamente se incluía el “empleo” (art. 24. e) Anteproyecto)<sup>59</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la aprobación de la Estrategia Española de Empleo dota, como veremos, de un mayor reconocimiento a los marcos de colaboración que puedan establecerse entre los Servicios Públicos de Empleo y las Entidades Locales en la gestión corresponsable de las políticas activas de empleo en el ámbito local.

### **4.3. Un nuevo impulso a la dimensión territorial de las políticas activas de empleo. La promoción del desarrollo económico local en la nueva Estrategia Española de Empleo**

Uno de los ejes que se considera imprescindible para la recuperación de las tasas de actividad es el fomento del autoempleo y de medidas encaminadas a la dinamización e impulso del desarrollo económico, y con este objetivo se enfatiza en la importancia de impulsar unidades especializadas en la promoción e implantación de acciones encaminadas al desarrollo local, y a la creación de actividad empresarial. Estas unidades tendrán que fomentar el espíritu emprendedor en sus respectivos territorios (con acciones de sensibilización, formación, orientación y asesoramiento para la creación de empresas en el ámbito local) así como al estudio prospectivo de oportunidades empresariales y de actuaciones que permitan planificar e implantar estrategias de creación de empleo y actividad y de valorización de recursos en el ámbito local o comarcal<sup>60</sup>.

Una de las novedades de esta Estrategia es que establece unos indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados, y en relación a la revalorización del ámbito local y comarcal en materia de políticas activas de empleo se establecen tanto el número de acciones de planificación

<sup>59</sup> Resolución nº 26 aprobada por el Congreso de los Diputados en sesión de 20 de julio de 2010 con motivo del debate de política general en torno al Estado de la Nación.

<sup>60</sup> Vid eje 5.8 “Ámbito de promoción del desarrollo y la actividad económica territorial” RD 1542/2011.

realizadas como el número de intercambio de experiencias de buenas prácticas de generación de empleo local. Respecto a la promoción y desarrollo de la actividad económica territorial se establecen como objetivos, de un lado, incrementar el 10% el número de acciones de apoyo al emprendimiento local en el período 2012-2014 y, por otro lado, el compromiso de “promover la creación de unidades locales/supralocales especializadas en la promoción e implantación de acciones encaminadas a la creación de empleo y de actividad empresarial”.

Este tipo de actuaciones ya están siendo impulsadas desde algunas Entidades Locales. Paradigma de esta afirmación es la opción asumida por el Ayuntamiento de Madrid que a través de la Agencia de Desarrollo Económico “Madrid Emprende” está promoviendo acciones de muy diversa índole, todas ellas con el objetivo de favorecer el autoempleo en la ciudad. Dentro de este paquete de medidas se establecen dos tipos de actuaciones (coincidentes con el diseño contenido en la EEE): de un lado, incentivos económicos, preferentemente dirigidos a actividades económicas emergentes y con potencialidades en la generación de empleo (entre ellas, se prevé una bonificación en un 50% de la cuota del régimen especial de trabajadores autónomos a emprendedores menores de 30 años que cumplan determinados requisitos así como la exención sobre determinados tributos municipales) y, de otro, la creación de un Fondo de Inversión Municipal para financiar a empresas que se caractericen por tener un elevado potencial de crecimiento.

## **5. LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO**

Las reformas en materia de empleo llevadas a cabo durante los últimos años se fundamentan en la necesidad de lograr un mejor encaje entre la competencia normativa de las políticas activas, que corresponde al Estado, con las de su ejecución que corresponde a las CCAA. Esta distribución competencial hace imprescindible que los mecanismos de coordinación sean eficaces y coadyuven al requisito de establecer un modelo de descentralización territorial y coordinación funcional. Esta coordinación será, en consecuencia, el elemento decisivo para lograr la máxima eficiencia de un modelo complejo como el diseñado en el marco de la estrategia española de empleo.

En este sentido, habremos de convenir que “una visión de la Estrategia Española de Empleo como máximo referente del conjunto de la política activa de empleo que se desarrolle en España es, asimismo, coherente con el principio constitucional recogido en el artículo 40 CE. Éste establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso so-

cial y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”. Cabe pensar que todos los poderes públicos –incluidas las Administraciones Locales–, y no sólo los miembros del Sistema Nacional de Empleo, están comprometidos en la adopción de una “política orientada al pleno empleo”, lo que requiere un enfoque global al que, sin duda contribuirá la existencia de una estrategia estatal<sup>61</sup>.

Sin embargo, esta declaración de principios contenida en la recién aprobada EEE 2012-2014 no tiene un refrendo normativo en tanto que no se ha modificado el Sistema Nacional de Empleo para dar cabida en el mismo a los Entes locales. Justo al contrario, la conformación del Sistema Nacional de Empleo se mantiene inalterada, de un lado el Servicio Público de Empleo Estatal, con competencias propias relativas a la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo y, de otro, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, igualmente con sus propias competencias, que complementarias y singulares de acuerdo a sus refundidos Estatutos de Autonomía, se refieren a la gestión en materia de políticas activas de empleo, entre las que se halla el propio servicio<sup>62</sup>.

Este Sistema Nacional de Empleo, definido en el art. 1RD 1722/2007<sup>63</sup> como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo en España, mantiene –a pesar de las reformas efectuadas en el año 2011– su estructura orgánica: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del SNE. Ambos órganos surgen con el objetivo de conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas ejercidas por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito laboral.

A estos efectos es especialmente relevante el Consejo General del SNE que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1 b) LE, se configura como un órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y de los interlocutores sociales en materia de empleo. En dicho Consejo se garantiza la presencia de vocales de la Administración central y autonómica así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 10 RD), excluyendo a las Corporaciones Locales a pesar de que su integración es una exigencia histórica de los municipios. La FEMP<sup>64</sup> se ha mostra-

<sup>61</sup> RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE 19.11.2011)

<sup>62</sup> Salas Porras, M., *El servicio...* Op. cit. p. 165.

<sup>63</sup> RD 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo (BOE 23.1.2008)

<sup>64</sup> Vid <http://www.femp.es/files/566-655-archivo/RESOLUCIONES%20COMISION%20DE%20DESARROLLO.pdf>

do especialmente crítica con esta regulación pues sostiene que la LE deja al criterio de cada Comunidad Autónoma la regulación de una participación que los municipios tienen reconocida en la Constitución y en la Ley de Bases.

En la reforma contenida en el RD Ley 3/2011 tímidamente se avanza en esta posibilidad al reconocer que los “Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo”, si bien no se reconoce expresamente a los Entes Locales (ni a sus órganos representativos) su integración en el SNE ni se garantiza su participación en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo.

Si la principal función del SNE es precisamente la de cohesionar un modelo descentralizado a través de la coordinación entre las Administraciones que lo gestionan<sup>65</sup>, sorprende más la ausencia de los Entes Locales no solamente en cuanto a su escasa participación en el diseño y elaboración de políticas activas de empleo (relegada aquélla a un mero papel de implantación de estas medidas) sino también en lo que se refiere a la absoluta dependencia de recursos económicos para su ejecución.

Tampoco se prevé la participación de los Entes Locales en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales lo que causa cierta perplejidad, máxime si tenemos en cuenta que esta Conferencia es el “instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en materia de política de empleo, y especialmente en la elaboración de los Planes de Ejecución de la Estrategia Europea de Empleo”.

Esta exclusión tampoco se enmienda en el RDL 3/2011 en el que expresamente se prevé que la Estrategia Española de Empleo, con el fin de reflejar de forma más completa todas las políticas activas de empleo que se desarrollan en el conjunto del Estado, incluirá la información correspondiente a las acciones y medidas de estas políticas que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios (art. 4.3 LE) sin que se haya planteado la inclusión de las actuaciones desarrolladas por los Entes Locales con fondos propios. Nuevamente llama la atención esta regulación, especialmente porque sin esta información difícilmente se podría obtener un cabal conocimiento de las acciones y políticas de empleo desarrolladas en cada territorio.

La exclusión de los Entes Locales en el proceso de construcción de la estrategia de empleo produce una clara disfunción: la administración local gestiona políticas y programas en los que no ha participado en su diseño y esto produce los típicos problemas de implementación. Esta carencia no se ha enmendado en el nuevo instrumento creado por el RDL 3/2011 para vertebrar

<sup>65</sup> Lázaro Sánchez, J.L., El desarrollo del Servicio Nacional de Empleo por el Real Decreto 1722/2007. *TL*, nº 96, 2008, p. 23. Muy críticos con esta exclusión, Molina, C; Vallecillo, R; De La Casa, S. Op. cit. p. 171.

la política de empleo en España que no es otro que la Estrategia Española de Empleo que será elaborada por el Ministerio de Trabajo en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, dejando fuera nuevamente a los municipios y/o a sus órganos representativos. Lamentablemente el RDL 14/2011 tampoco ha solventado esta exclusión a pesar de haber incorporado expresamente a otros actores sociales, concretamente el art. 1.3 RDL prevé la participación del Consejo del Trabajo Autónomo y al Consejo para el Fomento de la Economía Social en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo.

La aprobación de la EEE 2012-2014 ha confirmado esta exclusión en tanto que el procedimiento metodológico seguido para la elaboración y aprobación de la misma se ha desarrollado sin el concurso de los Entes Locales ni de su máximo órgano representativo, la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>66</sup>.

### **5.1. La participación de los Entes Locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico**

La evolución y consiguiente asunción de un mayor número de competencias en materia de empleo por parte de las Comunidades Autónomas ha tenido como consecuencia una paulatina regionalización de esta política y la materialización del principio de subsidiariedad, tan necesario para lograr una mayor eficacia en el diseño, gestión y puesta en marcha de las políticas de empleo al tiempo que la creación de órganos de coordinación y de participación institucional en este ámbito. La tipología de órganos creados a este efecto es amplísima y obedece al diseño institucional impulsado por cada CCAA en las leyes reguladoras de sus respectivos SPE aunque todos ellos, conforme a lo preceptuado en el art. 18 LE, contarán con la participación de sindicatos y asociaciones empresariales en los órganos de representación de carácter consultivo, debiendo ser dicha participación de carácter paritario y tripartito. La participación de los Entes Locales en estos órganos no está, sin embargo, garantizada por la LE sino que es cada CCAA quien regula esta cooperación.

Sentado lo anterior, lo cierto es que existen experiencias altamente satisfactorias en algunas Comunidades Autónomas en relación a la integración de los Ayuntamientos en los órganos de participación institucional autonómicos. Así, la Ley 17/2002, de 5 de julio de Ordenación del Sistema de Empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña es una de las regulaciones que con mayor profundidad ha avanzado en la territorialización de las políticas de empleo<sup>67</sup>, especialmente por el expreso reconocimiento a las mesas locales de

<sup>66</sup> 1.4 Marco procedimental. RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

<sup>67</sup> Salas Porras, M. *El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación*. Op. cit. p. 182

empleo (art. 10 Ley 17/2002) como órganos integrantes del Servicio Catalán de Empleo, cuya función básica es la de “adecuar la oferta de acciones ocupacionales a la demanda del territorio y alcanzar, de este modo, una inserción laboral efectiva”, y en las que se garantiza la presencia de dos representantes correspondientes a la Administración local del correspondiente ámbito territorial.

La aprobación del RDL 3/2011 ha reforzado esta colaboración entre administraciones al prever que las Entidades Locales participen “en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico”. Esta previsión que podrá articularse de diversas formas (información, consulta, etc) supone dar cumplimiento fiel al principio de proximidad y al de descentralización local que son principios inspiradores en la LE al tiempo que supone un expreso reconocimiento de la dimensión territorial de las políticas activas de empleo. Lamentamos que esta participación vuelva a ser facultativa y que no se haya establecido como un derecho sin perjuicio de la concreción del mismo en la normativa de cada servicio de empleo autonómico.

## **5.2. Otras fórmulas de colaboración**

La integración de los Entes Locales en órganos de participación institucional cuenta con un precedente en los Consejos Comarcales<sup>68</sup>. Estos órganos, dependientes las Comisiones Ejecutivas Provinciales del extinto Instituto Nacional de Empleo, eran creados para la gestión de fondos de inversión de las distintas Administraciones públicas en el ámbito territorial correspondiente, incrementando el protagonismo de todas las administraciones implicadas en el sistema y potenciando la participación institucional en el seguimiento y control del mismo. Para ello se preveía expresamente la presencia en el Consejo de un representante de la Administración Local, designado por los Ayuntamientos del ámbito territorial del Consejo de entre los alcaldes y concejales de dicho ámbito.

## **6. CONSIDERACIONES FINALES**

Una cuestión que, en términos políticos, ha adquirido creciente importancia en los últimos años es el debate sobre la denominada “segunda descentralización” (de lo autonómico a lo local) y que debe incardinarse en una

<sup>68</sup> RD 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en zonas rurales deprimidas. Más recientemente, Orden TAS/1591/06, de 18 de mayo, crea un Consejo Comarcal del Servicio Público de Empleo Estatal en la zona rural deprimida de los Antiguos Pinares del Ducado de Medinaceli (Guadalajara)

política más amplia de promoción económica y social impulsada desde el nivel municipal. La experiencia atesorada por los entes locales en la ejecución de programas de empleo hace necesario avanzar en la capacidad ejecutiva de la Administración Local. Las Corporaciones Locales no pueden seguir siendo únicamente gestores de programas procedentes de otras Administraciones, así como condicionar su actuación a la financiación recibida; de ahí que valoremos positivamente la reforma del art. 4 de la Ley de Empleo en el sentido de posibilitar la participación de los Entes Locales en los órganos de concertación territorial si bien consideramos que la actual regulación adolece de dos carencias básicas:

En primer lugar, no se incorpora a los municipios, y más concretamente a los servicios locales de empleo, dentro del entramado institucional que diseña el RD 1722/2007. Esta exclusión supone que la dimensión territorial de las políticas de empleo se hace depender de la traslación de la información que remitan los SPE autonómicos al SNE. Esta coordinación institucional, básica para el éxito del modelo, se vería reforzada si se aprobase el referido anteproyecto de Ley de Bases; en la propia EM de dicha proposición se señala que “el actual marco normativo es insuficiente en cuanto a la regulación de la participación de las Entes Locales en los asuntos de ámbito más general que les afectan”, y, en este sentido, sostiene la necesidad de crear la Comisión Nacional de Administración Local como “órgano permanente para la colaboración directa entre la Administración General del Estado y la Administración Local” al tiempo que garantiza la participación de los Entes Locales en las Conferencias Sectoriales, en la materia que nos ocupa en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, a través de representantes designados por la FEMP como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación (art. 39 Anteproyecto).

En segundo lugar, la ralentización a la que está siendo sometida la reforma de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local está condicionando la actuación de los municipios en materia de empleo pues, como se ha referido, estos han asumido unas competencias “impropias”, creando estructuras administrativas relativamente estables que ahora no cuentan con financiación suficiente para seguir ejecutando esta labor tan necesaria, por otra parte, en un contexto de destrucción de empleo tan dramático como el actual. Por ello consideramos que si en esta nueva legislatura se aprobase la tan cacareada reforma normativa del régimen local, su aprobación no solo dotaría de certidumbre jurídica a muchas de las competencias ya asumidas por los Entes Locales sino que supondría necesaria revalorización de la Administración Local como agente en el campo de la promoción económica, cuyo fundamento último es la legítima reivindicación de participar y diseñar programas y recursos de empleo que van incidir directamente en el desarrollo de sus territorios.