

Comunicación a la Ponencia Temática I

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE EMPLEO. UN MODELO EN CONSTRUCCIÓN

PATRICIA NIETO ROJAS

Investigadora en formación: Programa FPU-MEC
Universidad Carlos III

SUMARIO:

I. LOCALISMO EN UN PERÍODO DE GLOBALIZACIÓN.—II. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO.—III. LA PROYECCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. UNA VISIÓN DESDE EL ÁMBITO LOCAL.—1. Competencias de las Corporaciones Locales en materia de empleo: a) El marco competencial en la CE y en la Ley de Bases del Régimen Local; b) Ampliaciones en el diseño: Ley de Empleo y Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local; c) Instrumento básico: El Pacto Local; d) Las políticas activas de empleo impulsadas por los Entes Locales. 2. El futuro: El empleo en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

«El Estado-Nación es demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día».

DANIEL BELL

I. LOCALISMO EN UN PERÍODO DE GLOBALIZACIÓN

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. Se trata, además, de una institución corroborada por el propio dinamismo que muestran, desde la década de los ochenta, las Entidades Locales ¹.

Los municipios canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas destinadas a ofrecer nuevas respuestas a los problemas de la colectividad y participan en los múltiples escenarios, donde se toman las decisiones que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos. Todo ello se debe a que el proceso de globalización potencia el rol de los Entes Locales; la máxima de pensar globalmente y actuar localmente tiene pleno sentido en el ámbito municipal: en él, se identifican de forma precisa las necesidades sociales y se agilizan las respuestas para atender estas demandas. En este escenario,

¹ BRUGUÉ, Q; GOMÁ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 118.

las actuaciones de empleo y desarrollo económico impulsadas desde el ámbito municipal se han mostrado no sólo mucho más eficaces en la generación de empleo y riqueza, sino que además han permitido la participación activa de los ciudadanos en el diseño de las políticas de crecimiento y desarrollo de sus respectivos territorios ².

No obstante, el encaje legal de estas actuaciones no está claramente definido dentro del entramado institucional que compone la Estrategia Europea de Empleo. La construcción de un modelo coordinado de empleo, que vertebré la participación de las distintas Administraciones implicadas, pasa por definir los espacios de actuación de cada uno de los actores y por dotar a la Administración Local de un reconocimiento normativo que canalice su intervención en este ámbito.

La presente comunicación pretende identificar las líneas maestras que definirían a este modelo coordinado de empleo, centrando la atención en el papel que juegan los Entes Locales. Con este objetivo, se analizará brevemente la Estrategia Europea de Empleo que, como es sabido, apuesta claramente por avanzar en la territorialización de las políticas de empleo, en la lógica subyacente de que el éxito de la estrategia europea de empleo está directamente vinculado a una mayor participación de los actores locales y regionales. La proyección de esta estrategia en el Derecho español implica transitar por el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de empleo; para analizar, en un epígrafe posterior, la función que están asumiendo los Entes Locales en la aplicación de esta política.

En este contexto, el expreso reconocimiento de la dimensión local de la política de empleo en el artículo 4 de la Ley de Empleo supone un impulso para la construcción de un modelo coordinado que se verá también reforzado con la aprobación de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, en la que las Entidades Locales contarán con una mayor autonomía para el diseño de una estrategia propia en materia de desarrollo local.

II. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

El creciente predominio de lo global está provocando un cambio de calado histórico en la función de las instituciones públicas. En particular, está cuestionando el protagonismo de los Estados que pierden peso en te-

² *In extenso*, puede consultarse: 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.

rrenos que tradicionalmente habían sido exclusivamente suyos y en los que, ahora, se están incorporando otras Administraciones, a base de reducir el papel del Estado central y de promover un mayor desarrollo de políticas en los niveles regional y local. Esta afirmación cobra pleno sentido en materia de empleo. Como es sabido, en el Consejo Europeo de Luxemburgo (noviembre 1997) se decidió poner en marcha la Estrategia Europea del Empleo, que se puede definir como un sistema comunitario de coordinación de las políticas de empleo, sustentado en cuatro pilares básicos: a) empleabilidad; b) desarrollo del espíritu de empresa; c) adaptabilidad; y d) promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Los principios y procedimientos para la articulación de esta política de empleo, incorporada en el Título VIII TCE, son: a nivel comunitario, las Directrices para el empleo ³ que deben orientar las políticas de los Estados Miembros y, a nivel nacional, los planes de acción para el empleo, PNAE en adelante, que son el instrumento en el que los Estados Miembros plasman su política de empleo. Cada Estado elabora, con una periodicidad anual, un informe de aplicación de su PNAE, donde analizan los niveles de cumplimiento de cada Directriz. Teniendo en cuenta estos informes, la Comisión y el Consejo presentan el Informe Conjunto de Empleo. Este procedimiento, previsto en el artículo 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 deberá llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera. Estas directrices fijarán objetivos concretos, cuya realización será supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados; la aplicación de las mismas será variable según su naturaleza, sus efectos para los Estados miembros 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 ⁴.

Pues bien, este método, aunque sumamente satisfactorio en cuanto supone una coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembros, se centró exclusivamente en los niveles comunitario y nacional. Por ello, transcurrido un lustro desde la aprobación de la estrategia europea de empleo, se hizo sentir la necesidad de su revisión, siendo una de las cuestiones más acuciantes la necesidad de reforzar la dimensión regional y local de la política de empleo.

Habida cuenta del papel que realizan los entes locales y regionales en la aplicación de las políticas de empleo, las instituciones comunitarias

³ Las Directrices de empleo aprobadas para el período 2005-2008 han sido publicadas en el DOUE 6.8.2005.

⁴ 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. En. *RMTAS*, núm. 42, 2003, p. 27.

asumen que la estrategia comunitaria de empleo debe sustentarse en la inclusión de todos los que en ella participan y, para ello, es necesario impulsar un planteamiento totalmente descentralizado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participen activamente, mediante distintas formas de colaboración⁵. Existe una concienciación de que los objetivos marcados en política de empleo no podrán conseguirse sin una mayor participación de los niveles local y regional; factor que hace sumamente importante « *facilitar la coordinación entre los responsables de la toma de decisiones de los diferentes niveles con vistas a que dichas políticas aporten una contribución eficaz a las estrategias de empleo* »⁶.

Como manifestación de esta inquietud, las instituciones comunitarias impulsaron la adopción de 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 empleo⁷. En esta dirección, la Comunicación «*Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo*», señala que la dimensión local de la política de empleo puede contribuir a la consecución de otros objetivos comunitarios, tales como un crecimiento económico sostenible o la cohesión social y ser un instrumento eficaz para hacer frente a los nuevos retos que plantea la ampliación de la UE. En el mismo sentido, se pronuncia el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la aplicación y futuro de la Estrategia Europea de Empleo⁸: «*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*». O más recientemente, en la Comunicación «*Política de cohesión y ciudades: la contribución*

⁵ No obstante, se ha señalado que: «(...) *La figura de una subsidiariedad local se volvía más difusa. Tanto es así que no podemos afirmar que exista una subsidiariedad específica en materia de empleo, sino que en su puesta en práctica han existido dudas y vacilaciones, reflejo mismo de tensiones internas de la Comunidad que en algún momento han creado una ilusión de subsidiariedad (...)*», MIRANDA BOTO, J. M. El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social. En RMTAS, núm. 47, 2003, p. 128.

⁶ COM (2001) 629 final, 6.1.1.2001 «*Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo*», p. 10.

⁷ *In extenso*, MERCADER UGUINA, J. Op. cit. 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, 6.1.1.2001 « *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* ».

⁸ 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

urbana al crecimiento económico y al empleo en las regiones» se insta a las ciudades a adoptar iniciativas para la creación de puestos de trabajo y la lucha contra el desempleo a nivel local con el apoyo de las regiones y los Estados miembros.

En todos estos documentos, subyace la idea de que el éxito de la estrategia europea de empleo está condicionado a un mayor desarrollo de la dimensión territorial, tanto a nivel regional como local, enfatizando el papel de las ciudades como actores capaces de dar respuesta a los restos de la globalización. La contribución decisiva de las ciudades en la aplicación de la Estrategia de Lisboa, en materia de empleo, desarrollo sostenible y cohesión social ha sido también destacada por el Comité de las Regiones, que expresamente reconoce el papel que han cumplido las acciones prospectivas y estratégicas frente a los problemas de desempleo puestas en marcha desde los gobiernos municipales. Por ello, recomienda que la dimensión urbana no sólo se tome en consideración a la hora de plantear y desarrollar programas de empleo, sino que se dote a las ciudades de competencias, instrumentos de gestión y las asignaciones presupuestarias necesarias⁹.

La gran experiencia atesorada por el nivel local 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.

III. LA PROYECCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. UNA VISIÓN DESDE EL ÁMBITO LOCAL

El artículo 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 quien 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 —artículo 149.1 7 CE—, y el

⁹ 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.

«empleo». En la STC 195/1996, de 28 de noviembre¹⁰, se asumió una acepción amplia del término «política de empleo» que tiene una consecuencia directa, la afección de diferentes materias: política económica, legislación laboral o desarrollo territorial. A pesar de las dificultades que pueda entrañar esta interpretación, la política de empleo responde más a una realidad poliédrica, que contempla aspectos laborales, económicos y sociales que a un concepto unidimensional.

Esta misma amplitud y que el empleo pueda ser subsumido en diferentes títulos competenciales: legislación laboral, promoción económica, ha favorecido el impulso de iniciativas en materia de empleo desde todas las Administraciones. En el caso de las Comunidades Autónomas, la realización de políticas activas de empleo se asienta constitucionalmente sobre las siguientes competencias:

En primer lugar, por la competencia referida a la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1 7 CE). Las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación laboral y aunque, en materia de colocación, el TC ha atribuido la legislación de forma exclusiva al Estado, es perfectamente posible la descentralización de esta materia a las Comunidades Autónomas, como ya ha ocurrido con los decretos de traspaso estatales de estas competencias. La razón de esta descentralización debe buscarse en que la política de empleo está necesariamente vinculada al contexto económico y, por tanto, es muy sensible a las variaciones que puedan existir entre los diferentes territorios.

En segundo lugar, el artículo 148.1. 13 CE ofrece a las Comunidades Autónomas la facultad de autoatribuirse, 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». Este precepto habilita a las Comunidades Autónomas a efectuar muy variados tipos de acción de fomento que puedan servir para incrementar el empleo en sus respectivos territorios: subvenciones específicas para contratación de desempleados, generalmente mediante una cantidad a tanto alzado; programas de capacitación y formación; etc.

¹⁰ Un elemento de carácter material es la identificación de que se entiende por laboral, el FJ 4.º 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 artículo 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 artículo 149.1 7 ET - Legislación laboral».

1. Competencias de las Corporaciones Locales en materia de empleo

a) *El marco competencial en la CE y en la Ley de Bases del Régimen Local*

A diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, la CE no establece unas competencias concretas de los Entes Locales, el artículo 137 CE se ha limitado a reconocer a los Municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero, la ausencia de una enumeración de competencias concretas y exclusivas para los Entes Locales no significa que no existan. Ya el Tribunal Constitucional, en la STC 32/1981, de 28 de julio, afirmó que la autonomía municipal implica la necesaria participación de los Entes Locales en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen.

El desarrollo de la autonomía local se materializó en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en adelante LBRL¹¹, 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*». Sin embargo, la LBRL no ofrece una lista formal de competencias locales, limitándose a una remisión a las leyes sectoriales, si bien el artículo 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 vecinal¹².

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 política de empleo. Aun así, el papel desarrollado por los Entes Locales en esta materia es innegable y no se puede obviar que 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 artículo 2 LBRL, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas deberían atribuirles competencias, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos¹³.

¹¹ BOE 3.4.1985

¹² También, el artículo 3.1 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*».

¹³ MERCADER UGUINA, J. *Op. cit.*

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. Por ello, se torna imprescindible que el proceso descentralizador descienda ahora a los Entes Locales. Los municipios juegan cada vez un papel más importante en el esquema administrativo español, el papel de la Entidades Locales (por proximidad, cercanía y rapidez de respuesta ante los problemas) está suponiendo un nuevo concepto del papel de las Administraciones Locales, desde el entendimiento de una gestión proactiva y anticipativa a los cambios constantes. Las Entidades Locales han pasado 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, desde el nuevo concepto de planificación estratégica del territorio (servicios sociales y desarrollo local) ¹⁴.

b) Ampliaciones en el diseño: La Ley de Empleo y la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

La aprobación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, fue la respuesta normativa a las transformaciones del mercado laboral y 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 y la intervención de sujetos privados en la ordenación del mercado de trabajo. El marco legislativo vigente había demostrado su obsolescencia, por lo que se hacía necesaria una modernización de los servicios públicos de empleo; no obstante, la nueva Ley de Empleo operaba sobre una realidad preexistente que condicionó la originalidad o el alcance de sus soluciones ¹⁵.

Respecto a la dimensión local de la política de empleo, ésta es expresamente reconocida en la Ley de Empleo, concretamente en el artículo 4, conforme al cual, « *Las políticas de empleo en su diseño y modelo*

¹⁴ DÍAZ-CACHO CAMPILLO, L. *El nuevo papel de los municipios*. www.feprodel.org

¹⁵ Por todos, CAVAS MARTÍNEZ, F. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. En. AS, núm. 19, 2003; LUJÁN ALCÁRAZ, F. La Ley Básica de Empleo de 2003. En. AS, núm. 20, 2003; 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 Autónoma 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*].

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». Este precepto ya ha sido objeto de críticas, en el Dictamen que el CES emitió sobre el Anteproyecto de la ley se consideraba que esta redacción era « genérica e imprecisa»¹⁶.

La intervención de los Entes Locales queda, nuevamente, constreñida a la fase de ejecución de las medidas 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. Empero, la misma amplitud con la que la Ley de Empleo define la cooperación de la Administración Local en la política de empleo puede posibilitar la adopción de iniciativas entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales que avancen en esta estrategia coordinada.

Paradójicamente, el papel de los Entes Locales es reforzado desde todos los ámbitos: la UE señala que una de las líneas claves en la consecución del pleno empleo es la potenciación de la territorialización en las políticas de empleo. En España, esta directriz apareció como novedad en el PNAE del año 2000 y su inclusión ha sido constante desde entonces¹⁷. En esta dirección, y apartándose, en consecuencia, de la Ley de Empleo que opta por un reconocimiento más formal que real de los Entes Locales en el diseño de la política de empleo, el Plan Nacional de Empleo ha sido elaborado con la participación de Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, agentes sociales y representantes de la economía social y del tercer sector.

Finalmente, la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local pretende dotar a determinados municipios¹⁸, de los instrumentos adecuados para que puedan dar respuesta a las demandas ciudadanas y a las profundas transformaciones sociales y económicas producidas en las últimas décadas. La nor-

¹⁶ 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. Opinión contraria parece tener, SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. La dimensión local de la estrategia europea de empleo. Una aproximación desde la perspectiva de la legislación andaluza. En. AS, núm. 19, 2004, p. 2 [(...) *La ley 56/2003 es una clara prueba de cómo la legislación española se ha hecho eco de la creciente importancia que en la esfera comunitaria se atribuye a la estrategia local de empleo (...)*]

¹⁷ Directriz 10 Plan Nacional Acción Reino de España.

¹⁸ Artículo 121 Ley 57/2003. La Ley será de aplicación en: a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) Municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

ma propone conferir 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. Varios son los aspectos que guardan relación con las competencias que estas Administraciones pueden llegar a desarrollar en el ámbito de empleo. Así, la Ley reconoce la relevancia de las funciones que han venido realizando los Entes Locales en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas, lo que nos enlaza directamente con la materia de empleo ¹⁹.

Este expreso reconocimiento va a suponer un nuevo impulso para el desarrollo de competencias locales en esta materia, lo que dará lugar al desarrollo de un mayor número de Pactos Locales en favor del empleo, si bien, el marco normativo nuevamente adolece de imprecisión ya que no llega a concretar de qué manera los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deberían establecer los mecanismos de colaboración con las Administraciones Locales.

c) *Instrumento básico: El Pacto Local*

Desde la promulgación de la LBRL hasta la actualidad, se ha constatado la insuficiencia de mecanismos y recursos de las Entidades Locales para hacer frente a las demandas ciudadanas. Con el objetivo de superar esta situación, el 24 de septiembre de 1996, la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP en adelante, 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 Autónomo. En dicho acuerdo, se contienen una serie de criterios y vías para la articulación de las diferentes actuaciones encaminadas a una mayor profundización de la autonomía local ²⁰.

La aprobación del Pacto Local supone un compromiso político con la descentralización de las Comunidades Autónomas hacia las Corporaciones Locales mediante un proceso de transferencias de competencias, personal y recursos. Se constata el papel de la Administración Local en la vida pública y se emprende una segunda descentralización, al constituir esta Administración el marco idóneo para el ejercicio de una serie de competencias que demandan una especial cercanía del ciudadano. En materia de empleo, el proceso de descentralización de competencias, incluido en un marco más amplio de Pacto Local, aún no ha sido culminado,

¹⁹ MERCADER UGUINA, J. *Op. cit.*

²⁰ 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).

lo que de otro lado, no es de extrañar, habida cuenta de la complejidad y heterogeneidad del proceso.

La necesidad de adecuar y crear políticas que respondan a las características específicas de cada territorio ha de ser considerado como el fundamento de la regionalización de las políticas de empleo. La estrategia local desempeña un papel clave en el suministro de datos detallados sobre las necesidades del mercado de trabajo local. El objetivo último de esta descentralización es pasar «del plano macrosocial en que se mueven las políticas actuales de empleo al plano microsociales de estrategia de desarrollo de las posibilidades subyacentes de empleo»²¹.

Esta transferencia de competencias puede verse claramente definida en la Comunidad de Madrid. Concretamente, el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de Madrid²² prevé que la Administración autonómica pueda delegar funciones en los municipios, si así lo autoriza una Ley de la Asamblea, posibilidad que se ha materializado con la aprobación de la Ley 3/2003²³, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local. Esta Ley se erige como el instrumento necesario para llevar a cabo esta segunda descentralización en la Comunidad de Madrid; el artículo 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».

En esta dirección, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid²⁴ establece en su artículo 32 como competencia del Ayuntamiento de Madrid «las que transfiera o delegue la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, en relación con los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid».

²¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. Política de empleo y dimensión territorial. En *RL*, núm. 4, 1998, p. 5.

²² 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 artículo 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.

²³ BOE 29.5.2003.

²⁴ BOE 25.7.2006.

d) *Las políticas activas de empleo impulsadas por los Entes Locales*

El desarrollo de medidas activas de empleo realizadas desde la Administración Local se caracteriza por su diversidad y aunque no constituye el objeto del presente estudio, debemos citar, entre otras, las siguientes actuaciones: a) creación de agencias para el desarrollo local; b) contratación de agentes de empleo y desarrollo local (AEDL); o c) constitución de Servicios Integrados para el Empleo (SIPE). Todas estas iniciativas, con un encaje normativo más o menos deficiente, canalizan la actuación realizada por los Entes Locales en materia de Empleo.

Empero, donde más claramente se manifiestan las deficiencias del marco normativo vigente es en el sistema público de intermediación en el mercado de trabajo. A pesar de la incidencia de la Administración Local en esta materia, el legislador no incorporó a los servicios locales de empleo dentro del Sistema Nacional de Empleo. El artículo 5 de la Ley de Empleo sólo hace referencia al Sistema Nacional de Empleo, compuesto por el servicio público de empleo estatal y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas²⁵.

Pero, la necesidad de incrementar las tasas de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo y de adecuar su estructura al mercado de trabajo podría favorecer la incorporación de los Entes Locales en el modelo público de gestión. Aunque, la Ley de Empleo no hace ninguna referencia a la participación de la Administración Local dentro de este sistema nacional de empleo, la conjunción del artículo 4 LE con el artículo 21 debe ser interpretado en el sentido de que la Administración Local puede actuar como «entidad colaboradora» y realizar funciones de intermediación laboral, siempre que se constituya como agencia de colocación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 del RD 735/1995, de 5 mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo ²⁶.

En cambio, en otras materias, la Ley de Empleo y las leyes de creación de los Servicios Autonómicos de Empleo reflejan la posible participación de la Administración Local en la gestión de las políticas activas de empleo. Un buen ejemplo de esta cooperación se observa en la legislación de la Comunidad de Madrid, concretamente en el artículo 3.1 b) Ley 5/2001, de 3 de julio, que crea el Servicio Regional de Empleo ²⁷. En el mismo se establece como una función específica de este Servicio el diseño de programas de apoyo a las iniciativas generadoras de empleo promo-

²⁵ La aprobación del RD 1722/07, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de ór ganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo (BOE 23.1.2008) confirma esta exclusión.

²⁶ BOE 8.5.1995.

²⁷ BOCM 11.7.2001.

viendo, en colaboración, con los Ayuntamientos, el desarrollo de Pactos Locales de Empleo. Para la articulación de esta colaboración, se prevé la formalización de acuerdos con cualquier persona jurídica, pública o privada, en este caso Entes Locales, cuyos objetivos y actividades sean de interés para el Servicio Regional de Empleo (art. 4 Ley 5/2001). La adopción de estos convenios será competencia de la Dirección del Área de Empleo, tal y como establece el artículo 4.º Decreto 284/2001, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la estructura del Servicio Regional de Empleo.

Aun así, las actuaciones que realizan los Ayuntamientos en materia de empleo siguen dependiendo excesivamente del resto de Administraciones. Actualmente, los Entes Locales no tienen un cauce efectivo de participación en el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo ni en su principal instrumento de aplicación: los Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Su principal función sigue siendo la ejecución e implantación de las medidas activas de empleo, asumiendo una función vicarial respecto al resto de Administraciones.

2. El futuro: El empleo en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local

Como hemos visto, el marco normativo actual es insuficiente en cuanto a la participación de los Entes Locales en materia de empleo, por lo que resulta imprescindible adecuarlo. En esta línea, se mueve el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local²⁸, en el que expresamente se reconoce como competencia municipal el « *desarrollo económico local* » —artículo 22.1 k)—. Del mismo modo, el artículo 24 del Anteproyecto establece que: « *al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, corresponde a los municipios, en el marco que como mínimo fijan las normas con rango de Ley del Estado y de las Comunidades autónomas, la potestad normativa* » en una serie de materias, en la que expresamente se reconoce el « *empleo* » —artículo 24.1 k)—.

La evolución y consiguiente asunción de un mayor número de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materia de empleo ha tenido como consecuencia una paulatina regionalización de esta política. La transferencia de estas competencias supuso una importante apuesta por la descentralización 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 públicas. Ahora es el momento de avanzar en una segunda descentralización que incorpore en la Estrategia de

²⁸ El texto puede consultarse en:
http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf

Empleo a los Entes Locales. En esta dirección, una Resolución aprobada por la FEMP sobre el Empleo insiste en la necesidad de establecer « *fórmulas de colaboración estables y regladas que posibiliten la participación de los entes locales, a través de la FEMP, en el PNAE*»²⁹.

El reconocimiento constitucional de la autonomía de los Entes Locales para gestionar los intereses que les son propios exige avanzar en la idea de una corresponsabilización de todos los actores en esta segunda descentralización. Desde su origen, la actividad municipal ha estado condicionada por una excesiva dependencia financiera de las Administraciones Estatal y Autonómica. La actuación de los Entes Locales en el desarrollo de las políticas activas de empleo no puede hacerse sin contemplar mayores fuentes de financiación, que doten a la Administración Local de medios suficientes para articular una política integral de empleo.

La principal transformación pasa por la revalorización de la Administración Local como agente económico y por destacar su relevancia en el campo de la promoción económica. La legítima reivindicación de la Administración Local de participar y diseñar programas y recursos de empleo que van incidir directamente en el desarrollo de sus territorios debe ponerse en relación con la experiencia adquirida en esta materia. Los municipios canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas destinadas a ofrecer nuevas respuestas a los problemas de la colectividad y participan de la realidad socio-económica de sus respectivos territorios.

Esta actuación debe incardinarse en una política más amplia de promoción económica y social impulsada desde la Administración Local. Las corporaciones municipales no pueden seguir siendo únicamente gestores de programas procedentes de otras Administraciones, así como condicionar su actuación a la financiación recibida. La experiencia atesorada por las Entidades en la ejecución de programas de empleo hace necesario avanzar en la capacidad ejecutiva de la Administración Local; esta actuación podría materializarse en Planes Locales de Acción para el Empleo, de forma que se produzca una acción complementaria entre autoridades locales, regionales y estatales, tanto en la fase de definición como en la de implementación y ejecución.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las Entidades Locales han adquirido un papel determinante en el desarrollo económico y el fomento del empleo. Por una parte, esta intervención es una consecuencia directa de las actuaciones de desarrollo local y de lucha contra el desempleo que se vienen realizando desde el ám-

²⁹ El texto de la Resolución puede consultarse en la siguiente dirección:
http://www.femp.es/index.php/femp/documentacion/resoluciones_de_la_asamblea

bito municipal y, de otra, es la respuesta pública a una demanda social: los ciudadanos acuden a la Administración más cercana³⁰.

Pero, a pesar del extraordinario papel que juega la Administración Local en el desarrollo de las políticas de empleo, éste no está suficientemente reconocido, 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 para ejecutarla. La Administración Local ha quedado, en consecuencia, relegada a participar exclusivamente en la fase de implementación de las políticas públicas de empleo (dimensión operativa), es decir, ni participa activamente ni de forma estable en las fases de elaboración y diseño de las mismas. Esta exclusión de las entidades 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 implantación³¹.

Un aspecto clave para asegurar una correcta vertebración de un modelo coordinado de empleo, en el que intervienen cuatro administraciones: comunitaria, nacional, autonómica y local, debe asegurar la centralización de la información y coordinación de las estrategias, pero descentralizar la prestación de servicios. Este sistema exigiría la máxima coordinación institucional con el objetivo de favorecer la colaboración de los distintos agentes implicados. Para ello, las actuaciones en materia de empleo, diseñadas e implementadas desde la Administración Local, han de ser coherentes con los objetivos y prioridades marcadas en los PNAE y, asimismo, las Entidades Locales debe participar en el diseño y planificación de las estrategias de empleo impulsadas desde el resto de Administraciones.

Un presupuesto básico para la vertebración del modelo propuesto en esta comunicación es la coordinación entre las distintas Administraciones, y asumir que los protagonistas de la descentralización territorial en la gestión de las políticas activas de empleo son los servicios autonómicos de empleo. La experiencia demuestra que la Administración Local ha actuado con eficacia y eficiencia en la gestión de los Programas de Empleo. El marcado carácter localista de muchas de las políticas activas de empleo y el tipo de actuaciones que en este ámbito se promueven favorecen la optimización de los escasos recursos existentes. Por ello, los Entes Locales deberían tener más autonomía en la gestión de fondos y en la adaptación del conjunto de los instrumentos de la política de empleo a los mercados de trabajo locales³².

³⁰ GEFRE, X. *Descentralizar en favor del empleo*. Madrid: MTAS, 1990, p. 25.

³¹ *In extenso*, CUESTA GARCÍA. R. *¿Apostamos en serio por el empleo desde lo local?* www.feprodel.org

³² COM (2001) 629 final, 6.11.2001»Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo» p. 19.