

La dimensión local de la estrategia europea de empleo. Una aproximación desde la perspectiva de la legislación andaluza*

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

Universidad de Sevilla

SUMARIO

- I. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL DEL ARTÍCULO CUARTO DE LA LEY 56/2003, DE 16 DE DICIEMBRE (RCL 2003, 2935), DE EMPLEO.—A) *La estrategia europea de empleo*—1. Primera fase (1997-2002).—2. Segunda fase: el reforzamiento de la dimensión local de la estrategia de empleo (2003-2006).—B) *Los servicios públicos de empleo como pieza clave en la estrategia europea de empleo*.—1. El reto de la modernización de los servicios de empleo en España.—C) *El servicio andaluz de empleo: viejos y nuevos desafíos*.—1. La participación de la administración local en los órganos del SAE.—2. El SAE, la administración local y la estrategia europea de empleo en Andalucía.—a) *La iniciativa Equal*.—b) *Las unidades territoriales de empleo y desarrollo local y tecnológico*.—c) «Andalucía orienta».—d) *Escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo*.—e) *Subvenciones a la contratación de desempleados por las corporaciones locales*.

* La autora agradece a las funcionarias, D^a María Dolores Rubio de Medina, técnico de Gestión Administrativa de la oficina del SAE Sevilla-Triana, y a D^a Eloísa Morales, de la Dirección Provincial de Sevilla de la Consejería de Empleo, su colaboración en la recopilación de los materiales para la elaboración de este trabajo.

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL DEL ARTÍCULO CUARTO DE LA LEY 56/2003, DE 16 DE DICIEMBRE (RCL 2003, 2935), DE EMPLEO

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre (RCL 2003, 2935), de Empleo, dedica específicamente un precepto de su articulado, el cuarto, a «la dimensión local de la política de empleo».

Una de las incógnitas que suscita dicho artículo es determinar qué haya de entenderse por ámbito «local» a estos efectos, máxime teniendo en cuenta que el apartado segundo del artículo 4 únicamente menciona a las «corporaciones locales», y ello cuando alude a la necesidad de establecer mecanismos de colaboración, y en su caso de participación, entre éstas y los servicios públicos de empleo.

En principio, tal expresión tanto podría ser interpretada en sentido estricto, circunscribiéndola al municipio¹; como en sentido amplio, considerando incluidas bajo la misma la totalidad de los entes locales descritos en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases de Régimen Local².

Esta última solución sería la más acorde con las iniciativas comunitarias, pues como señala la Comunicación de la Comisión de 7.4.2000 (LCEur 2000, 932), «*Actuación a favor del empleo—Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*», «el ámbito local no está limitado por fronteras administrativas; con mayor frecuencia, el territorio apropiado para la intervención local viene definido por las afinidades culturales con que se identifican los ciudadanos del lugar, por los sistemas productivos y los flujos comerciales locales, así como por las cuencas de empleo».

Sea cual sea la interpretación por la que se opte, de lo que no cabe duda es que la redacción dada al artículo 4 de la Ley 56/2003 es una clara prueba de cómo la legislación española se ha hecho eco de la creciente importancia que en la esfera comunitaria se atribuye a la estrategia local de empleo.

La evidente influencia comunitaria se manifiesta en el hecho de que el citado artículo 4, en su apartado primero, se remita expresamente a la Estrategia Europea de Empleo³. Materia ésta sobre la que, paradójicamente, se ha afirmado que «los entes locales y regionales, los medios de comunicación y el público tienen un conocimiento insuficiente»⁴.

1. «El Alcalde es el Presidente de la Corporación» de conformidad con el artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases de Régimen Local.
2. «Son entidades locales territoriales: el municipio, la provincia, la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas. Las comarcas u otras Entidades que agrupan a varios municipios. Las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios».
3. «De acuerdo con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local».
4. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la aplicación y el futuro de la Estrategia Europea de Empleo de 10.4.2003 (LCEur 2003, 3276) (DOUE de 10.10.2003, C-244/48).

Precisamente por ello, y con el objeto de delimitar un tema tan amplio como el objeto de este estudio, se ha optado por circunscribirlo al ámbito de la CA Andaluza y enfocarlo desde el prisma de la Estrategia Europea de Empleo, que actúa de esta manera como hilo conductor de la exposición, ya que sin la misma difícilmente podría comprenderse la evolución y actuación de los servicios públicos de empleo en el ámbito local.

A) La estrategia europea de empleo

1. Primera fase (1997-2002)

El interés de las instituciones europeas por la estrategia de empleo surge como reacción ante la preocupante situación del mercado laboral europeo⁵; y encuentra su plasmación legislativa en el Tratado de Ámsterdam (1997) (RCL 1999, 1205, 2084 y LCEur 1997, 3620) que, además de proclamar que los Estados miembros «considerarán al empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones», incorpora un nuevo Título VIII relativo al empleo.

Sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo de Luxemburgo adoptó en 1997 la Estrategia Europea de Empleo, concebida como el principal instrumento para coordinar⁶ las políticas nacionales de empleo⁷ de los Estados miembros y, en un principio, basada primordialmente en acciones de ámbito nacional.

No quiere con ello significarse que la esfera local fuera totalmente ignorada durante este período. Prueba de lo contrario son los Pactos territoriales a favor del empleo y las Iniciativas Locales de Empleo. También, a título ilustrativo, puede señalarse que el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 destacó el papel de las iniciativas locales para el empleo. Del mismo año es la Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Más recientemente, en el año 2000 se publica la Comunicación de la Comisión titulada «Actuación a favor del empleo—Una dimensión local para la Estrategia de Empleo» en la que se destacaba que «una manera de aumentar la eficacia de la Estrategia Europea de Empleo sería lograr una mayor participación de los agentes locales en la elaboración y aplicación de los planes nacionales a favor del empleo».

5. Manuel LÓPEZ ESCUDERO y José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (coord.); *Derecho Comunitario Material*. McGraw Hill. Madrid. 2000; pg. 279: «a partir de los años setenta, la situación del empleo empieza a ser realmente preocupante por el aumento progresivo del paro, la inadecuación entre oferta y demanda, la insuficiencia de las políticas nacionales y las limitaciones de la acción comunitaria». Alfonso PRIETO PRIETO; «La Nueva Fase de la Estrategia Europea de Empleo». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 52/2004; pg. 211: «el Libro Blanco (Crecimiento, Competitividad y Empleo) puede ser considerado el primer hito en el reconocimiento del verdadero alcance del problema del desempleo en Europa».

6. «La principal característica de la EEE es el establecimiento del principio de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para consecución de determinados objetivos comunes». Cfr. Dirección General de Fomento de Empleo; *Buenas Prácticas en seguimiento y Evaluación de Proyectos de Empleo*. Servicio Andaluz de Empleo y Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Madrid. 2004; pg. 12.

7. Anualmente, el Consejo, a propuesta de la Comisión, aprueba unas Directrices para el empleo que actúan como referente para la elaboración y desarrollo de los Planes de Acción Nacional de los Estados miembros. Cfr. Decisión del Consejo de 4.10.2004 (LCEur 2004, 3133), relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros por el que se mantienen las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros establecidas en el anexo de la Decisión 2003/578 del Consejo de 22.7.2003 (LCEur 2003, 2439) (DOUE de 29.10.2004, L 326/45)

Que España camina en esta dirección lo evidencia el que en la elaboración del Plan Nacional de Empleo aprobado por el Consejo de Ministros el 8.10.2004 hayan colaborado CC AA y Ayuntamientos, además de los agentes sociales y representantes de la economía social y las ONG.

2. *Segunda fase: el reforzamiento de la dimensión local de la estrategia de empleo (2003-2006)*

Transcurrido un lustro desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo, desde las propias instituciones comunitarias se hizo sentir la necesidad de su revisión⁸, siendo una de las cuestiones más acuciantes la necesidad de reforzar la dimensión regional y local de la Estrategia Europea de Empleo.

Y es que, como señala el Dictamen del Comité de las Regiones de 10.4.2003⁹, «todos los puestos de trabajo se crean y desaparecen a nivel local» y, por ello, «los entes locales y regionales han de desempeñar un papel y asumir una responsabilidad esencial en la elaboración y aplicación de la estrategia de empleo».

Para hacer frente, entre otros aspectos, a los nuevos retos que plantean la ampliación de la Unión Europea y las profundas transformaciones económicas y sociales de los últimos años, en el 2003 se adoptó una nueva Estrategia Europea de Empleo con tres objetivos primordiales: el pleno empleo, la promoción de la calidad y productividad en el trabajo, y el fomento de la cohesión social y de un mercado de trabajo inclusivo. Para la consecución de estas metas se establecen diez directrices de empleo¹⁰, con una vigencia inicial de tres años, y «cuya efectiva puesta en práctica también ha de garantizarse a escala regional y local»¹¹.

B) Los servicios públicos de empleo como pieza clave en la estrategia europea de empleo

Las funciones que los servicios públicos de empleo han venido desarrollando en Europa son: proporcionar información sobre el mercado laboral, intermediación y ajuste del mercado, así como el reconocimiento y gestión de las prestaciones por desempleo. Ello, unido al hecho de que gestionan la mayor parte del presupuesto destinado anualmente por los gobiernos de la UE a políticas activas de empleo, los convierte en un instrumento clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo, tal y como ha sido destacado en numerosas ocasiones por las propias instituciones comunitarias que han abogado reiteradamente por su modernización y descentralización para adaptarlo a las necesidades locales.

8. En este sentido, se pueden traer a colación la Comunicación de la Comisión de 17.7.2002 (LCEur 2002, 3298) titulada «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo»; y la Comunicación «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo-Una Estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» del año 2003.
9. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la aplicación y el futuro de la Estrategia Europea de Empleo de 10.4.2003 (LCEur 2003, 3276) (DOUE de 10.10.2003, C-244/48).
10. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas; creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa; abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo; promover el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente; aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa; igualdad de hombres y mujeres; promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación; hacer que trabajar resulte rentable; regularizar el trabajo no declarado; y hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.
11. ALFONSO PRIETO PRIETO; «La Nueva Fase de la Estrategia Europea de Empleo». Op. cit.; pg. 217.

Y es que, en palabras de la Comisión Europea¹² «los servicios públicos de empleo se conciben como un “elemento importante en el ámbito local para la puesta en práctica de la política de empleo”. En esta misma línea, la Comunicación de la Comisión de 7.4.2000¹³ subraya también la necesidad de “aprovechar plenamente el papel de los servicios públicos de empleo locales en la detección de las oportunidades de empleo y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales”... por cuanto que “desempeñan un papel crucial en el fomento de un desarrollo territorial equilibrado”».

1. *El reto de la modernización de los servicios de empleo en España*

De 1978 a 1994, el INEM actuó en régimen de monopolio, situación que comienza a alterarse con la legalización en España de las agencias de colocación sin ánimo de lucro, de una parte, y el inicio del proceso de transferencias en materia de empleo a las CC AA¹⁴, de otra.

Pero tal y como GÓMEZ SÁNCHEZ¹⁵ destaca, este proceso de transferencias se inició «sin un modelo global de referencia y sin objetivos generales en los que enmarcar los nuevos servicios transferidos», lo que no ha hecho sino agravar «las importantes insuficiencias que históricamente acumula el INEM en buena parte de sus ámbitos de gestión». Entre éstos, el citado autor señala cómo España, a pesar de tener una elevada tasa de desempleo, es uno de países desarrollados que menos invierte en sus servicios públicos de empleo, los cuales –debido, entre otros factores, a la insuficiencia de efectivos humanos y a la «baja cualificación de su personal»–, no pueden cumplir satisfactoriamente con las «medidas esenciales para la empleabilidad del conjunto de la población activa asignadas a los servicios de empleo en la estrategia europea de empleo, tales como la atención individualizada a los desempleados o la elaboración de itinerarios adaptados a la situación de cada trabajador en paro».

Que éstas y otras carencias¹⁶ aún no han sido definitivamente resueltas lo evidencia el hecho de que la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de julio de 2003 (LCEur 2003, 2440), sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros, señale –en relación al caso de España– la necesidad de «completar la modernización de los servicios públicos de empleo y la mejora de la coordinación entre los servicios de empleo regionales».

Por su parte, el Informe Conjunto sobre el Empleo adoptado por el Consejo y la Comisión europea el 4 de marzo de 2004, en el epígrafe dedicado a España especifica que «la modernización de los servicios públicos de empleo ha registrado algunos progresos».

12. Comunicación de la Comisión de 13.5.1998 (LCEur 1998, 2830) «Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo».
13. «Actuación a favor del empleo-Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo».
14. JOSÉ LUIS LÁZARO SÁNCHEZ; «El Servicio Andaluz de Empleo». Temas Laborales núm. 68/2003; pgs. 12-13; «el proceso descentralizador apoyado inicialmente en el RD 735/95 (RCL 1995, 1380) derivó en el traspaso de la función de intermediación a las CC AA».
15. VALERIANO GÓMEZ SÁNCHEZ; «La Intermediación Laboral Pública en España. Una Perspectiva Comparada». Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Circunstancia), núm. 4/2004; pgs. 7-11.
16. A «las deficiencias en las oficinas de empleo» alude también, entre otros muchos, JAIME CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ en: «De Nuevo sobre la Prestación de Desempleo de los Trabajadores Eventuales Agrarios». Temas Laborales núm. 60/2001; pg. 26.

Que se va a continuar avanzando para la consecución de estos objetivos lo demuestra el hecho de que el Plan Nacional de Empleo aprobado por el Consejo de Ministros el 8.10.2004¹⁷ establezca como uno de sus objetivos fundamentales la potenciación del servicio público de empleo para que actúe con eficacia (lo que parece poner de manifiesto que actualmente no sería éste el caso).

Asimismo, y en aras de la modernización tecnológica y de una mayor coordinación entre los servicios de empleo en cuanto a intercambio de información, el Gobierno anuncia la inminente implantación del Proyecto SISPE (Sistemas de Información de los Servicios Públicos de Empleo), mediante el cual los parados podrán conocer todas las ofertas de empleo existentes en cualquier punto del territorio nacional.

C) El servicio andaluz de empleo: viejos y nuevos desafíos

El SAE es creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre (RCL 2003, 112 y LAN 2002, 580). Es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Empleo¹⁸.

Tras la transferencia a la CA Andaluza de las políticas activas de empleo¹⁹, al SAE le han sido asignadas, como órgano gestor de la política de empleo de la CA Andaluza, las funciones en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación²⁰ que venía desarrollando el INEM²¹.

Entre las competencias que el artículo 3.2.i) de la Ley 4/2002 le atribuye, se encuentra expresamente la de «promoción y el desarrollo del empleo local, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio y en coordinación con las Administraciones Locales». A mayor abundamiento, el Decreto 203/2004, de 11 de mayo (LAN 2004, 297)²², especifica en su artículo 1, apartado 3 punto 2 que corresponde al SAE «la promoción de la creación de empleo en el ámbito local, mediante el aprovechamiento de sus recursos endógenos, a través de las unidades y agentes de empleo y desarrollo local».

Dentro del SAE, corresponde a la Dirección General de Intermediación e Inserción Laboral la coordinación y funcionamiento de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, cuya función primordial es la intermediación laboral. A la misma Dirección General pertenece la red de Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT), y la red Andalucía Orienta.

17. Los planes nacionales de empleo han de coordinarse y leerse conjuntamente con los planes nacionales de inclusión social a fin de obtener una completa panorámica de las medidas a adoptar para combatir la exclusión social a través de la participación en el mercado de trabajo. Cfr. la Comunicación de la Comisión de 12.12.2003 (LCEur 2004, 234) sobre el resumen de los resultados del examen de los planes nacionales de inclusión social (2003-2005).

18. Dispone el artículo 2.4 del Decreto 203/2004, de 11 de mayo (LAN 2004, 297), por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y el Servicio Andaluz de Empleo que «se adscribe a la Consejería de Empleo el Servicio Andaluz de Empleo, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 4/2002 (RCL 2003, 112 y LAN 2002, 580)».

19. Decreto 467/2003, de 25 de abril (RCL 2003, 1167 y LAN 2003, 256).

20. La formación la gestionaba la Junta de Andalucía desde 1993.

21. El Decreto 192/2003, de 1 de julio (LAN 2003, 428), asignó a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración del Estado a la CA Andaluza. El ejercicio de dichas funciones ha sido atribuido al Servicio Andaluz de Empleo.

22. BOJA núm. 95, de 17 de mayo (LAN 2004, 297).

Actualmente, el SAE se enfrenta a una variada serie de problemas, algunos de ellos «heredados» del INEM como, por ejemplo, «el alejamiento de las empresas y trabajadores de los servicios públicos de empleo con la consiguiente falta de información de los servicios que el SAE puede ofrecerles»²³. Ello explica que el porcentaje de colocaciones gestionadas por las oficinas del SAE siga siendo bajo, en torno a un 10%²⁴.

Para paliar este problema, el SAE puso en marcha en el año 2004 el Programa de Agentes de Intermediación Laboral²⁵ cuyo objetivo es atender las necesidades laborales de los empresarios, de manera personalizada y gratuita²⁶. Estos agentes –70 en toda Andalucía²⁷– están contratados por la FAFPE²⁸.

Otro «viejo problema» del pasado era la endémica falta de personal en las oficinas de empleo. Al respecto, en la página web del servicio andaluz de empleo, sección noticias generales, podía leerse que «entre las mejoras introducidas por la Consejería de Empleo desde el traspaso de las políticas activas es la incorporación de nuevo personal para que haya una mejor proporción de técnicos por cada demandante de empleo»²⁹. No informa el SAE, sin embargo, de lo paradójico que resulta el que este «nuevo personal» haya sido contratado por la FAFPE para «cederlo» a las oficinas del SAE, donde están sometidos a las órdenes del Director de cada oficina.

En otro orden de ideas, y entre los problemas «nuevos» con los que se enfrenta el SAE puede citarse lo complejo que está resultando el ajuste de las infraestructuras «paralelas» autonómicas preexistentes (es el caso de Andalucía Orienta y la UTEDLT) y las ahora transferidas (oficinas de empleo). Y es que es preciso no sólo evitar la posible duplicidad y solapamiento de funciones entre las mismas, sino también es de imperiosa urgencia lograr implantar un sistema informático común a todas ellas que permita el intercambio de información y agilice los trámites administrativos.

Ejemplo de que el riesgo de posibles solapamientos entre las estructuras autonómicas y las transferidas del Estado es teóricamente posible lo encontramos en el hecho de que la propia normativa autonómica asigna, en algunos casos, las mismas competencias a unas y otras. Así, a título ilustrativo, y según dispone el artículo 4 de la Orden de 22.1.2004 (LAN 2004, 64, 197), «los itinerarios de inserción se iniciarán

23. José Manuel CAÑAL RUIZ y M^a Dolores RUBIO DE MEDINA; «Pasado, presente y futuro de los Servicios Públicos de Empleo: del INEM al Servicio Andaluz de Empleo». Revista de Empleo, núm. 2/2003; pg. 41.

24. No es éste, sin embargo, un problema aislado. Cfr. Valeriano GÓMEZ SÁNCHEZ; «La Intermediación Laboral Pública en España. Una Perspectiva Comparada». Op. cit.; «el nivel de presencia en los procesos de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo en el ámbito europeo, medido como proporción de las colocaciones gestionadas por el sector público respecto del total, ha ido reduciéndose paulatinamente. En España el índice de intermediación pública se ha reducido paulatinamente, desde el nivel próximo al 30% del período 1978-1980 hasta un nivel aproximado del 15% durante el año 2002».

25. Cfr. Revista de Empleo núm. 6/2004; pg. 30.

26. En honor a la verdad, lo cierto es que un servicio con un similar objetivo existió en el INEM: el servicio de intermediación y apoyo a la colocación (SIAC).

27. Datos obtenidos de la Revista de Empleo núm. 6/2004, pg. 30.

28. La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo es una organización pública, sin ánimo de lucro, que se crea por acuerdo de Gobierno en enero de 2003 y está adscrita a la Consejería de Empleo. Entre sus objetivos se encuentra el «impulso y dinamización del tejido productivo andaluz, a través del fomento y promoción preferentemente del sector industrial local».

29. www.sae.junta-andalucia.es/servicioandaluzdeempleo/herramientas/noticias. Información publicada con fecha de 28.9.2004.

y se articularán siempre mediante un proceso de orientación personalizado desarrollado por una oficina del SAE o por alguna de las Unidades de la red Andalucía Orienta». Y el artículo 6 de la citada Orden dispone que «las funciones de creación, gestión, seguimiento y evaluación de los itinerarios de inserción se realizarán a través de las oficinas del SAE y de la Red Andalucía Orienta».

1. La participación de la administración local en los órganos del SAE

Los órganos del Servicio Andaluz de Empleo se describen en los artículos 6 al 13 del capítulo II de la Ley 4/2002, de 16 diciembre.

La Administración Local se encuentra representada en el Consejo Asesor, de cuyos 24 vocales, cuatro son designados por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Respecto al Consejo de Administración, uno de sus dieciocho vocales es designado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

2. El SAE, la administración local y la estrategia europea de empleo en Andalucía

a) La iniciativa Equal

El Decreto 203/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo atribuye al SAE la ejecución y coordinación de las acciones derivadas de la Estrategia Europea por el Empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la participación en los programas e iniciativas comunitarias objeto de las materias que son competencias de la Consejería de Empleo.

En el marco de la Estrategia Europea de empleo se desarrolla la iniciativa Equal promovida por el Fondo Social Europeo, que está «dirigida a combatir la discriminación y las desigualdades en relación con el mercado laboral»³⁰ a través de proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

En la primera convocatoria nacional (2001-2004) se aprobaron 29 proyectos en Andalucía³¹, de los cuales 21 se ejecutan con la cofinanciación de la Junta de Andalucía³², siendo el Servicio Andaluz de Empleo³³ socio representante de los mismos y el competente para su seguimiento y evaluación.

Estos proyectos son promovidos y gestionados por las Agrupaciones de Desarrollo

30. Dirección General de Fomento de Empleo; *Buenas Prácticas en seguimiento y Evaluación de Proyectos de Empleo*. Op. cit.; pg. 9.

31. La dotación presupuestaria es de 65,5 millones de euros.

32. En base a la regulación contenida en la Orden de 4.4.2001 de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 42, de 10 de abril).

33. Inicialmente, el proyecto Equal era gestionado por la Dirección General de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Actualmente, tras las reformas operadas en la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del SAE, este último queda adscrito a la Consejería de Empleo. Y, de las tres Direcciones Generales con que cuenta el SAE, corresponde a la Dirección General de Fomento del Empleo «el seguimiento de las iniciativas comunitarias». Cfr. Decreto 103/2003, de 15 de abril (LAN 2003, 234) (BOJA núm. 80 de 29 de abril); Decreto 11/2004, de 24 de abril (LAN 2004, 284) (BOJA núm. 3 de 25 de abril); y Decreto 203/2004, de 11 de mayo (LAN 2004, 297) (BOJA núm. 95 de 17 de mayo).

lo (AD), de la que forman parte los «agentes claves de un territorio o sector con voluntad de cooperar en la búsqueda y desarrollo de soluciones a problemas de la discriminación y desigualdad con relación al mercado laboral»³⁴.

Por lo que a la participación de las entidades locales se refiere, es frecuente que entre los socios de los proyectos figuren, por este orden de importancia numérica, ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Si bien hay que reconocer que existen importantes diferencias entre proyectos: así, por ejemplo, en el denominado «Vía Verde para Emprender» de sus 24 socios, 12 son ayuntamientos, 3 Diputaciones y una Mancomunidad. Otros, los menos, no cuentan con ninguna entidad local entre sus socios, es el caso de los proyectos «Pioneros 106» y «Tiyaradapt»³⁵.

b) Las unidades territoriales de empleo y desarrollo local y tecnológico

Tal y como destaca la Comunicación de la Comisión de 7.4.2000³⁶ la cercanía de administración local a las necesidades de sus ciudadanos «hacen que sean socios esenciales para el éxito de la Estrategia Europea de Empleo».

En esta misma línea, el viceconsejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico afirmaba en el año 2001³⁷ que «la mejor forma para hacer realidad la apuesta por el empleo en el ámbito europeo es que apostemos nosotros por el ámbito local como el mejor medio para conseguir esos objetivos ya que es en este espacio donde mejor se ubican los Nuevos Yacimientos de Empleo. En este sentido hay que analizar la puesta en marcha de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT)».

El programa de las UTEDLT, que se enmarca dentro del V Acuerdo de Concertación³⁸, fue establecido por la Orden de 29.5.2001³⁹ que en su Exposición de Motivos las describe como «instrumentos de cooperación con las corporaciones locales de Andalucía para dinamizar el empleo local y lograr un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos en cada una de las zonas».

Los servicios que prestan las 113 UTEDLT actualmente existentes tienen como destinatarios a los empresarios, y consisten «en informar y divulgar los programas y actuaciones que se lleven a cabo por la Unidad, realizar tareas de prospección del mercado de trabajo, promocionar el autoempleo, dinamizar y potenciar los recursos del entorno, contribuir a la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas y del tejido empresarial existente en cada zona a través de un mayor desarrollo tecnoló-

34. *Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. Informe de Seguimiento de los proyectos en que participa el Servicio Andaluz de Empleo Junio 2002-junio 2003*. Servicio Andaluz de Empleo. Sevilla, 2003; pg. 9.

35. Cfr. *La Acción 1 de Equal y su desarrollo en Andalucía*. Servicio Andaluz de Empleo. Sevilla; 2003; pgs. 8-28.

36. «Actuación a favor del empleo-Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo».

37. Antonio FERNÁNDEZ GARCÍA; «La Orientación para el Empleo»: su Contexto Actual. Temas Laborales núm. 63/2002; pg. 13.

38. Firmado el 23.5.2001 por la Junta de Andalucía, la Unión General de Trabajadores de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía.

39. BOJA núm. 64 de 5 de junio; modificado por Orden de 19.12.2001 (BOJA núm. 149, de 29 de diciembre); y Orden de 24.4.2002 (BOJA núm. 50, de 30 de abril).

gico y, por último, funcionar como sede de registro administrativo para facilitar el acceso de los servicios de que dispone la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico»⁴⁰.

De conformidad con el artículo 9.2 del Decreto 203/2004, de 11 de mayo, es la Dirección General de Intermediación e Inserción Laboral del SAE la que «asume el impulso y coordinación de las actividades de la red de Unidades Territoriales de Empleo Local y Desarrollo Tecnológico».

Esta red coexiste hoy en día con las oficinas del SAE, pero no puede afirmarse aún que haya una plena coordinación entre las mismas, siendo el primer escollo a resolver la implantación de un sistema informático común que permita el intercambio de información.

c) «Andalucía orienta»

Mediante la Orden de 7.5.2001 (LAN 2001, 186)⁴¹ de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se convocaron, entre otras, ayudas financiadas con Fondos Estructurales dirigidas a promover acciones que facilitasen la Orientación y la Inserción Profesional de los demandantes de empleo.

En ejecución del V Acuerdo de Concertación Social de 23.5.2000, el Decreto 85/2003, de 1 de abril (LAN 2003, 226)⁴², establece los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía para los demandantes de empleo. De los nueve programas descritos por el citado Decreto, el Programa de Orientación Profesional se llevará a cabo, según dispone el artículo 6.2 del citado Decreto, «a través de una red de servicios de orientación que se denominará “Andalucía Orienta” a la que se incorporarán los distintos instrumentos para la Orientación Profesional con los que cuenta la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico...».

En desarrollo del citado Decreto 85/2003 se promulga la Orden de 22 de enero de 2004⁴³ que contempla las ayudas relativas al Programa «Orientación Profesional» y regula el Programa de «Itinerarios de inserción».

Entidades beneficiarias de estas ayudas pueden serlo, entre otros, las corporaciones locales, siempre que reúnan los requisitos exigidos, tales como disponer de instalaciones inmuebles y equipamiento para el desarrollo de las actividades subvencionadas.

d) *Escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo*

Conforme a lo prevenido en el artículo 2.c) del Anexo al Decreto 467/2003, de

40. www.cem.junta-andalucia.es/empleo/raute/presentación.asp: las funciones de las UTEDLTs consisten «en informar y divulgar los programas y actuaciones que se lleven a cabo por la Unidad, realizar tareas de prospección del mercado de trabajo, promocionar el autoempleo, dinamizar y potenciar los recursos del entorno, contribuir a la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas y del tejido empresarial existente en cada zona a través de un mayor desarrollo tecnológico y, por último, funcionar como sede de registro administrativo para facilitar el acceso de los servicios de que dispone la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico».

41. BOJA núm. 57, de 19 de mayo 2001, modificada por la Orden de 19.11.2002 (LAN 2002, 533) (BOJA núm. 139 de 28 de noviembre) y derogada por la Orden de 21.11.2003 (LAN 2003, 586) (BOJA núm. 230, de 28 de noviembre).

42. BOJA núm. 79, de 28 de abril (LAN 2003, 226).

43. BOJA núm. 22, de 3 de febrero (LAN 2004, 64, 197); modificada por la Orden de 23.9.2004 (LAN 2004, 490) (BOJA núm. 204, de 19 de octubre).

25 de abril (RCL 2003, 1167 y LAN 2003, 256), ha sido traspasada a la CA Andalucía la competencia sobre la gestión realizada y el control de los Programas Nacionales de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.

Actualmente, estos Programas y las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas a los mismos se encuentran reguladas por la Orden de 8.3.2004 (LAN 2004, 246, 353) de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico⁴⁴.

De la citada Orden se destacarán sólo aquellos artículos de interés para el objeto de este estudio:

Así, concretamente, puede comenzarse señalando cómo entre las entidades que pueden promover los proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la citada Orden de 8.3.2004 cita, en primer lugar, «a las Corporaciones Locales andaluzas, sus organismos autónomos y entidades con competencias en materia de promoción de empleo, dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas Corporaciones locales» (artículo 3.a).

En cuanto al lugar de presentación de la solicitud y la documentación requerida a las entidades promotoras, una de las opciones previstas es realizarlo ante las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (artículo 16).

Conforme a su artículo 12.2, los alumnos-trabajadores habrán de acreditar su condición de desempleados, «entendiéndose como tales a los demandantes de empleo no ocupados, registrados en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo», siendo uno de los colectivos preferentes «los usuarios de Andalucía Orienta, que tengan incluido en su itinerario de inserción la especialidad de la Escuela Taller, Casa de Oficio o Taller de Empleo».

El mismo artículo 12.2, in fine, señala que los «requisitos, prioridades y criterios de selección estarán sujetos a los criterios que se determinen por el Servicio Andaluz de Empleo de acuerdo con lo que establezcan las Directrices de Empleo Europeas, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo».

Como dato cuantitativo se puede señalar que en el primer reparto de Escuelas Taller, Casas de oficio y Talleres de empleo efectuado por la Consejería de Empleo desde que se efectuó la transferencia de las políticas activas de empleo, «se han aprobado 213 acciones entre los tres programas que afectarán a 4.912 desempleados de las ocho provincias»⁴⁵.

e) *Subvenciones a la contratación de desempleados por las corporaciones locales*

De conformidad con el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, se ha traspasado a la CA de Andalucía las actuaciones de gestión y control, en el ámbito de su territorio, las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo que otorga la Administración del Estado y que se especifican en el listado contenido en el anexo al citado Real Decreto.

En dicho listado se encuentra incluida la Orden de 26.10.1998 (RCL 1998, 2746

44. BOJA núm. 73 de 15.4.2004 (LAN 2004, 246, 353).

45. Datos publicados el 10.11.2004 en la sección noticias de la página web del Servicio Andaluz de Empleo.

y RCL 1999, 651)⁴⁶, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el INEM, en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social⁴⁷.

La influencia de la Estrategia Europea de Empleo en la citada Orden se evidencia en el hecho de que su preámbulo contenga una remisión expresa a la misma y en que su promulgación se justifique, entre otros motivos, por la «necesidad de incidir en la potenciación y desarrollo de la actividad en los nuevos yacimientos de empleo y la apuesta por el fomento de la actividad en aquellos sectores del ámbito local en los que se detectan nuevas necesidades aún no satisfechas».

Objeto de la subvención son los costes laborales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social, para la contratación de trabajadores desempleados para la ejecución de obras o servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

De conformidad con el artículo 15.1.d) ET (RCL 1995, 997), en conexión con la Disposición Adicional Decimosexta del mismo cuerpo legal, entre los programas de mejora de la ocupabilidad de los demandantes de empleo que habilita para celebrar un contrato de inserción⁴⁸ se encuentra el programa regulado por la citada Orden de 26.10.1998.

El último hito –por el momento– por lo que al devenir de la norma comentada se refiere, lo constituye la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2435/2004, de 20 de julio (RCL 2004, 1658)⁴⁹, que exceptúa, a efectos de lo dispuesto en el artículo 15.1.d) ET –regulador del contrato de inserción– el programa de mejora de la ocupabilidad contenido en la Orden de 26.10.1998⁵⁰. Y, entre las razones que motivan tal excepción, el preámbulo de la Orden de 20.7.2004 destaca que «desde enero 2004, fecha de inicio de la aplicación del contrato de inserción, se han producido efectos no deseados, entre ellos que la rotación de los trabajadores imposibilita que, en los municipios pequeños y medianos puedan desarrollarse los citados programas con carácter permanente y regular».

Por último, es preciso hacer notar cómo a diferencia de lo que ocurre con otras subvenciones y ayudas que venían siendo gestionadas por la Administración Central y que en el 2003 fueron transferidas a la CA Andaluza, hasta la fecha, y por lo que respecta a la Orden de 26.10.1998, no se ha dictado ninguna disposición por la administración autonómica a fin de integrar en los programas de promoción del empleo las ayudas que venían siendo gestionadas por el Servicio Estatal de Empleo.

Todo lo contrario a lo ocurrido, por ejemplo, con respecto a la Orden de 15.7.1999 (RCL 1999, 2017, 2544), por la que se establecen las bases de concesión

46. BOE 21.11.1998 (RCL 1998, 2746 y RCL 1999, 651), desarrollada por la Resolución de 30.3.1999 (RCL 1999, 925) (BOE 13.4.1999).

47. Para un análisis de la evolución histórica de la regulación de los trabajos de colaboración social, cfr. M^a Dolores RUBIO DE MEDINA; «Trabajos Temporales de Colaboración Social». El Consultor de los Ayuntamientos y Jugados núm. 6/2000; pgs. 976-996.

48. Sobre esta modalidad contractual, cfr. José Antonio SOLER ARREBOLA; *El Contrato de Inserción Laboral en el Contexto de las Políticas Activas de Empleo*. Laborum. Murcia. 2004.

49. BOE núm. 178, de 22.7.2004 (RCL 2004, 1658).

50. Y también el programa regulado por la Orden de 19.12.1997 (RCL 1997, 3102 y RCL 1998, 377).

de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local⁵¹. O lo sucedido con la Orden de 19.12.1997 (RCL 1997, 3102 y RCL 1998, 377), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas por el INEM en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro que contraten desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social⁵².

51. Cfr. Orden de 21.1.2004 (LAN 2004, 63, 107), que establece bases de concesión de ayudas públicas para Corporaciones Locales, Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, y empresas calificadas como ID para desarrollo local (BOJA núm. 22, de 3 de febrero).

52. Cfr. Orden 14 de enero de 2004 (LAN 2004, 51, 208), por la que establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas, por el Servicio Andaluz de Empleo, en el ámbito de la colaboración con entidades sin ánimo de lucro que contraten trabajadores desempleados para la realización de proyectos y servicios de interés general y social (BOJA núm. 19 de 29 de enero).