



ASUNTO: MANCOMUNIDADES/COMPETENCIAS

Competencias de las mancomunidades en materia de empleo y posibilidad de contratación de AEDL.

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.

Escrito del Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios XX, en el que interesa informe sobre el asunto epigrafiado, acompañando al mismo informes emitidos sobre el particular por el Departamento de Presidencia de la Diputación Foral de Vizcaya y por la Abogacía General de la Junta de Extremadura, a los cuales nos remitimos y que damos por reproducidos, como ejemplos ilustrativos de interpretación distinta en la aplicación de unas mismas normas.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978.
 - Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
 - Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
 - Decreto 251/2008, de 12 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 - Orden de 26 de junio de 2013 de convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la prórroga de Agentes de Empleo y Desarrollo Local correspondiente al ejercicio 2013-2014.
 - Orden de 9 de octubre de 2015 por la que se convoca la concesión de subvenciones destinadas a la prórroga de la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
-



III. FONDO DEL ASUNTO.

PRIMERO.- Como es sabido, el 31 de diciembre de 2013, entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que introduce importantes modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). Uno de los objetivos prioritarios de la Ley, tal y como señala su exposición de motivos es el de «*clarificar las competencias Municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio de una Administración una competencia*». Por esta razón se da una nueva redacción al artículo 7.4 de la LBRL con el siguiente tenor:

«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.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

En este contexto procede a reordenar las competencias Municipales modificando la redacción de los artículos 25 y 26 de la LBRL, donde se delimitan cuáles son las competencias propias de los Municipios, los términos en que han de ejercerse y se determinan, por tramos de población, cuales son los servicios mínimos obligatorios que deben de prestar todos los Municipios.



Pues bien, ni el artículo 25 ni el 26 de la LBRL atribuyen al Municipio, en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencia alguna en materia de empleo y de su promoción.

SEGUNDO.- Con respecto a las Mancomunidades de Municipios, la Disposición Transitoria Undécima dispone que: *«En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de Municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución. Las competencias de las mancomunidades de Municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los Municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local».*

Por su parte, el artículo 44 de la LBRL, que no ha sido modificado por la Ley 27/2013, establece que:

«1. Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad Jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de Gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento». (...).

De todo lo anterior parece deducirse que las Mancomunidades de Municipios, a partir de la reforma de la LBRL, sólo pueden asumir competencias en aquellas materias que los artículos 25 y 26 atribuyen como propias a los Municipios y de ahí la Disposición Transitoria 11ª que da un plazo de seis meses a aquellas Mancomunidades que vengán prestando servicios distintos de los anteriores para que adapten sus estatutos a la nueva normativa.



Es decir, las Mancomunidades, en materia de empleo, únicamente podrán prestar los servicios que se atribuyen como propios a los Municipios, y como hemos señalado, en esta materia tampoco se contempla como competencia municipal, que los municipios puedan ejercer actuación alguna en materia de empleo, en tanto para unas (mancomunidades) y otros (municipios) no se delimite por la Comunidad Autónoma o el Estado como queda el mapa de competencias municipales., debemos entender que tampoco los Ayuntamientos pueden ejercer tales competencias en identidad de razón que las Mancomunidades. Recordemos que el artículo 25. de la LBRL hace referencia a que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, las que correspondan «en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades autónomas (...)»

TERCERO.- Al respecto de la materia (EMPLEO o de su PROMOCION) a que el presente se contrae, conviene recordar que en el Decreto 251/2008, de 12 de diciembre, por el que se establecían las bases reguladoras de las subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la convocatoria para la contratación inicial de los mismos, se procedió a la contratación de Agentes de Empleo por ayuntamientos y mancomunidades, aunque el Decreto establecía en su artículo 2, que:

"Podrán ser beneficiarias de las subvenciones previstas en el presente Decreto las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Entidades dependientes o vinculadas a las mismas."

Posteriormente, mediante el Decreto 94/2012, de 1 de junio, se modifica el Decreto 251/2008, de 12 de diciembre, y, mediante la Orden de 26 de junio de 2013 (DOE núm. 125, de 1 de julio) se procedió a convocar la concesión de subvenciones destinadas a la prórroga de Agentes de Empleo y Desarrollo Local correspondiente al ejercicio 2013-2014, Orden que establece como beneficiarios a las mismas Entidades que el Decreto de 2008; lo mismo ocurre con la Orden de 2 de julio de 2014 por la que se convoca la concesión de subvenciones destinadas a la prórroga de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de



Extremadura, correspondiente al ejercicio 2014-2015, y exactamente igual con la Orden de 9 de octubre de 2015 por la que se convoca la concesión de subvenciones destinadas a la prórroga de la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien esta en su artículo 3.1 beneficiarios, viene en considerar ahora como tales:

"Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones, los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, y sus Entidades dependientes o vinculadas, de la Comunidad Autónoma de Extremadura".

Por tanto a partir de esta Orden, parecen excluirse las Mancomunidades como beneficiarias de las subvenciones y por tanto de sus prórrogas de la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien y de acuerdo con lo que queda más arriba señalado, no está claro el alcance de esta exclusión, y a ello nos referimos a continuación.

CUARTO.- Amén de lo que hemos sostenido en lo concerniente al ámbito competencial derivado de la reforma de la Ley 7/85, de 2 de abril a través de la Ley 27/ 2013, lo que si ha quedado claro es que la materia de empleo no es competencia municipal, y sin embargo debemos tener en cuenta que en la misma confluyen competencias tanto estatales como autonómicas, por un lado la planificación estatal y de otra la ejecución y el desarrollo autonómico de aquella, y así resulta de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que en su artículo 4 (de la dimensión local de la política de empleo), dispone que:

"Las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local."

De conformidad con la Constitución, 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 las acciones y medidas de políticas



activas, 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.

Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico."

Como vemos el párrafo segundo del transcrito art. 4 dispone que: "De conformidad con la Constitución, 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 las acciones y medidas de políticas activas, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales...." y esta referencia a los mecanismos de colaboración oportunos se hace respecto de las entidades locales, sin distinción, lo cual nos lleva a la consideración de cuales sean tales entidades locales y por tanto a lo dispuesto en el artículo LBRL, que no solo considera tal a los Municipios sino que también en su apartado 2º, dispone que: "Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:
(.....)

c) Las Mancomunidades de Municipios".

Consecuencia de lo anterior, habría que dilucidar el por qué de la exclusión de las Mancomunidades, como entidades locales que son al igual de los municipios, de unas ayudas respecto de las que, al igual que éstos, carecen de competencia y sin embargo han venido disfrutando y disponiendo de ellas hasta la convocatoria de la Orden de 9 de octubre de 2015 cuando, por el contrario, sí pudieron ser beneficiarias con la Orden de 2 de julio de 2014, estando ya en vigor la reforma de la LRBRL desde el 31 de diciembre de 2013, y por tanto



si con la Orden de julio de 2014, las Mancomunidades podían ser beneficiarias, no se entiende por qué con la Orden de octubre de 2015, quedan excluidas.

Por esta razón llama la atención que en el informe elaborado por la Junta de Extremadura, y que se acompaña a la solicitud del presente, se manifieste:

"Este nuevo marco competencial de los municipios es una materia sobre la que existe una amplia discusión doctrinal, en la que ahora no vamos a detenernos por resultar innecesario a los fines del presente informe. Sí queremos señalar, no obstante, que en materia de empleo (en particular, en "fomento del empleo") existe una cierta unanimidad en que no es una materia de competencia propia municipal y que sólo a través de delegación, con la oportuna dotación, o asumiéndola voluntariamente a través del expediente y con los informes de sostenibilidad financiera y de no ejecución simultánea del artículo 7.4 de la LBRL, podría un municipio ejercer nuevas competencias en materia de empleo. En cuanto a las competencias que en dicha materia vinieran ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, los municipios precisan igualmente tramitar el oportuno expediente, en el que deben integrarse los referidos informes de la Administración que ostente la tutela financiera y de la Administración competente en la materia de empleo de que se trate."

Por tanto y al hilo de lo señalado, consideramos que el desarrollo de la programación del Ayuntamiento en esta materia debería entonces canalizarse, bien mediante el mecanismo de los convenios de colaboración del artículo 57 y 57 bis de la LBRL, bien solicitando la delegación prevista en el artículo 27, o la autorización del 7.4, ambos también de la LBRL, y nos preguntamos, si por dicha instrumentación los Ayuntamientos pueden ejercer tales competencias, que antes no les correspondían, por qué no pueden las mancomunidades, como entidades locales que lo son, ejercitarlas en cuanto asociación de municipios, que pueden ostentarlas y con el cumplimiento de los mismos requisitos que aquellos, o en su caso, ejercerlas una vez asumidas por los Ayuntamientos mancomunados (v.gr. artículo 7.4 LBRL) por así acordarlos estos y previa modificación de los Estatutos



de la Mancomunidad que permita su asunción, dado que por pasar a ostentarlas los Ayuntamientos por vía del "*tertius genus*" (artículo 7.4 LRBRL), pasaría dicha competencia (EMPLEO/PROMOCIÓN EMPLEO) a engrosar el haz competencial municipal, teniendo en cuenta el contenido indeterminado del referido artículo 7.4 LRBRL, respecto del más restrictivo y además temporal de la Disposición Transitoria Undécima LRBRL, con vigencia hasta junio de 2014, y en su consecuencia de interpretación estricta (*odiosa sunt restringenda, favorabilia sunt amplianda*), y de lo dispuesto en el art. 44 LRBRL (repetimos, no modificado), de que los municipios a través de las Mancomunidades puede llevar a cabo "*.....la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia*". Competencia esta, la de EMPLEO/PROMOCIÓN EMPLEO, susceptible de ser asumida según hemos visto por las EELL a través del mecanismo del repetido artículo 7.4 LRBRL, y los otros mencionados, y por tanto, en consecuencia y en nuestra opinión, una vez asumida por el municipio, susceptible de su ejercicio por vía de actuación mancomunada.