

**MEMORIA JURÍDICA SOBRE EL IMPACTO DE LA NUEVA REFORMA
LABORAL DE DICIEMBRE DE 2021 EN LA CONTRATACIÓN DE
PERSONAL LABORAL TEMPORAL EN LAS ENTIDADES LOCALES
(SEGUNDA PARTE)**

Francisco SÁNCHEZ FONTA

Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén)

SUMARIO:

1. Introducción. Novedad en la competencia de las Entidades locales: la mejora de la ocupabilidad e inserción laboral dentro de las políticas de activación del empleo.
2. Concepto de política activa de empleo.
3. Evolución de las competencias municipales en materia de política activa de empleo con los recientes cambios normativos.
4. Vigencia del Real Decreto 818/2021.
5. Inicial ausencia de normativa de desarrollo aclaratoria.
6. La Ley 3/2023 de 29 de febrero de empleo da un paso más para reconocer la competencia a las entidades locales.
7. Dimensión local del empleo. Reconocimiento de una competencia a las entidades locales por ley.
8. Evolución de la competencia en materia de política activa de empleo de competencia impropia a propia por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo.
9. Cambio en el carácter de la competencia que pasa de ser impropia a propia.
10. Tramitación de la asunción de competencia impropia según el Decreto-Ley autonómico 7/2014 de 20 de mayo para la asunción de competencias impropias por las entidades locales.
11. Las ventajas en la planificación de la contratación laboral temporal mediante el contrato de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral en detrimento de los contratos por circunstancias de la producción.
12. Distinta tramitación en la asunción de la competencia en la materia si se acepta que la competencia es propia por disposición legal.

Anexo I: Ejemplo de plan de actuación para ejercicio de las competencia activas de empleo.

Fuentes consultadas

1. INTRODUCCIÓN. NOVEDAD EN LA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES: LA MEJORA DE LA OCUPABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO.

En el número 54 de la Revista CEMCI de abril-junio 2022 fue publicada la parte I de este estudio jurídico en el que concluíamos que la contratación temporal de las Entidades Locales no quedaba coartada por la Reforma Laboral llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo como en un principio se temió al suprimirse el contrato por obra o servicio determinado y en dicho texto se demostraba tal hecho, habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales.

Sin embargo, la reforma laboral pretende reconducir y cambiar la filosofía política en la contratación temporal de las Entidades Locales conduciéndolas hacia una planificación estructurada a través de programas de activación de empleo implicando a las mismas en la política nacional de empleo, dejando a los contratos para circunstancias de la producción para situaciones concretas y puntuales y satisfacción de necesidades coyunturales, induciendo a que la contratación temporal lo sea en aplicación de una competencia local cuyo fin en sí mismo es la empleabilidad y no el objeto material que se describa en el contrato celebrado.

Asimismo, se atisbó en el Punto 7 del trabajo, titulado “Las políticas activas de empleo como competencia de las entidades locales mediante contratos de inserción laboral” que la nueva regulación de dichas políticas incluía como Administración Pública detentadora de la competencia para su ejecución a las Entidades Locales, aún de forma tímida, pudiendo asumir la misma mediante el procedimiento del art. 7.4 de la LBRL como competencia impropia.

Esta exposición se encarga de analizar respecto a este asunto lo siguiente:

- La realidad de las competencias de las Entidades Locales en materia de políticas activas de empleo tras los últimos cambios normativos.

- Evolución de la competencia en materia de política activa de empleo de competencia impropia a propia por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
- El procedimiento concreto para la asunción de la competencia como impropia, dentro del art.7.4 de la LBRL centrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Las ventajas en la planificación de la contratación laboral temporal mediante el contrato de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral en detrimento de los contratos por circunstancias de la producción.
- Distinta tramitación en la asunción de la competencia en la materia si se acepta que la competencia es propia por disposición legal.
- Documentación para la programación activa de empleo para asumir dicha competencia ante la Comunidad Autónoma.

Para ello es necesario analizar el contenido a este respecto de las siguientes **disposiciones legales:**

- Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo.(derogado).
- Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
- Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local.

- Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Real Decreto 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 las zonas rurales deprimidas.

Pese a que el Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo está derogado por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, los cambios normativos sucedidos en la materia de análisis exigen partir de la primera norma para explicar el proceso de inclusión de las Entidades Locales en la política activa de empleo puesto que del paso de una a otra se producen cambios.

2. CONCEPTO DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

Partimos de explicar este concepto que está regulado desde el art.36 del Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo que definía el concepto de las políticas activas de empleo:

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”

Este concepto es ampliado por la nueva Ley de Empleo de 2023:

Artículo 31. Concepto de las políticas activas de empleo.

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar

las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas. En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.”

3. EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO CON LOS RECIENTES CAMBIOS NORMATIVOS

Conforme a la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local, se ordena el régimen de las competencias municipales en propias, impropias y en las atribuidas por delegación.

En las competencias propias, reguladas en su art.25, ofrece un listado que no comporta un número clausus, en tanto que el art.7.2 establece que por Ley el Estado o las Comunidades Autónomas pueden otorgar competencias en las Administración Local.

Siendo esto así que la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la denominada reforma laboral, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo:

“Se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo. 1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses” que actualmente está derogado por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo como veremos.

No puede atribuirse dicha norma como una delegación de competencias del art.7.2 de la LBRL puesto que carece de los pronunciamientos del artículo 27 de la LBRL en concreto en su punto:

1 *“El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.(...)La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.”

Además, circunscribe la competencia a que, en los programas de activación para el empleo, en los que incluye a todas las Administraciones Públicas se puede usar el contrato para mejora de la ocupabilidad e inserción laboral previsto en la Ley de Empleo,

dando por hecho que las Entidades Locales pueden usar la herramienta de la programación activa de empleo.

Por consiguiente, es una habilitación legal a medias, que se completa con el desarrollo de la Ley de Empleo por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Esta normativa es novedosa en tanto que se da un paso más para que las Entidades Locales asuman sino la competencia de políticas activas de empleo su ejecución en forma de programas de activación para el empleo.

En este punto de la rápida historia normativa de la asunción de esta competencia por las Entidades Locales, nos situamos por tanto ante una competencia impropia que además pertenece a las competencias de la Comunidad Autónoma, verdadera detentadora de las políticas activas de empleo y con cuyos Servicios de empleo ha de entenderse el ejercicio de esta competencia de ser asumida, mediante los oportunos mecanismos de coordinación.

4. VIGENCIA DEL REAL DECRETO 818/2021

El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo como Reglamento de desarrollo del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo no ha sido adaptado aún a la nueva Ley de Empleo de 2023 que deroga el Real Decreto Legislativo.

Es preciso observar que las diferencias entre ambas leyes de empleo la de 2015 y la de 2023 no suponen un cambio normativo sustancial sino que con la de 2023 se pretende ahijar esta Ley como emanante del nuevo clima de la reforma laboral llevada a cabo en 2022, en tanto que son nuevas dimensiones políticas y conceptos sociales los que amparan la nueva regulación emanada dentro de un gobierno que se atribuye un cambio político así como mejoras en los sistemas de coordinación y colaboración en el Sistema Nacional de Empleo.

Que el Estado elabore una ley estatal de empleo conlleva que asume una regulación legal de una competencia que tiene transferida en las Comunidades Autónomas tanto en legislación plena como en desarrollo y gestión, en sus propios Estatutos de Autonomía y así las mismas mantienen en vigor sus propias normas en materia de empleo. Por ello, la regulación estatal se trasciende hacia una abstracción jurídica que logre no invadir ninguna norma autonómica ni contradecir las competencias de las Comunidades Autónomas, constituyendo textos densos sin contenidos materiales profusos, forjando como un plan de actuación estatal más que como una ley reguladora. Y es por ello que la repetitividad en la regulación sea evidente.

Es tal vez por este motivo por el que el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo casi no sufre alteraciones, y aún pendiente de posible reforma para adaptación a la Ley de Empleo de 2023, no entra en contradicción insalvable con la misma sino en cuestiones de detalle.

5. INICIAL AUSENCIA DE NORMATIVA DE DESARROLLO ACLARATORIA

Con la entrada en vigor de la reforma laboral se dejó la duda jurídica respecto a si las Entidades Locales tenían esa competencia de desarrollar política activa de empleo, dado que todo se desarrolla con notas informativas del Ministerio o de la Federación de municipios y provincias de España, sin que ni el Gobierno ni la Comunidad Autónoma hayan dictado ninguna norma de desarrollo en tanto que viene esta es preciso acudir al procedimiento del art.7.4 LBRL.

En cualquier momento, y sin necesidad de habilitación legal alguna la Entidad local podría haber presentado la solicitud de este Ayuntamiento de autorización para el ejercicio de competencias impropias puesto que es una posibilidad del art.7.4 de la LBRL que excede de esa concreta acepción legal que se ciñe a la posibilidad de uso de un tipo de contrato y se extiende a la gestión local de políticas activas de empleo, mediante la autodenominación de un programa de activación para el empleo denominése plan local de empleo u otro que encaje dentro de las líneas de las políticas activas de empleo de la Ley de Empleo siempre que esté financiado con fondos propios, conformando un proyecto de competencia impropia.

Es por ello que se aplicaría el art.7.4. de la LBBRL y en virtud del art. 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se establece la solicitud mediante la memoria efectuada a la Junta de Andalucía para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Aparte de estas sucintas y poco aclaratorias normas legales, como digo, se instrumenta este proceso en virtud de notas informáticas de la FEMP y del SEPE que intentan interpretar los vacíos legales de la regulación legal.

Abunda en la tesis de que la asunción de la competencia impropia por parte de las Entidades Locales pese a ser rogada, debe ser entendida como de segura concesión una vez cumplidos los trámites que se establecen en las circulares oficiales:

☞ En la **Circular de la FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias) sobre esta cuestión emitida en mayo de 2022 se establece:

“Políticas activas de empleo realizadas por entidades locales con presupuesto propio.

El desarrollo y promoción económica es uno de los ámbitos más importantes en los que las Entidades Locales llevan a cabo sus políticas, sean o no, fruto de transferencias desde otras administraciones. En este sentido, numerosos Ayuntamientos disponen de Agencias de Desarrollo Local, Agentes de Desarrollo Turístico, llevan a cabo acciones de promoción comercial, disponen de Oficinas de atención a los Consumidores, trabajan intensamente a la hora de solucionar problemas en los mercados de trabajo locales (a través de políticas activas de empleo, bolsas de empleo o acciones formativas), etc.

Cuestión competencial

(...)

Si ni las leyes del Estado ni las de la respectiva Comunidad Autónoma le han atribuido tal competencia, y ni uno u otro se la ha delegado, el Ayuntamiento sólo podrá ejercer competencias en esa materia (en este caso establecer programas de activación para el empleo) cuando cumpla con los requisitos establecidos en el apartado 4 del mencionado art. 7, a saber:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (teniendo en cuenta que, en este momento están suspendidas las Reglas Fiscales), y

2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Y para justificar que se cumplen esos requisitos, el Ayuntamiento deberá recabar los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la

tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Informes que son vinculantes, por lo que solo podrá ejercer esa competencia si ambos informes son favorables.

Ello no quiere decir que otras leyes autonómicas no les hayan podido atribuir estas competencias o que la Comunidad Autónoma se las haya delegado.

En definitiva, el Ayuntamiento para establecer programas de activación para el empleo, financiados con su presupuesto propio, necesitará sendos informes favorables (los referidos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985) de la Consejería que tenga las competencias en materia de empleo de la respectiva Comunidad Autónoma y de la Administración que ejerza la tutela financiera de las Entidades Locales (Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma o Ministerio de Hacienda), solo en el caso de que ni las leyes del Estado ni las de la respectiva Comunidad Autónoma le hayan atribuido competencias en materia de fomento del empleo o de que ni uno ni otra le hayan delegado esa competencia.”

☞ **El Ministerio de Trabajo y Economía Social** a través del Servicio Público de Empleo Estatal emite una **Nota Informativa** sobre la utilización del contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo desarrollados por las entidades locales del 10 de mayo de 2022.

Respecto de la utilización por parte de las entidades locales del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral previsto en la disposición adicional novena del texto refundido de la Ley de Empleo, con el alcance en 2022 establecido por la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Empleo se refiere a la dimensión local de la política de empleo que, en su diseño y modelo de gestión, se deberá tener en cuenta para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

(...)

“Por lo que respecta a la utilización del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el supuesto de programas o bolsas de empleo propios de las entidades locales, tanto Diputaciones Provinciales como Ayuntamientos, desarrollados a propia iniciativa y responsabilidad, y con sus propios recursos, ello requeriría asimismo su consideración como programas de fomento de empleo subsumibles en las políticas activas de empleo.

Para ello, sería conveniente la coordinación por las Comunidades Autónomas, en tanto las entidades locales pueden intervenir en el ejercicio de estas competencias que no les son propias para el fomento de políticas activas de empleo, mediante la planificación coordinada y ejecución de actuaciones de estímulo de desarrollo local, y con el objetivo último de favorecer el crecimiento económico de su territorio y de fijar población, debiéndose realizar en los términos previstos por la legislación autonómica y estatal aplicables.

Para el ejercicio de estas actuaciones, en principio parece preciso el informe previsto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local en el que se señale la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera derivadas del ejercicio de estas competencias.”

6. LA LEY 3/2023 DE 29 DE FEBERO DE EMPLEO DA UN PASO MÁS PARA REONOCER LA COMPETENCIA A LAS ENTIDADES LOCALES

Con la entrada en vigor de esta Ley queda derogado el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo y por tanto la Disposición Adicional Novena en su redacción dada por la Disposición Final Segunda del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo en cuanto a Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

De la inicial redacción dada:

“1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses.”

En la nueva Ley de Empleo en su disposición adicional novena que pasa a tener otro texto:

“Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

1. Las Administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en dichos programas.

La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

2. Excepcionalmente, y con efectos hasta 31 de diciembre de 2024, se podrán realizar estos contratos con el personal técnico necesario para la ejecución de los programas citados en el apartado anterior.”

7. DIMENSIÓN LOCAL DEL EMPLEO, RECONOCIMIENTO DE UNA COMPETENCIA A LAS ENTIDADES LOCALES POR LEY

Sin embargo, lo realmente importante es la regulación legal del concepto de dimensión local del empleo en su art.7:

“Artículo 7. Dimensión autonómica y local de la política de empleo.

1. La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión autonómica y local para ajustarla a las necesidades del territorio y de las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo. En particular y sin perjuicio de facilitar e impulsar la movilidad geográfica, se favorecerán las iniciativas de generación de empleo en esos ámbitos y se garantizará la atención personalizada,

especializada y continuada de las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los mismos.

2. En su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales.

3. Corresponde a las Corporaciones Locales, en el marco de sus competencias, la colaboración y cooperación con las demás administraciones para el logro de los objetivos del artículo 4 y demás contenidos en la legislación de referencia, siendo de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.

Las entidades locales podrán participar 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 que cada Comunidad Autónoma decida en ejercicio de su competencia.”

Este nuevo concepto parte del regulado en RDLeg de 2015 que disponía un marco menos concreto y sin atribuir materialmente una competencia a las Entidades Locales:

“Artículo 4. La dimensión local de la política de empleo.

La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley

7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Las entidades locales podrán participar 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”.

8. EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO DE COMPETENCIA IMPROPIA A PROPIA POR LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

El art.7.3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, sobre la dimensión local del empleo supone el reconocimiento de la competencia de las Entidades Locales en materia cuando expresa en su contenido que *“Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.”*

El art.7.2 de la LBRL determina que *“Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.”*

Representa una expresión legal de dicha competencia suponiendo una novedad trascendental en cuanto a la transformación de una competencia inicialmente impropia como propia de las Entidades Locales y el requisito necesario para ostentar la misma conforme al art. 7.2 de la LBRL dado que el principio de que la competencia local tiene que ser atribuida por Ley estatal o autonómica está cumplido con esta nueva regulación, **Por tanto es el 7.2 de la LBRL el que se aplica y no el 7.4 de la LBRL el que es de aplicación.**

En dicho contexto la disposición adicional duodécima del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo que apela a que para el desarrollo de las políticas activas de empleo por las entidades locales “se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.” deviene por el principio de jerarquía normativa no vigente.

Ahora bien esta apelación al art.7.4 era incompleta dado que el art.7.4 se refiera a los informes vinculantes en materia de no duplicidad o ejecución simultánea y al informe del órgano de tutela financiera sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y este inciso del Real Decreto 818/2021 se refiere tan solo al informe del servicio público de empleo, en tanto que la consideración de la competencia como propia, requiere igualmente la coordinación del ejercicio con el servicio público de empleo correspondiente a través de insertar el programa propio de activación de empleo en el mismo requiere un acto de conformidad dentro del ejercicio de la colaboración mutua.

Se ha producido a mi juicio una atribución de competencia en las Entidades Locales que ya no puede tildarse de competencia impropia sino de propia, pero con las debidas cautelas y matices.

La primera consecuencia es que no se precisó acudir al procedimiento de asunción de competencia con la autorización de la Comunidad Autónoma previsto en el art.7.4 de la LBRL de larga tramitación con el acompañamiento de una gran carga documental. En dicho artículo se ponen de manifiesto los dos requisitos sobre los que giraban los informes de la Comunidad Autónoma en la tramitación de la asunción de la competencia impropia son:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (teniendo en cuenta que, en este momento están suspendidas las Reglas Fiscales), y
2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Y para justificar que se cumplen esos requisitos, el Ayuntamiento debe recabar los informes previos del órgano de la Comunidad Autónoma competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Informes que son vinculantes, por lo que solo podrá ejercer esa competencia si ambos informes son favorables.

En cuanto al informe sobre ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública el art.7.3 de la Ley de Empleo deja claro que la Administración Local tiene la potestad en cooperación y convenios con otras Administraciones.

El art.7.4 de la LBRL suponía una autorización autonómica al ejercicio de la competencia mientras que ahora las Administraciones estatal, autonómica y local son llamadas a la cooperación y a los convenios en que las Administración estatal y autonómica podrán ejercer las facultades legales que comporta ser las detentadoras del Sistema Nacional de Empleo, pasando a facultades de control administrativo pero no de autorización previa al ejercicio de las competencias locales todo ello en el marco y con los procedimientos del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo y de otras regulaciones autonómicas derivadas.

Como antecedente de todo ello, citar el Real Decreto 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 las zonas rurales deprimidas en cuyo artículo 21 permite a las EE.LL. apelar a los programas de activación de empleo presentado proyectos generadores de empleo ante el órgano estatal competente:

“Artículo 21. Créditos de las Corporaciones locales afectos a determinados proyectos.

- 1. Podrán afectarse al programa de fomento del empleo agrario créditos destinados a financiar proyectos de inversión de la Administración local del ámbito de*

aplicación del presente Real Decreto, cuando sean generadores de empleo para los trabajadores eventuales agrarios desempleados.

- 2. A tal fin las Corporaciones locales que consideren que disponen de proyectos de inversión susceptibles de ser afectados al programa de fomento del empleo agrario lo pondrán en conocimiento de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, acompañando información detallada sobre los citados proyectos.(....)*

“Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo donde hayan sido presentados los proyectos, darán traslado de los mismos a la Comisión Regional de Seguimiento, cuando se trate de proyectos pluriprovinciales, o a la Comisión Provincial de Seguimiento, si se trata de proyectos de ámbito provincial, previo informe de los Consejos Comarcales correspondientes.” (Ahora SEPE: Servicio de Empleo Público Estatal).

9. CAMBIO EN EL CARÁCTER DE LA COMPETENCIA QUE PASA DE SER IMPROPIA A PROPIA

Esto supone un cambio normativo importante por cuanto abre la posibilidad legal de que las Entidades Locales puedan confeccionar programas de activación del empleo mediante la contratación para la mejora de empleabilidad e inserción laboral mediante la presentación de proyectos generadores de empleo ante el órgano autonómico o estatal con competencia en materia de empleo con el fin de que sea generado en el Sistema Nacional de Empleo para ser la cobertura de una secuencia de los contratos de tal categoría asociados a dicho proyecto. En este sentido, los frecuentes planes de empleo o bolsas de empleo municipales pueden seguir este curso, no recurriendo ya al contrato por obra o servicio determinado (derogado) ni al de las circunstancias de la producción, sino al de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral por ser el creado para este fin.

La causa de esta contratación no proviene de una necesidad de la Entidad Local, sino del trabajador como concepto general al que se trata de dotar de una empleabilidad que cubre sus necesidades laborales provenientes de la situación de desempleo.

Trata de suplir necesidades sociales generales y no concretas urgencias materiales en torno a la gestión de las competencias municipales. La finalidad de la contratación no es hacer o dejar de hacer servicios u obras propias del Ayuntamiento sino la empleabilidad en sí misma de los trabajadores para dotarles de oportunidades vitales de empleo y formación para aliviar la situación de precariedad laboral o favorecer su experiencia para inserción en el círculo de la empleabilidad.

Sobre las ventajas legales operativas de este modelo de contratación se analizará más profundamente en un epígrafe posterior.

Decidir sobre si la competencia es propia o impropia a la vista de la argumentación jurídica seguida no es pacífico, además vistas las circulares de la FEMP y del Ministerio. Resulta difícil cambiar una inercia administrativa, máxime cuando es evidente que existe una corriente municipalista contraria a asumir lisa y llanamente esta competencia en materia de política activa de empleo por las consecuencias que se derivan hacia un compromiso anual presupuestario y hacia las dificultades en su gestión; supone asumir en entidades con pocos recursos una labor social que sin duda corresponde en mayor medida a Administraciones superiores y con instrumentos más fuertes. Pero la posibilidad está de que sea una competencia propia.

Entre tanto, mientras se decida como vehicular materialmente la configuración de este expediente pensado como competencia propia, debemos acudir a la regulación de la asunción de las competencias impropias.

10. TRAMITACIÓN DE LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIA IMPROPIA SEGÚN EL DECRETO-LEY AUTONÓMICO 7/2014 DE 20 DE MAYO PARA LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS IMPROPIAS POR LAS ENTIDADES LOCALES

Siendo inicialmente una competencia impropia o considerándose aun así por los organismos autonómicos se impone la tramitación que regula el art.7.4 de la LBRL en la regulación introducida por la Ley 27/2013 y por tanto la tramitación establecida en las disposiciones que las Comunidades Autónomas dictan para aprobar el otorgamiento de

dichas competencias impropias a las Entidades Locales. Es decir, es un procedimiento rogado que se insta a la Comunidad Autónoma para su concesión a las Entidades Locales.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, viene regulado por el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que en su artículo 3, establece la descripción de los siguientes aspectos, para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos y así:

“Artículo 2. Informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Cuando la Comunidad Autónoma deba emitir los informes relativos a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera, previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para el ejercicio de nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se procederá del modo siguiente:

a) En primer lugar, la entidad local solicitará el informe sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, que se emitirá por la Consejería competente por razón de la materia.

b) Una vez notificado el informe anterior, en caso de ser favorable, solicitará el informe sobre la sostenibilidad financiera, que se emitirá por la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Artículo 3. Documentación que acompaña a la solicitud de los informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos:

a) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate.

b) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.

c) En el caso de que se pretenda el ejercicio de actividades de fomento mediante la concesión de subvenciones, se deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

2. Para la solicitud de informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias deberá presentarse ante el órgano que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, la siguiente documentación:

a) Informe favorable sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público, que ha de emitir la Administración que en cada supuesto sea la competente por razón de materia. Cuando dicho informe favorable haya sido emitido por la Administración Pública Andaluza, bastará con la referencia al órgano emisor y fecha del mismo.

b) Informe de la Intervención Local sobre costes e ingresos que supone el ejercicio de cada competencia y su reflejo tanto en el presupuesto de asunción de la competencia como en aquellos previstos en el plan presupuestario a medio plazo exigido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria en vigor, incluyendo valoración de la necesidad de acudir a endeudamiento financiero para su financiación, y con análisis de su incidencia sobre los siguientes parámetros:

- Ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados de la entidad local en los términos establecidos en el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y el resto de normativa vigente en materia de endeudamiento.*
- Regla de gasto, estabilidad presupuestaria y nivel de deuda pública, así como periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.*

c) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior, de todas las entidades que pertenezcan al perímetro de

consolidación en términos de Contabilidad Nacional, relativos a los indicadores de solvencia: ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados.

d) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior así como último informe trimestral del presupuesto corriente, sobre el cumplimiento de la regla de gasto, de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y periodo medio de pago a los proveedores de la entidad”.

Una vez otorgados estos informes favorables tanto el de duplicidad como el económico la Corporación debe adoptar acuerdo expreso.

10.1 Analizaremos el aspecto de la ausencia duplicidad o de ejecución simultánea del mismo servicio para valorar la concesión o no de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento de la competencia impropia y con todo ello, en la cuestión que nos trae, ver que no puede haber ausencia de duplicidad lo que reafirma la convicción de ser una competencia propia para cuyo ejercicio se debe seguir los procedimientos propios previstos en el Sistema Nacional de Empleo.

En el ámbito de los servicios sociales, educación, sanidad, cultura, turismo, deporte, etc., y ahora también empleo, es donde la duplicidad de competencias entre Administraciones Públicas es más palpable, puesto todas esas competencias son multidisciplinares, transversales, asumibles de algún modo por todas las Administraciones Públicas y por tanto sean atribuida por norma legal, reglamentaria, por estatuto de autonomía o por meros ejercicios de las mismas.

Mencionar el tradicional principio de que las Entidades Locales pueden efectuar todas las competencias y actividades que redunden en beneficio de sus habitantes, y de igual modo las Comunidades Autónomas en su vocación de servicio a la Comunidad se han desarrollado con multiplicidad y duplicidad, unas veces mediante una organización competencial secuenciada en cadena, otras bajo el concurso de competencias compartidas, concurrentes o delegadas y por la mera asunción de la misma.

Principios que invocan transversalidad, participación e implicación de las Administraciones Públicas y que no solo se van acendrando sino ampliando y adecuando a las necesidades jurídicas y socioeconómicas de los tiempos, y que se van repitiendo de forma más o menos paralela y sistemática en las diversas normativas y son ámbitos en donde los mecanismos de colaboración y cooperación entre Administraciones Territoriales, por la naturaleza del carácter concurrente y compartido de las competencias más implicación se promueve entre las Administraciones Públicas pues en el ejercicio de esas competencias todas tienen un ámbito propio, pero que no puede ir desligado del ámbito de las demás puesto que sin la participación de todas su ejecución se vería dificultada y la política global nacional sufriría distorsiones que provocarían la ineficacia.

Además, son competencias que engloban servicios públicos con extensas vertientes y variedad de prestaciones al ciudadano y por tanto muy extensa que hace imposible que una sola Administración lo centralice todo, dados sus tintes de universalidad y proximidad. Véase si no el concepto de las políticas activas de empleo para conocer la dimensión universal de sus fines para deducir que ninguna Administración e incluso el sector privado son ajenos a ellos.

Por todo ello, recurrir al informe de no duplicidad de la competencia en materia de política activa de empleo en la tramitación del art.7.4 de la LBRL es una voz vacía, en tanto que en un programa concreto de activación de empleo, por su propia singularidad es único y no se duplica. Sin embargo, analizada la competencia en un sentido más general, efectivamente la duplicidad entre Administraciones es natural que exista en esos ámbitos.

10.2 El informe del órgano autonómico en materia de tutela financiera, sobre el impacto en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera puede resultar redundante por cuanto los propios órganos de intervención económica de las Entidades Locales, en aplicación del principio de autonomía local, deben comprobar dicho impacto detentando competencia para el control financiero interno y fiscalizar de conformidad o no el proyecto de empleo correspondiente analizando la suficiencia de los recursos económicos y operativos de la propia entidad local.

Por consiguiente, la tramitación del art.7.4 de la LBRL y en los Decretos-leyes autonómicos (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) se antojan excesivos, inadecuados e invasivos con el principio de autonomía local, resultando una duplicidad de tramitación al existir una tramitación propia dentro de la legislación de empleo, que no implica la autorización por Administraciones superiores del ejercicio de la competencia por las entidades locales, sino el desarrollo de una coordinación operativa.

11. LAS VENTAJAS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL MEDIANTE EL CONTRATO DE MEJORA DE LA OCUPABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL EN DETRIMENTO DE LOS CONTRATOS POR CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCIÓN

Más arriba se ha afirmado lo siguiente en referencia a la nueva Ley de Empleo de 2023:

“Esto supone un cambio normativo importante por cuanto abre la posibilidad legal de que las Entidades Locales puedan confeccionar programas de activación del empleo mediante la contratación para la mejora de empleabilidad e inserción laboral mediante la presentación de proyectos generadores de empleo ante el órgano autonómico o estatal con competencia en materia de empleo con el fin de que sea generado en el Sistema Nacional de Empleo para ser la cobertura de una secuencia de los contratos de tal categoría asociados a dicho proyecto. En este sentido, los frecuentes planes de empleo o bolsas de empleo municipales pueden seguir este curso, no recurriendo ya al contrato por obra o servicio determinado (derogado) ni al de las circunstancias de la producción, sino al de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral por ser el creado para este fin.”

En la parte I de este trabajo en el número 54 de la Revista CEMCI de abril-junio 2022 fue publicada la parte I de este estudio jurídico en el que concluíamos que la contratación temporal de las Entidades Locales no quedaba coartada por la Reforma Laboral llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, como en un

principio se temió al suprimirse el contrato por obra o servicio determinado y en dicho texto se demostraba tal hecho, habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales.

Y asimismo se ha afirmado arriba que: *“La causa de esta contratación no proviene de una necesidad de la Entidad Local, sino del trabajador como concepto general al que se trata de dotar de una empleabilidad que cubre sus necesidades laborales provenientes de la situación de desempleo.”*

Trata de suplir necesidades sociales generales y no concretas urgencias materiales en torno a la gestión de las competencias municipales. La finalidad de la contratación no es hacer o dejar de hacer servicios u obras propias del Ayuntamiento sino la empleabilidad en sí misma de los trabajadores para dotarles de oportunidades vitales de empleo.”

Los contratos de duración determinada por circunstancias de la producción vienen a suplir necesidades temporales de la “producción” por exceso o acumulación de tareas o cuando surjan derivadas de no poder cumplir con la plantilla estructural de la organización. No van vinculados a especiales objetivos de asegurar la empleabilidad ni la inserción laboral de los trabajadores sino a satisfacer una demanda del empleador pero no del empleado.

Los contratos de mejora de la empleabilidad e inserción laboral (código de contrato 405/505) tienen un fin en sí mismo, son la expresión de una competencia asumida como política activa de empleo conforme al art.31 de la Ley de Empleo de 2023:

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo

eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas. En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.”

Responden a una programación de medio o largo plazo en torno a una estructura normativa propia si bien indudablemente las tareas y cometidos satisfacen necesidades materiales de la organización no es este su fin sino la empleabilidad de demandantes de empleo vulnerables o su formación. Son contratos creados por la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo tanto en la proveniente de 2015 como en la de 2023.

Las ventajas en la contratación de este tipo, contratos de mejora de la empleabilidad e inserción laboral, se exponen en este informe:

A) Duración mayor en consonancia con los fines de activación de empleo e inserción laboral. Tienen una duración máxima de un año, se pueden prorrogar dentro del año, sin que exceda de esta duración. Conforme a la Instrucción del Ministerio de Trabajo puede renovarse el contrato al mismo trabajador.

B) Esos contratos evitan el fraude de ley en la sucesión de contratos, pues no hay que justificar el aumento de tareas ni la especificidad propia.

No les afecta la norma de que el periodo de 18 meses de alta dentro de los 24 se considera indefinido que establece el art.15.5 del Estatuto de los Trabajadores en su redacción dada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

Dicho art. 15.5 del ET dispone:

“Sin perjuicio de lo anterior, las personas trabajadoras que en un periodo de veinticuatro meses hubieran estado contratadas durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas. Esta previsión también será de

aplicación cuando se produzcan supuestos de sucesión o subrogación empresarial conforme a lo dispuesto legal o convencionalmente. Asimismo, adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad, durante más de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal”.

C) El programa (plan o proyecto) de activación de empleo debe aprobarse mediante una Documento administrativo (Memoria, Plan, Proyecto) cuyas características veremos, puede afectarse a un Plan o Programa autonómico o estatal, asignando recursos propios para su financiación siendo incluido en el Sistema Nacional o autonómico de Empleo.

D) El sistema de selección corresponde a la misma Entidad Local a través del procedimiento establecido en el propio programa, plan o proyecto, si bien en tanto la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo de 2023 dispone que el procedimiento debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

E) Por lo tanto no genera situaciones judiciales de reconocimiento de indefinido puesto que no van pegados a una tarea estructural de la organización evitando así el fraude de ley eliminando la litigiosidad ante la jurisdicción de lo social en materia de reconocimiento de indefinidos no fijos de plantilla. En definitiva su objetivo se cierra en sí mismo, la inserción laboral y el dar empleo, ese es su objetivo, cara a la persona y no a la organización ,por lo que no se puede invocar la estructuralidad de las tareas a fin de que se pueda reconocer una situación de fijeza o de indemnizabilidad.

Para determinar el carácter de fraude de ley en la sucesión de contratos expondremos el concepto claramente reflejado en el trabajo del Profesor Federico Navarro Nieto en su trabajo: *Los Planes de Estabilización del Empleo Temporal en el Estatuto Básico del Empleado Público* en que lo referido a los contratos para obra o servicio determinado ya derogados, *mutatis mutandi* se aplican a los contratos por circunstancias de la producción. A mi juicio da en la clave y copio de él:

“El objeto del contrato para obra o servicio determinado es “la realización de una obra o servicio determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta” (arts. 15.1 a) del ET y 2.1 del RD 2720/1998). La jurisprudencia observa reiteradamente la importancia de dos elementos que son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado del art. 15.1 a) LET: a) que la ejecución de la obra o servicio determinado.

No sea de tal naturaleza que suponga la ejecución de tareas permanentes y de duración indefinida en la empresa, al exigir la ley que se trate de una actividad “limitada en el tiempo” aunque “de duración incierta”; b) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto. Los tribunales vienen rechazando el uso de esta modalidad contractual para las actividades de prestación mínima obligatoria y también para actividades permanentes no obligatorias de la organización administrativa. Esta doctrina se ha desplegado especialmente en relación con la Administración Local, cuando su actividad de prestación cubierta con empleos laborales temporales no está condicionada por un elemento objetivo y externo que limite la prestación de la actividad. En estos supuestos resulta de nuestro interés la doctrina conforme a la cual el límite temporal no está en la actividad en sí misma, ni en las condiciones de su prestación, ni en el hecho de que no se configure la actividad como una actividad de obligada prestación por la Administración en cuestión; el dato relevante es que la actividad sea posible en el marco de las prestaciones de servicios por dicha Administración y efectivamente se configure como actividad permanente. Ello se completa con la afirmación de que “no es la existencia de una subvención un elemento determinante de la temporalidad de la contratación, ni el objeto del contrato (...) tiene la autonomía y sustantividad necesaria para justificarlo, al tratarse de una actividad propia y ordinaria para el empleo (...), al constar que constituye su propio objeto, de acuerdo con los fines establecidos en sus Estatutos, lo que evidencia que no existe obra o servicio que pueda justificar la temporalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores.

La clave justificativa del uso de la modalidad contractual se sitúa en el carácter permanente o no de la actividad en sí misma. La doctrina judicial viene a afirmar que las actividades que una Administración asume como permanentes, por tratarse de competencias propias o por delegación en los términos legales correspondientes, no pueden ser desarrolladas por el contrato para obra o servicio, aunque se encuentren financiadas mediante subvenciones de otra Administración que han de ser renovadas periódicamente²⁷ En el supuesto particular de utilización del contrato de trabajo para obra o servicio determinado para los programas temporales de las Administraciones que se reiteran anualmente y que dependen de la correspondiente dotación presupuestaria o subvención, el TS mantiene que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad.

Observemos la evolución de la jurisprudencia al respecto. El TS indica inicialmente que una de las peculiaridades de la Administración Pública que puede obligar a matizar el cumplimiento de los requisitos indicados es la posibilidad de acometer la ejecución de obras o servicios determinados con dotaciones presupuestarias ajenas, limitadas en el tiempo y variables. Esa circunstancia, observa el TS, “constituye un factor que puede no ser neutro, a la hora de valorar si la obra o servicio tiene o no sustantividad propia y autonomía dentro de lo que constituye su actividad laboral normal y si su ejecución está limitada en el tiempo.

A partir de esta premisa, la jurisprudencia de los años 90 ha sido flexible a la hora de justificar el uso de esta modalidad contractual para efectuar actividades normales y permanentes en el caso de los programas temporales de las Administraciones Públicas sujetos a las disponibilidades de financiación anuales Finalmente, tras la reforma de la LET por la Ley 12/2001, el TS afirma que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad. El Alto Tribunal niega haber elevado “en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”, precisando que “del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”, puesto que es obvio

que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones³¹. En suma, de la existencia de una subvención no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Para el TS es decisivo el nuevo apartado e) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, introducido por la Ley 12/2001, que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de los planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación. Para el TS, más que el dato de la existencia de la subvención, lo relevante es la concurrencia de los demás requisitos exigidos por el tipo legal del art. 15.1 a) LET, y fundamentalmente que la singularidad de la obra o servicio quede suficientemente determinada y concreta, y a ella quede adscrito el trabajador contratado. En sentencias dictadas en controversias que afectaban a trabajadores contratados por AAPP, ha observado el TS que la singularidad de la obra o servicio (ya fuera formación profesional, ayuda a domicilio, prevención de incendios, campamentos, guarderías infantiles, etc.) debe quedar suficientemente determinada y concreta. Sólo cuando ello ocurrió tuvo por configurada una situación plenamente incardinable en el art. 15.1 a) LET.

Por eso, en las ocasiones en que este último requisito no se cumplió, o cuando quedó acreditado que la actividad contratada era habitual y ordinaria en la Administración contratante, el TS ha calificado de indefinida la relación laboral, pese a la existencia de una subvención.”

Añádase que para los contratos por circunstancias de la producción, si en estos se concatenan no demostrándose el aumento de tareas con respecto a la plantilla estructural de la Entidad Local o bien la concatenación responde a una función repetitiva que se considera estructural puede correr la misma suerte en el reconocimiento judicial de la situación de indefinido no fijo de plantilla con la condena a la creación del puesto de trabajo en la plantilla de la Entidad Local para su provisión definitiva y ese es el sentido de la novedosa creación de una tasa específica de reposición de efectivos creada por primera vez en el art. Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 que en virtud del obligado cumplimiento de la directiva europea

de reducir la temporalidad en el empleo público tiene visos de permanencia en sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado:

“Art.20.4. Cada Administración podrá autorizar, con carácter extraordinario, una tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”

12. DISTINTA TRAMITACIÓN EN LA ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LA MATERIA SI SE ACEPTA QUE LA COMPETENCIA ES PROPIA POR DISPOSICIÓN LEGAL

Conforme a lo expresado anteriormente, la competencia asumida como propia por las Entidades Locales no necesitaría de la larga tramitación descrito en el Decreto-ley 7/2014 de 20 de mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Numerosos Ayuntamientos tiene creados sus propios Planes de Empleo financiados con recursos propios a los que se les titula como Planes de Empleo o bolsas de empleo e incluso aprobado un procedimiento para la cobertura de las plazas temporales, pero usando el contrato por obra o servicio determinado antes y ahora el contrato por circunstancias de la producción, que por lo ya expuesto desembocan en un fraude de ley.

Es por ello, que se ha explicado antes como ventaja de los contratos para mejora de la ocupabilidad e inserción laboral (modelo 405 y 505) que el programa (plan o proyecto) de activación de empleo debe aprobarse mediante una Documento administrativo (Memoria, Plan, Proyecto) cuyas características veremos, puede afectarse

a un Plan o Programa autonómico o estatal, asignando recursos propios para su financiación siendo incluido en el Sistema Nacional o autonómico de Empleo.

De tal suerte que por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima se regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Ya hemos comentado que la nueva Ley de Empleo reconoce la competencia directa a las Entidades Locales por lo que le referencia al art.7.4 se puede considerar superada, dado que es el artículo para tramitar competencias impropias pero, si encaja con la regulación actual y con la competencia propia el informe del servicio público de empleo.

El programa de activación del empleo se inserta dentro del Sistema Nacional de Empleo, debiendo quedar insertado el programa dentro del mismo para que los contratos queden vinculados en una base de datos nacional homogénea de tal forma que el contrato 405 o 505 penda de un programa autorizado por dichos servicios.

Asimismo, existen regulaciones de programas específicos afectos

Ante la inercia interpretativa de seguir considerando como competencia impropia la asunción de la política activa de empleo por parte de las Administraciones superiores, sí que existe la necesidad de establecer en la Entidad Local dentro de su Plan de Empleo

su propio Plan estratégico de actuación que cuente con todos los elementos justificativos para su ejercicio:

Así en el art.3 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local establece que:

1. Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos:

a) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate.

b) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.

Dicha Memoria debe contener los aspectos justificativos del propio Plan de Empleo y sirve a los fines de la concesión de la competencia si se tramita como impropia por el art.7.4 de la LBRL o si sirve para elevarla a los servicios públicos de empleo estatal o autonómico para su inserción como programa de activación del empleo dentro del Sistema Nacional de Empleo como hemos visto.

Por ello y como colofón a este estudio jurídico se explican las pautas que dicha Memoria justificativa debe seguir.

☞ LAS CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO O DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE QUE SE TRATE.

La competencia es la gestión local de políticas activas de empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios conforme a la contratación establecida en la Disposición Adicional Novena en que las administraciones públicas y por lo tanto queda este Ayuntamiento habilitado para realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo.

☞ LINEAS GENERALES: PLAN DE EMPLEO CUYA HABILITACIÓN SE SOLICITA

Se basa en la competencia en políticas activas de empleo, mediante Plan Local de Empleo financiado con fondos propios. Programa de activación para el empleo dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.ª Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social. Plan Local de Empleo con asignación de recursos de fondos propios.

La adquisición de esta competencia conllevará la coordinación con el Servicio Andaluz de Empleo a fin de establecer criterios comunes, así como su conformidad en dichos términos.

Esta regulación da idea de la inexistencia de duplicidad dado que una norma autoriza competencias concurrentes y coordinadas entre los servicios de empleo autonómicos y estatales y el programa de activación del empleo de la Entidad Local.

Para ello, se impone la coordinación por las Comunidades Autónomas, en tanto las entidades locales pueden intervenir en el ejercicio de estas competencias para el fomento de políticas activas de empleo, mediante la planificación coordinada y ejecución de actuaciones de estímulo de desarrollo local, y con el objetivo último de favorecer el crecimiento económico de su territorio y de fijar población, debiéndose realizar en los términos previstos por la legislación autonómica y estatal aplicables.

Así mismo dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, nos contextualiza el contenido de las políticas activas de empleo.

Así en su art.13 establece:

“Artículo 13. Coordinación en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

1. La coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas se garantizarán a través de los instrumentos previstos en los artículos 9 y siguientes del texto refundido de la Ley de Empleo. De acuerdo con ello, los programas de empleo, tanto comunes como los propios que establezcan los servicios públicos de empleo, deberán dirigirse al cumplimiento de los principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo previstos en la Estrategia Española de Activación para el empleo, así como de los objetivos establecidos en los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo. A estos efectos, los Planes Anuales de Política de Empleo contendrán la previsión de los programas de empleo que se proponen llevar a cabo tanto las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución en el ámbito de las políticas de activación para el empleo, como el Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito competencial.

2. En aplicación del artículo 14.b) del citado texto refundido de la Ley de Empleo, corresponderá a los órganos del Sistema Nacional de Empleo garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, y procurando su vinculación de forma que posibiliten alcanzar objetivos tanto de protección social como de reincorporación laboral.”

Dentro de los programas comunes de las políticas activas de empleo y los ejes que describe su artículo 16 el eje fundamental para desarrollar por este Ayuntamiento será el Eje 3. Oportunidades de empleo que se define dentro de los artículos 41 a 46, financiado con fondos propios.

Sección 3.^a Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.^a Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

El Plan de empleo será de carácter anual, que irá ligado a la ejecución presupuestaria anual.

Artículo 41. Objeto. Serán objeto del programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social las subvenciones dirigidas a facilitar la colocación y la adquisición de competencias profesionales a las personas que determinen los servicios públicos de empleo como destinatarias del mismo, según lo previsto en el artículo 3.1, mediante su contratación para la realización de obras o servicios de interés general y social.

Estas obras y servicios de interés general y social que se pretenden entran dentro de los requisitos establecidos en el art.43 de la Ley de Empleo, en cuanto se realizan por administración directa, favorece la formación y práctica profesional, supera el 50% de plantilla municipal y se ejecutan por año presupuestario. Los fondos municipales que vienen siendo destinados a la contratación laboral temporal se estructuran así dentro de un marco normativo estable y seguro y un proyecto acorde con las necesidades del municipio dentro del marco de la planificación. Dichas obras y servicios se circunscriben a las competencias, potestades y servicios que la Entidad Local tiene encomendada por la normativa.

En las mismas se vehiculan como indica el art.44 como aplicable supletoriamente, ya que está pensado para la concurrencia competitiva del otorgamiento de subvenciones, y en este caso el Plan de Empleo Local se establece como competencia de la Entidad Local con fondos propios, que se tenga en cuenta las obras y servicios de las Entidades Locales establecidas en la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Existen programas normativos con regulación propia donde pueden incluirse igualmente los planes locales de empleo y así y como hemos visto el Real Decreto 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 las zonas rurales deprimidas

en cuyo artículo 21 permite a las EE.LL. apelar a los programas de activación de empleo presentado proyectos generadores de empleo ante el órgano estatal competente:

“Artículo 21. Créditos de las Corporaciones locales afectos a determinados proyectos.

1. Podrán afectarse al programa de fomento del empleo agrario créditos destinados a financiar proyectos de inversión de la Administración local del ámbito de aplicación del presente Real Decreto, cuando sean generadores de empleo para los trabajadores eventuales agrarios desempleados.

2. A tal fin las Corporaciones locales que consideren que disponen de proyectos de inversión susceptibles de ser afectados al programa de fomento del empleo agrario lo pondrán en conocimiento de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, acompañando información detallada sobre los citados proyectos.(....)

Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo donde hayan sido presentados los proyectos, darán traslado de los mismos a la Comisión Regional de Seguimiento, cuando se trate de proyectos pluriprovinciales, o a la Comisión Provincial de Seguimiento, si se trata de proyectos de ámbito provincial, previo informe de los Consejos Comarcales correspondientes.” (Ahora SEPE: Servicio de Empleo Público Estatal).

☞ A continuación se expone un Esquema Operativo de la Memoria que justifica y regula el plan apta para ser presentada ante el órgano competente en materia de empleo (la misma se ha aprobado por estos órganos del servicio de empleo, en las Entidades Locales conocidas, se omiten datos propios de dichas entidades y se indican recomendaciones en su sustitución).

ANEXO I: EJEMPLO DE PLAN DE ACTUACIÓN PARA EJERCICIO DE LAS COMPETENCIA ACTIVAS DE EMPLEO¹.

MEMORIA DESCRIPTIVA. ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS IMPROPIAS EX ART.7.4 LBRL.

GESTIÓN LOCAL DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, PROGRAMA DE ACTIVACION PARA EL EMPLEO, MEDIANTE PLAN LOCAL DE EMPLEO FINANCIADO CON FONDOS PROPIOS².

ÍNDICE

1. Objeto de la petición.
2. Descripción de la competencia cuyo ejercicio se solicita se autorice como competencia impropia.
 - A) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate
 - A.1 Competencia impropia cuya habilitación se solicita.
 - A.2 Asunción de la mejora de la empleabilidad e inserción laboral dentro de las políticas de activación del empleo por las entidades locales, objetivo prioritario y finalidad última.
 - A.2.1. Las competencias como tal y las que puedan originar servicios y potestades donde se insertan las obras y servicios de interés general y social.
 - A.2.2. El ejercicio de las potestades administrativas y funciones de soberanía en que se incardinan los servicios y competencias.
 - B) El alcance de las prestaciones a favor de la ciudadanía. Objetivos específicos de la

¹ En cuanto a la Memoria del Anexo se ha utilizado la documentación de la Diputación Provincial de Jaén en su función de asistencia jurídica al municipio remitida a los Ayuntamientos de la provincia.

² Todo ello conforme a la contratación establecida en la Disposición Adicional Novena del Texto refundido de la Ley de Empleo, sobre la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo

asunción de la competencia de política activa de empleo.

3. Justificación de la medida por organismo públicos intérpretes de las nuevas normas derivadas de la reforma laboral.

A) En la circular de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) sobre esta cuestión emitida en mayo de 2022 se establece.

B) El Ministerio de Trabajo y Economía Social a través del servicio público de empleo estatal emite una nota informativa sobre la utilización del contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo desarrollados por las entidades locales del 10 de mayo de 2022.

4. Memoria descriptiva plan de empleo local. El plan de empleo local como política de activación del empleo.

A) Parte justificativa del plan

B) Nuevas perspectivas de la administración local en el mundo rural.

C) Objetivos concretos del plan de empleo local.

D) Antecedentes. Datos del territorio, de la población, de la actividad económica y del empleo.

E) Datos de territorio, demográficas y de empleo con es descripción del territorio:

- Datos del territorio
- Pirámide de población
- Actividad económica
- Datos estadísticos, nivel de estudios
- Información del mercado de trabajo, es decir, la población activa, ocupada, parada e inactiva y el movimiento laboral registrado.
- Datos de empleo
- Datos de desempleo del servicio público de empleo estatal junio 2022

F) Recapitulación de los objetivos.

F.a) Objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo.

F.b) Objetivos concretos del plan de empleo local.

5. Actuaciones a desarrollar y colectivos destinatarios.

6. Tipo de contrato y selección de beneficiarios. Recursos y cronograma.

A) Tipo de contrato y selección.

B) Recursos del plan (presupuesto)

C) Cronograma de actuación

- Confección del plan de empleo:
- Ejecución del plan de empleo
- Fase de evaluación

1. OBJETO DE LA PETICIÓN

Conforme a la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local, se ordena el régimen de las competencias municipales en propias, impropias y en las atribuidas por delegación.

En las competencias propias, reguladas en su art.25, ofrece un listado que no comporta un *numerus clausus*, en tanto que el art.7.2 establece que por Ley el Estado o las Comunidades Autónomas pueden otorgar competencias en las Administración Local.

Siendo esto así que la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la denominada reforma laboral, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto

Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo.

“Se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo. 1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses.

En la nueva Ley de Empleo de 2023 en su disposición adicional novena que pasa a tener otro texto:

“Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

1. Las Administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en dichos programas.

La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

Sin embargo, lo realmente importante es la regulación legal del concepto de dimensión local del empleo en su art.7:

“Artículo 7. Dimensión autonómica y local de la política de empleo.

1. La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión autonómica y local para ajustarla a las necesidades del territorio y de las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo. En particular y sin perjuicio de facilitar e impulsar la movilidad geográfica, se favorecerán las iniciativas de

generación de empleo en esos ámbitos y se garantizará la atención personalizada, especializada y continuada de las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los mismos.

2. En su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales.

3. Corresponde a las Corporaciones Locales, en el marco de sus competencias, la colaboración y cooperación con las demás administraciones para el logro de los objetivos del artículo 4 y demás contenidos en la legislación de referencia, siendo de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales”.

Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.

La solicitud de este Ayuntamiento de autorización para el ejercicio de competencias impropias excede de esa concreta acepción legal que se ciñe a la posibilidad de uso de un tipo de contrato y se extiende a la gestión local de políticas activas de empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios, como paso previo al uso de tal contrato, conformando un proyecto de competencia impropia.

Es por ello que se aplica el art.7.4. de la LBBRL en tanto que “*Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución*

simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.”

Y en virtud del art. 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se establece la solicitud mediante esta memoria a la Junta de Andalucía para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

A.2 ASUNCIÓN DE LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO POR LAS ENTIDADES LOCALES, OBJETIVO PRIORITARIO Y FINALIDAD ÚLTIMA

En primer lugar, adentrémonos en la cláusula general de competencia, y en la asunción como competencia impropia del propio Ayuntamiento, la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos que contribuya a paliar los efectos devastadores del paro, sobre todo el juvenil y sirvan de estímulo social, dentro de un contexto de crisis. Esto no es un solo un análisis sino que está ya dentro de la doctrina jurisprudencial existiendo sentencias judiciales al efecto que atribuyan a los Ayuntamientos competencias para fomentar el bienestar de sus ciudadanos en todos los ámbitos y justifican el recurso a estas contrataciones aun cuando se hagan de forma sistemática.

No puede vedarse esta competencia a los Entes Locales, administración más cercana al vecino y quien mejor conoce sus necesidades a través de los servicios sociales dependientes del mismo debe asumirla el Ayuntamiento, al igual que lo hacen las Comunidades Autónomas y el Estado Central.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que

establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Esta Sentencia dice en cuanto a los servicios administrativos obligatorios lo siguiente *“aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”*

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Artículo 8. Cláusula general de competencia.

“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”.

Asimismo, el art.25 de la LBRL no marca un numerus clausus de competencias, y ya estrictamente en cuanto los servicios obligatorios del art.26 nada que objetar al personal que trabaja en ellos como estructural.

Artículo 25

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

A.2.1. Las competencias como tal y las que puedan originar servicios y potestades donde se insertan las obras y servicios de interés general y social.

Se circunscriben a:

- Art.25 de la LBRL
- Todas las que poseían en materia de servicios sociales, educación y sanitarias en virtud de Sentencias del Tribunal Constitucional que deja sin efecto las limitaciones de la LRSAL dado que se trata de competencia asumidas por las Comunidades Autónomas constituye una invasión de competencias.
- Todas las atribuidas por las legislaciones de régimen local de las Comunidades Autónomas o en los propios Estatutos de Autonomía (art.9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía).
- Todas las que viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL que no se enumeren en las anteriores.
- En virtud de la clausula general de competencia “cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.
- Las que se adquieren en virtud de delegación de competencias o asunción de competencias impropias.

VISIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL PLAN DE EMPLEO INCARDINADAS EN LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES según se desarrolla en esta Memoria:

INFRAESTRUCTURAS URBANAS	ACTUACIONES DE REVALORIZACIÓN DE EDIFICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS Reparación, conservación y adecentamiento de los mismos mediante intervenciones de normal complejidad constructiva según las necesidades, mediante apoyo y colaboración en equipo con la plantilla municipal. Art.25.2.d), 25.2.k, 25.2.l) LBRL	OFICIAL CONSTRUCCION
		PEÓN CONSTRUCCIÓN
		OFICIAL PINTOR
		PEÓN PINTOR
		CONDUCTOR VEHÍCULO OBRAS
		OFICIAL CARPINTERO
		OFICIAL ELECTRICISTA
		OFICIAL HERRERO
		OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES
		SEPULTURERO
INFRAESTRUCTURAS URBANAS	MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE Conservación de Parques públicos, jardines y montes públicos y privados. Art.25.2.b) LBRL,	OFICIAL JARDINERO
		PEÓN JARDINERO
		PEÓN FORESTAL
MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS Y VIARIO	LIMPIEZA, HIGIENE Y ORNATO Vías públicas y edificios municipales Art.25.2.k) Art.26.1.a) LBRL	LIMPIADORES
SERVICIOS SOCIALES	ESCUELA INFANTIL Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, art.9.3	TRABAJADOR SOCIAL
		MONITORES
		COCINERA-LIMPIADOR
		DIRECTORA
	SERVICIOS SOCIALES DE	EDUCADORA-CUIDADORA
		SICÓLOGO

	APOYO Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, art.9.3	MEDIADOR INTERCULTURAL
		RESPONSABLE ALBERGUE
DEPORTES Y CULTURA	ESCUELA DE MÚSICA ESCUELAS DEPORTIVAS Art.25.2.1) y Art.25.2.m) LBRL	MONITOR DEPORTIVO
		PROFESORES MÚSICA
	PISCINA E INSTALACIONES ANEJAS Art.25.2.1) LBRL	OFICIALES MANTENIMIENTO PISCINA
		SOCORRISTAS
		TAQUILLERO

A.2.2) El ejercicio de las potestades administrativas y funciones de soberanía en que se incardinan los servicios y competencias.

Son la expresión del poder formal de la entidad territorial en su calidad de Administración Pública y de Gobierno Local. El ejercicio de la potestad es un derecho y un deber, por quien la ostenta, mediante el respectivo procedimiento administrativo y debiendo respetarse el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad. Responden al principio de Prerrogativa funcional: mecanismos privilegiados o exorbitantes que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones titulares de las potestades administrativas para su ejercicio.

Enumeración no cerrada: Organizativa, gestión urbanística, gestión recaudatoria y financiera, Estadística, contabilidad, tesorería. Gestión de subvenciones, contratación administrativa y actividad jurídica de procedimiento administrativo etc.

VISIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL PLAN DE EMPLEO INCARDINADAS EN LAS POTESTADES MUNICIPALES según se desarrolla en esta Memoria:

SERVICIOS CENTRALES ADMINISTRATIVOS	GESTION ECONÓMICA Y ATENCIÓN CIUDADANA Apoyo administrativo a la plantilla municipal.	GESTIÓN ECONÓMICA SUBVENCIONES
		GESTIÓN PERSONAL
		CONSERJES ATENCIÓN AL PÚBLICO
		ADMINISTRACIÓN GENERAL

B) EL ALCANCE DE LAS PRESTACIONES A FAVOR DE LA CIUDADANÍA

Tal y como establece el mismo texto refundido de la Ley de Empleo en su art.4 la dimensión local ha de tenerse en cuenta en el diseño y modelo de gestión de las políticas de empleo, de manera que éstas habrán de ajustarse a las necesidades del territorio, favoreciendo y apoyando las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

El Ayuntamiento como administración más cercana a la ciudadanía conoce la necesidad de dinamizar el territorio mediante la creación de empleo temporal que suponga de un lado la adquisición de experiencia del colectivo al que va dirigido el Plan y por otro la ejecución de actuaciones de interés social que mejoren el territorio y en definitiva supongan una mejora en la prestación de los Servicios Públicos que repercuta en una mayor calidad de vida de la ciudadanía.

La Entidad Local tiene autonomía normativa y de gestión en sus propios intereses coordinando los mismos con las Administraciones Públicas autonómica y central para impulsar en su ámbito políticas activas de empleo.

En concreto, la planificación de la contratación temporal que se viene efectuando anualmente destinando en los sucesivos presupuestos con cargo a sus fondos propios (En esta parte, se desglosarán datos económicos referentes a los importes destinados a contratación temporal en los últimos 3 ejercicio con fondos propios del Ayuntamiento).

Se pretende que el plan de empleo local englobe estas cantidades ya destinadas para la

empleabilidad temporal y todo ello dentro de los siguientes objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo:

- Se ofrece una Oferta de empleo estructurada, permanente y confiable como un servicio para los desempleados locales.
- Se permitirá el contrato de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que permite mayor estabilidad dentro del periodo temporal, lo que acrecentará la experiencia y formación del trabajador desempleado.
- Se adquieren conocimientos laborales para el fortalecimiento de habilidades para la inserción en la vida laboral en el ámbito privado.
- La Entidad Local podrán contar a corto plazo con grupos de trabajadores suficientemente cualificados para atender las obras y servicios redundando en la mejora de la calidad del ejercicio de sus competencias.
- Contar con procesos de contratación estructurados y planificados.
- Igualdad de oportunidades enfocando las contrataciones en los colectivos más afectados por el desempleo.
- Seguridad jurídica en la contratación dado que el contrato de mejora de la empleabilidad supone como finalidad en sí mismo, el empleo y la inserción laboral, suprimiendo la posibilidad que la sucesión de contratos temporales de otras modalidades desemboquen en presuntos fraudes de ley y litigiosidad judicial
- Objetividad y legalidad en la práctica de la contratación, en tanto que el objetivo de la empleabilidad e inserción laboral no requiere justificación motivada en el texto del contrato.
- Planificación en el uso de la herramienta de los contratos temporales en esta modalidad, tanto en la organización pública como en las expectativas de los desempleados al conocer una herramienta cierta a la que pueden recurrir en su búsqueda de empleo.

- Contribución a desterrar la temporalidad en tanto que la política activa de empleo a nivel estadístico nacional no computa como temporalidad temporal.
- La concatenación de este tipo de contratos no genera fijeza en la plantilla municipal no resultándole de aplicación el art.15.5 párrafo dos del Estatuto de los Trabajadores.
- Apertura de la Entidad Local como entidad empleadora para la primera experiencia laboral para sectores como la juventud, la mujer, y los titulados académicos, dada la amplitud de espectro de los servicios que presta.
- Financiación con recursos propios que acrecenta dentro de las políticas activas de empleo, el Programa de Fomento de Empleo Agrario, circunscrito a la renta agraria, y los programas de empleo de la Junta de Andalucía, suponiendo un aumento global para la empleabilidad conjuntamente con otras Administraciones para el empleo local.
- Retorno de este servicio de empleo en la mejora de los servicios e infraestructuras públicos contribuyendo a la ejecución de las competencias locales.

Supone una competencia eficaz en la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos.

La suprema función de la Entidades Locales es la búsqueda de la prestación de una multiplicidad de servicios y el ejercicio de sus diversas potestades, bajo los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, y acometer cuantas tareas sean necesarias para buscar el bienestar social de sus vecinos. Entre ellas se encuentra la dotación de partidas presupuestarias para coadyuvar con las personas desempleadas de su municipio en promocionar una ayuda vital mediante el recurso a la contratación temporal.

La Entidad Local, a través del Plan de Empleo y contrataciones temporales que engloba, buscan fomentar la empleabilidad de la población, en tiempos de crisis e incentivar económicamente a los sectores más desfavorecidos de la población dentro de un contexto de paro estructural en una población dependiente de la agricultura, que genera largas etapas de desempleo entre campaña y campaña, y asimismo fijar a la población

dentro de un contexto de despoblación, emigración y baja natalidad.

Lo que se pretende concluir de todo ello, es que la inserción laboral y la creación de empleo para paliar las necesidades sociales a través de planes locales de empleo es una competencia y servicio que las Entidades Locales pueden asumir como propio, en tanto que la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma tienen esa competencia, se superan el incomprensible obstáculo para que las Entidades Locales asuman políticas activas de empleo dada la coyuntura socio-económica actual, todas las políticas públicas deben ir encaminadas en la misma dirección, no teniendo encaje que las Administraciones Locales más cercanas al ciudadano se les vete dicha política y por tanto contaría como actividad normal de las mismas sin ni siquiera sea una circunstancia especial de la producción bajo esta modalidad de contrato.

De este modo, esta competencia habilita el uso de la contratación laboral temporal, dado que pasa a ser una actividad normal de la Entidad empleadora en sí mismo mediante su declaración como competencia y que desarrolla mediante planes de empleo.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA POR ORGANISMOS PÚBLICOS INTÉRPRETES DE LAS NUEVAS NORMAS DERIVADAS DE LA REFORMA LABORAL

En Circulares emitidas por la Federación Española de Municipios y Provincias y otra del Servicio de Empleo Público Estatal, documentos que se adjuntan a esta Memoria y que reproducimos en sus pasajes más trascendentes (aquí se reproducirán los mismos enteros o en extracto).

4. MEMORIA DESCRIPTIVA PLAN DE EMPLEO LOCAL. EL PLAN DE EMPLEO LOCAL COMO POLÍTICA DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO

Dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo:

Sección 3.^a Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.^a Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

4.A) PARTE JUSTIFICATIVA DEL PLAN

El cuadro estadístico que se inserta es muy significativo:

Fecha	Tasa de Paro Registrado	Nº de parados registrados	Población
Junio 2022	13,63%	707	11.315
2021	9,58%	548	11.315
2020	11,63%	683	11.328
2019	10,09%	568	11.264
2018	9,03%	516	11.322
2017	9,90%	542	11.265
2016	10,53%	579	11.194
2015	11,18%	601	11.212
2014	13,36%	685	11.324
2013	11,29%	616	11.353
2012	14,68%	742	11.308
2011	10,49%	524	11.162
2010	8,76%	432	11.088
2009	8,78%	421	10.972
2008	8,31%	367	10.754
2007	6,72%	263	10.616
2006	5,92%	249	10.431

El aumento del paro en tan solo 6 meses de diciembre de 2021 a junio de 2022 en 150 personas, de 548 a 707 justifica que la Entidad Local tome medidas asumiendo las competencias que sean necesarias.

Circunscrito todo ello al municipio..., nos encontramos pequeño municipio del ámbito rural andaluz y por ende español, se está produciendo el fenómeno del despoblamiento principalmente por dos factores:

Uno de carácter sociológico, cual es la caída del índice de natalidad.

Otro de carácter socioeconómico, cual es la emigración de los jóvenes y trabajadores, debido a la escasez y dificultad de encontrar empleo, hacia otros territorios de España e incluso de la Unión Europea con mayores posibilidades de proyección laboral, y asimismo hacia las grandes urbes de la provincia. Dado que en este municipio no se ha producido un despoblamiento brutal, se trata de conseguir fijar más la población

al municipio.

Se ha pensado tal vez con error que la dotación de un sistema alternativo de prestaciones para paliar las etapas de paro en el ámbito agrícola, suponían un efecto de fijación del trabajador al territorio pero ello está demostrando no ser ya eficaz con el tiempo.

El campo ha experimentado una notable mecanización, la juventud ha elevado su nivel de preparación y de estudios, con lo que en el medio rural no encuentran su lugar para proyectar su vida dado que la consecución de un empleo, o la promoción de una actividad encuentra cada vez más notables dificultades.

La crisis económica que asola a España tiene consecuencias en nuestro ámbito que es necesario amortiguar, hasta el punto que ha hecho asentarse una nueva estructura económica donde a duras penas se podrá retornar a la situación anterior, ya que tampoco sectores como el de la construcción o inversión en la pequeña y mediana empresa, acogen los beneficios que se obtienen del olivar.

En otro orden de cosas, la crisis económica no solo ha tenido un impacto en el modelo productivo de la economía española sino que también ha influido en la configuración, prestación y desarrollo de las funciones y competencias que tienen asignadas las Administraciones Públicas.

4.B) NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL MUNDO RURAL.

Esta Entidad Local no puede permanecer impasible ante estos cambios que se producen delante de ella. El objetivo central es el de conseguir un Municipio más habitable, cohesionado a nivel social y solidario, con el fin de favorecer la prosperidad y el incremento del bienestar y de la calidad de vida de los vecinos, con una base económica diversificada y cualificada, apoyada en un desarrollo sostenible, que permita alcanzar el pleno empleo.

Para poder alcanzarlos deben ser capaces de mejorar el presente y crear el futuro,

encontrando soluciones a los problemas existentes, superando sus debilidades, potenciado sus fortalezas como Municipio y aprovechando las oportunidades que se puedan manifestar en su entorno.

El Ayuntamiento dispone de recursos económicos, de capital humano, de infraestructuras de alto nivel preparadas, de zonas de expansión para el asentamiento industrial y de comunicación e interrelación con otras Administraciones autonómicas y centrales que necesitan de la Entidad Local para poder vertebrar sus políticas de impulso dentro de la planificación económica global. La Entidad Local no solo debe ya dotar al municipio de infraestructuras para que la actividad económica se ejerza con las mayores facilidades: mejora de comunicaciones, de entornos naturales, de equipamientos culturales y turísticos, de mejora de la comunicación electrónica, de facilitar terrenos y dotaciones, sino que su papel debe ser la actuación como un agente más del mercado pero no en busca del beneficio industrial para sí, sino para efectuar la dinamización del mismo hacia el desarrollo de esos factores ejerciendo un efecto multiplicador.

En este sentido, el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local y las políticas de descentralización han significado un incremento de las competencias de las Provincias y de los Municipios en áreas económicas, sociales y de empleo. A la gestión de los servicios básicos y obligatorios de todo municipio, se le unen otros como los de salud, educación, cultura y deporte, turismo, medio ambiente, políticas activas de empleo, etc. que exigen contar con mayor capacidad económica y de gestión. En efecto, la descentralización (y también la globalización) están generando más tareas a resolver por los gobiernos locales; nuevos desafíos en lo político, lo económico y lo social, obligando a los Ayuntamientos a replantear no sólo su organización, sino también su forma de gestión y sus funciones.

4.C) OBJETIVOS CONCRETOS DEL PLAN DE EMPLEO LOCAL

Bajo esta óptica, el plan de empleo local nace con los siguientes objetivos y recursos económicos y de gestión:

Objetivos concretos:

1. Mediante la dotación presupuestaria anual, formar un servicio de política de activación del empleo para la población desempleada para conseguir su inserción en el mercado laboral, forjar expectativas de empleo, adquirir experiencia y habilidades para el desarrollo de la vida laboral.
2. Destinar el empleo para el desarrollo de actuaciones que mejoren la calidad de las obras y servicios de interés social y comunitario de la competencia de la entidad local.
3. Generar empleo para contribuir al desarrollo del municipio y mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas mediante la adquisición de experiencia. Específicos (Están referidos a los efectos que se esperan lograr con la ejecución de las actuaciones del Plan)
4. Diversificar los perfiles profesionales mediante adquisición de experiencia profesional
5. Revalorizar los espacios públicos del municipio
6. Afianzar a la población en el territorio
7. Base legal para la contratación con seguridad jurídica dentro del contrato para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral.
8. La potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo. Fomento del empleo local y del desarrollo socioeconómico del municipio.
9. El desarrollo territorial, implementando un componente de respuesta ante las demandas de bienestar comunitario.
10. La dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario, como componente de respuesta ante los procesos de marginación.
11. Cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas social y/o territorialmente focalizadas a través del instrumento del empleo.

4.D) ANTECEDENTES. DATOS DEL TERRITORIO, DE LA POBLACIÓN, DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DEL EMPLEO

En este Ayuntamiento mediante la contratación laboral temporal, de duración determinada, empleando los contratos por obra o servicio determinado, y ahora los contratos eventuales por circunstancias de la producción, ha venido invirtiendo en personal laboral temporal:

- 2020; Presupuesto de gastos: 8.306.484,21; Presupuesto Capítulo I Gastos de Personal: 3.369.390,40; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios: 463.264,25
- 2021; Presupuesto de gastos: 7.722.509,66; Capítulo I Gastos de Personal, 3.400.762,40; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios: 543.252
- 2022; Presupuesto de gastos 2022: 7.825.386,21; Capítulo I Gastos de Personal: 3.484.228,52; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios 447.400, previsto en el Presupuesto.

Todo ello sin contar los seguros sociales del personal que se obtiene de multiplicar el importe por una media de 1,35.

No obstante, no se ha planificado dentro de un Plan de Empleo propiamente dicho. Asimismo, el recurso al contrato por circunstancias eventuales de la producción genera inseguridad jurídica por cuanto se deben justificar las causas de la contratación en aumentos de la actividad normal de la empresa que no puedan asumirse con la plantilla habitual. Dicha circunstancia no se produce con el tipo de contrato para mejora de la empleabilidad e inserción laboral.

4.E) DATOS DE TERRITORIO, DEMÓGRAFICAS Y DE EMPLEO CON ES DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO

Procede incluir los datos demográficos y de empleo del territorio, en la justificación del Plan de Empleo poniéndose de manifiesto los colectivos más necesitados

de empleo: Información demográfica, su estructura y evolución, los movimientos naturales de la población, los niveles educativos y las proyecciones de población.

La información ha sido extraída del Instituto Nacional de Estadística y de la página web: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm>

(se incluirán datos del territorio, pirámide de población, y datos de la población).

Población total. 2021
Población. Hombres. 2021
Población. Mujeres. 2021
Población en núcleos. 2021
Población en diseminados. 2021
Edad media. 2021
Porcentaje de población menor de 20 años. 2021
Porcentaje de población mayor de 65 años. 2021
Variación relativa de la población en diez años (%). 2011-2021
Número de extranjeros. 2021
Principal procedencia de los extranjeros residentes. 2021
Porcentaje que representa respecto total de extranjeros. 2021
Emigraciones. 2021
Inmigraciones. 2021
Nacimientos. 2020
Defunciones. 2020
Matrimonios. 2020

ACTIVIDAD ECONÓMICA

Establecimientos con actividad económica. 2020

Sin asalariados
Hasta 5 asalariados
Entre 6 y 19 asalariados
De 20 y más asalariados
Total establecimientos

Principales actividades económicas. 2020

Sección G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas
Sección C. Industria manufacturera
Sección F. Construcción
Sección M. Actividades profesionales, científicas y técnicas
Sección I. Hostelería
Igualmente se podrá reflejar la actividad por empresas y actividad principal del INE.

DATOS ESTADÍSTICOS NIVEL DE ESTUDIOS

Se reflejarán los mismos (INE)

INFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO, ES DECIR, LA POBLACIÓN ACTIVA, OCUPADA, PARADA E INACTIVA Y EL MOVIMIENTO LABORAL REGISTRADO.

- Datos de empleo

Paro registrado. Mujeres. 2021
Paro registrado. Hombres. 2021
Paro registrado. Extranjeros. 2021
Tasa municipal de desempleo. 2021
Contratos registrados. Mujeres. 2021
Contratos registrados. Hombres. 2021
Contratos registrados. Indefinidos. 2021
Contratos registrados. Temporales. 2021
Contratos registrados. Extranjeros. 2021
Trabajadores eventuales agrarios subsidiados. Mujeres. 2021
Trabajadores eventuales agrarios subsidiados. Hombres. 2021

Asimismo se podrá reflejar la evolución del paro en los últimos 10 años.

- Datos de desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal junio 2022

TOTAL DESEMPLEADOS: 707

TRAMO DE EDAD	< 25	25-44	=> 45	TOTAL	
HOMBRES	27	110	128	265	
MUJERES	33	221	188	442	
TOTAL	60	331	316	707	

Por actividades:

- Agricultura: 217;
- Industria: 51;
- Construcción: 45;
- Servicios: 342;
- Sin empleo anterior: 52

Los colectivos más afectados por el desempleo son mujer con edad entre 25 a 44 años, de 45 años en adelante y hombre superior a 45 años.

Notar el incremento del desempleo habido en tan solo 6 meses incrementándose del 7,5% al 13,5 %

4.F) RECAPITULACIÓN DE LOS OBJETIVOS

A) Objetivo competencial de la organización

Gestión local de políticas activas de empleo, programa de activación para el empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios.

El art.36 del Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo define el **concepto de las políticas activas de empleo.**

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral

dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”

Por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Dentro de los programas comunes de las políticas activas de empleo y los ejes que describe su artículo 16 el eje fundamental para desarrollar por este Ayuntamiento será el **Eje 3. Oportunidades de empleo** que se define dentro de los artículos 41 a 46, financiado con fondos propios:

Sección 3.ª Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.ª Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

El Plan de empleo será de carácter anual, que irá ligado a la ejecución presupuestaria anual.

Artículo 41. Objeto. Serán objeto del programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social las subvenciones dirigidas a facilitar la colocación y la adquisición de competencias profesionales a las personas que determinen los servicios públicos de empleo como destinatarias del mismo, según lo previsto en el

artículo 3.1, mediante su contratación para la realización de obras o servicios de interés general y social.

4.F.A) Objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo

Se pretende que el plan de empleo local englobe estas cantidades ya destinadas para la empleabilidad temporal dentro del mismo y todo ello por cuanto:

- Se ofrece una Oferta de empleo estructurada, permanente y confiable como un servicio para los desempleados locales.
- Se permitirá el contrato de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que permite mayor estabilidad dentro del periodo temporal, lo que acrecentará la experiencia y formación del trabajador desempleado.
- Se adquieren conocimientos laborales para el fortalecimiento de habilidades para la inserción en la vida laboral en el ámbito privado.
- La Entidad Local podrán contar a corto plazo con grupos de trabajadores suficientemente cualificados para atender las obras y servicios redundando en la mejora de la calidad del ejercicio de sus competencias.
- Contar con procesos de contratación estructurados y planificados.
- Igualdad de oportunidades enfocando las contrataciones en los colectivos más afectados por el desempleo.
- Seguridad jurídica en la contratación dado que el contrato de mejora de la empleabilidad supone como finalidad en sí mismo, el empleo y la inserción laboral, suprimiendo la posibilidad que la sucesión de contratos temporales de otras modalidades desemboquen en presuntos fraudes de ley y litigiosidad judicial
- Objetividad y legalidad en la práctica de la contratación, en tanto que el objetivo de la empleabilidad e inserción laboral no requiere justificación motivada en el texto del contrato.

- Planificación en el uso de la herramienta de los contratos temporales en esta modalidad, tanto en la organización pública como en las expectativas de los desempleados al conocer una herramienta cierta a la que pueden recurrir en su búsqueda de empleo.
- Contribución a desterrar la temporalidad en tanto que la política activa de empleo a nivel estadístico nacional no computa como temporalidad temporal.
- La concatenación de este tipo de contratos no genera fijeza en la plantilla municipal no resultándole de aplicación el art.15.5 párrafo dos del Estatuto de los Trabajadores.
- Apertura de la Entidad Local como entidad empleadora para la primera experiencia laboral para sectores como la juventud, la mujer, y los titulados académicos, dada la amplitud de espectro de los servicios que presta.
- Financiación con recursos propios que acrecenta dentro de las políticas activas de empleo, el Programa de Fomento de Empleo Agrario, circunscrito a la renta agraria, y los programas de empleo de la Junta de Andalucía, suponiendo un aumento global para la empleabilidad conjuntamente con otras Administraciones para el empleo local.
- Retorno de este servicio de empleo en la mejora de los servicios e infraestructuras públicos contribuyendo a la ejecución de las competencias locales.

4.F.B) Objetivos concretos del plan de empleo local

1. Mediante la dotación presupuestaria anual formar un servicio de política de activación del empleo para la población desempleada para conseguir su inserción en el mercado laboral, forjar expectativas de empleo, adquirir experiencia y habilidades para el desarrollo de la vida laboral.

2. Destinar el empleo para el desarrollo de actuaciones que mejoren la calidad de las obras y servicios de interés social y comunitario de la competencia de la entidad local.
3. Generar empleo para contribuir al desarrollo del municipio y mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas mediante la adquisición de experiencia. Específicos (Están referidos a los efectos que se esperan lograr con la ejecución de las actuaciones del Plan)
4. Diversificar los perfiles profesionales mediante adquisición de experiencia profesional
5. Revalorizar los espacios públicos del municipio
6. Afianzar a la población en el territorio
7. Base legal para la contratación con seguridad jurídica dentro del contrato para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral.
8. La potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo. Fomento del empleo local y del desarrollo socioeconómico del municipio.
9. El desarrollo territorial, implementando un componente de respuesta ante las demandas de bienestar comunitario.
10. La dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario, como componente de respuesta ante los procesos de marginación.
11. Cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas social y/o territorialmente focalizadas.

5. ACTUACIONES A DESARROLLAR Y COLECTIVOS DESTINATARIOS.

Cada año se podrán prever los objetivos concretos del Plan, en función de la evaluación de los resultados del anterior, de las necesidades organizativas de la entidad o

de la variación de los datos macroeconómicos locales. En tanto que de los datos estadísticos que se han manejado, en la vía de ejecución del Plan cada año, se estudiarán concretamente estas estadísticas.

La prioridad está definida al principio del Plan en los ya mencionados objetivos específicos y más arriba en los generales.

Destinatarios del Plan:

- Desempleados de la localidad en general dado que el aumento del paro afecta a todos en un primer índice.
- En segundo lugar, los parados de larga duración de más de 45 años, con cargas familiares en proporción de 2/1 mujeres, hombres a igual cualificación y especialización de los puestos.
- En tercer lugar, inserción laboral para el primer empleo a estudiantes que hayan obtenido la titulación recientemente.
- En cuarto lugar, según la especificidad de los puestos se tendrá en cuenta la cualificación profesional.

OBRAS Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y SOCIAL DEL PLAN DE EMPLEO, NÚMERO DE EFECTIVOS Y CUANTÍA (ANUAL)

Se explicita en el siguiente cuadrante:

AREA MUNICIPAL	DESCRIPCIÓN	PERFIL DE PERSONAL	NÚMERO CONTRATOS	DURACIÓN (meses)	GRUPO O COTIZACIÓN	TOTAL COSTE
INFRAESTRUCTURAS URBANAS	ACTUACIONES DE REVALORIZACIÓN DE EDIFICIOS Y ESPACIOS	OFICIAL CONSTRUCCION				
		PEÓN CONSTRUCCIÓN				
		OFICIAL PINTOR				
		PEÓN PINTOR				
		CONDUCTOR				

	PÚBLICOS	VEHÍCULO OBRAS				
		OFICIAL CARPINTERO				
		OFICIAL ELECTRICISTA				
		OFICIAL HERRERO				
		OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES				
		SEPULTURERO				
		TOTAL				
	MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE	OFICIAL JARDINERO				
		PEÓN JARDINERO				
		PEÓN FORESTAL				
		TOTAL				
SERVICIOS CENTRALES ADMINISTRATIVOS	GESTIÓN ECONÓMICA Y ATENCIÓN CIUDADANA	GESTIÓN ECONÓMICA SUBVENCIONES				
		GESTIÓN PERSONAL				
		CONSERJES ATENCIÓN AL PÚBLICO				
		ADMINISTRACIÓN GENERAL				
		TOTAL				
MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS Y VIARIO	LIMPIEZA, HIGIENE Y ORNATO	LIMPIADORES				
		TOTAL				
SERVICIOS SOCIALES	ESCUELA INFANTIL	TRABAJADOR SOCIAL				
		MONITORES				
		COCINERA-LIMPIADOR				
		DIRECTORA				
		EDUCADORA-CUIDADORA				

		TOTAL				
	SERVICIOS SOCIALES DE APOYO	SICÓLOGO				
		MEDIADOR INTERCULTURAL				
		RESPONSABLE ALBERGUE				
		TOTAL				
DEPORTES Y CULTURA	ESCUELA DE MÚSICA ESCUELAS DEPORTIVAS	MONITOR DEPORTIVO				
		PROFESORES MÚSICA				
	PISCINA E INSTALACIONES ANEJAS	OFICIALES MANTENIMIENTO PISCINA				
		SOCORRISTAS				
		RECEPCIONISTA				
		TOTAL				
		TOTAL GENERAL				

6. TIPO DE CONTRATO Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS. RECURSOS Y CRONOGRAMA

6.A. TIPO DE CONTRATO Y SELECCIÓN

La modalidad contractual será la del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral (Mod.405 y 505, según sean a tiempo completo o parcial).

El tiempo máximo de contratación es de 12 meses. La selección de los beneficiarios de contratación se efectuará mediante la constitución de Bolsas de Empleo propias de las diferentes categorías a contratar para la ejecución del Plan de Empleo, previa solicitud de los interesados adjuntando currículum, dando cuenta al SAE de las adjudicaciones, que habrá de configurarse previa oferta de empleo público al SAE y con los criterios de prelación determinados por el Ayuntamiento.

6.B. RECURSOS DEL PLAN (PRESUPUESTO)

Las retribuciones serán las que marque el convenio colectivo del ramo, en concreto, que le sea de aplicación. Los recursos económicos tanto de las retribuciones como de los seguros sociales serán de fondos propios del Ayuntamiento mediante dotaciones en el Presupuesto municipal.

Se insertarán datos presupuestarios concernientes a la situación de estabilidad presupuestaria, regla del gasto, periodo medio de pago a proveedores, nivel de endeudamiento, ahorro neto, resultado presupuestario y remanente de tesorería.

✓ 2021

Presupuesto de gastos:

Presupuesto Capítulo I Gastos de Personal:

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios:

✓ 2022

Presupuesto de gastos:

Capítulo I Gastos de Personal,

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios:

✓ 2023

Presupuesto de gastos 2022:

Capítulo I Gastos de Personal:

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios

El Plan contará con la dotación de partidas de xxxxx euros anuales para el fomento de la empleabilidad e inserción laboral dentro de los Presupuestos municipales para contratación del personal desempleado en actuaciones en obras y servicios municipales de carácter social.

La gestión del plan será por administración directa mediante el Servicio de

Recursos Humanos del Ayuntamiento, en coordinación con la Concejalía competente y la Alcaldía, no suponiendo más coste su gestión para este Ayuntamiento. La gestión económica corresponderá a la Intervención municipal y la coordinación y asistencia jurídica a la Secretaría y Técnicos de Administración General.

La gestión consistirá en la coordinación con el Servicio Andaluz de Empleo, la selección, ofertas de empleo, contratación y alta en la Seguridad Social, liquidación de nóminas, seguros sociales e impuestos así como las incidencias que deriven.

6.C. CRONOGRAMA DE ACTUACIÓN (ejemplo)

Se seguirá el siguiente procedimiento que va ligado a la formación del Presupuesto Municipal:

- CONFECCIÓN DEL PLAN DE EMPLEO:

Septiembre-Octubre: Centralizado en el área de personal, estudio de necesidades laborales de cada servicio municipal y de los recursos económicos necesarios. Acto de conformidad y pase a fiscalización previa de la Intervención y estudio normativo de la Secretaría: Resultado plan de empleo del año con indicación de los objetivos específicos, resultados esperados e índices para la evaluación posterior.

Octubre-Noviembre: Confección del Presupuesto asignando recursos y regulación por Bases de Ejecución si procede.

Noviembre-Diciembre: Aprobación del Presupuesto.

- EJECUCIÓN DEL PLAN DE EMPLEO: Año natural.

1. Comunicación al Servicio Andaluz de Empleo para su conformidad.
2. Elaboración de las normas de selección del personal.
3. Selección del personal y comunicación al SAE.
4. Contratación y alta.
5. Liquidación de nóminas.

6. Encuesta de evaluación personal sobre las capacidades y habilidades obtenidas y la utilidad personal.

- FASE DE EVALUACIÓN: Diciembre-Enero año siguiente.

A través de las encuestas antedichas y los informes de los jefes de servicios se obtendrá una evaluación del cumplimiento de los objetivos marcados, así como informe sobre el gasto habido, las incidencias laborales y el rendimiento. Estos datos ayudarán a conocer el grado de eficacia y eficiencia del Plan y los desvíos sobre los objetivos iniciales con el fin de su corrección en sucesivos. Terminada la ejecución del Plan reinicio del siguiente con la siguiente anualidad presupuestaria con las mismas fases.

La aprobación del Plan debe contar con el informe favorable de los servicios de Intervención municipal para su puesta en práctica.

FUENTES CONSULTADAS

ANTÓN CRESPO Pilar, CUENCA CERVERA, J. Javier, FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando (2018): Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales. Granada, España. CEMCI Publicaciones.

BOCINOS RIOBOÓ, M. Inés (2010): “Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos, especial referencia a la administración local (II)”, Revista CEMCI, nº 8.

BOTAINA BOSCH, Xavier (2019): Taller Empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación. Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

CUENCA CERVERA, José Javier (2018): Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Planificación y gestión recursos para el mandato 2015-2019 (III edición). Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

CUENCA CERVERA, José Javier (2017): “La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público”. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.

EJARQUE PAVÍA, Albert (2014): “Los efectos de la utilización abusiva de contratos de duración determinada en el ámbito de la Administración Pública en el derecho de la Unión Europea”, El jurista. Periódico digital.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2016): La selección de empleados públicos locales: repercusiones de la LRSAL y otros límites, Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

GALOFRÉ ISART, Albert (2018): Taller Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de

los puestos de trabajo (RPT), Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. <http://www.cemci.org/>

GORRITI BONTIGUI, Mikel, LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2010): Análisis de puestos de trabajo en la administración pública, Vitoria, España. Instituto Vasco de Administración Pública.

GORRITI BONTIGUI, Mikel (2016): “Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa”, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.

NAVARRO NIETO, Federico (2010): Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público.

OCAÑA ESCOLAR, Luis (2013): “La doctrina del TJUE sobre la Directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos. Sentencia TJUE, de 8 septiembre de 2011”, Derecho administrativo del trabajo. Universidad de Huelva.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (2015): Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización. Cizur Menor (Navarra) España, Thomson Reuters Lex Nova.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, (2013): Doctrina jurisprudencial sobre personal al servicio de las administraciones públicas. 2009-2012. 2013. Gabinete técnico. Tribunal supremo sala de lo contencioso-administrativo.

SALINAS MOLINA, Fernando (2016): “La resurrección de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. IUS Labor 3/2016

VALERO MOLDES, Fabián (2018): “¿Qué supone ser indefinido no fijo en las administraciones públicas?” Zeres Abogados.