



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ESTUDIOS BREVES

Recibido: 27-04-2026

Modificado: 06-07-2026

Aceptado: 06-07-2026

Publicación anticipada: 13-08-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11693>

Páginas: 167-186

Referencia: Lagar Timón, D. (2026). Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 167-186. <https://doi.org/10.24965/reala.11693>

Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026)

Reframing the professional competence profile of the Local Employment and Development Agent in multi-level governance: A longitudinal reading from the province of Cáceres (Spain) (2013-2026)

Lagar Timón, David

Universidad de Murcia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2334-5423>

geodavidvv@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía por la Universidad de Murcia. Desarrolla su labor profesional en el Departamento de Análisis Territorial de la Diputación Provincial de Cáceres (Área de Desarrollo Sostenible y Turismo). Sus líneas de investigación abarcan los observatorios socioeconómicos provinciales, la planificación territorial y el análisis del territorio, con varias decenas de trabajos científicos y contribuciones a congresos.

RESUMEN

Objetivos: documentar la trayectoria longitudinal del perfil profesional del agente de empleo y desarrollo local (AEDL) en España –figura híbrida cofinanciada por los servicios públicos de empleo y las entidades locales, creada en 1986 y regulada de forma prácticamente inalterada desde 1999– y proponer un itinerario de recualificación coherente con la gobernanza multinivel actual. **Metodología:** diseño asimétrico en dos fases. Fase t0 (2012-2013): análisis funcional y análisis del puesto de trabajo aplicados a 91 AEDL de la provincia de Cáceres, mediante triangulación de fuentes primarias (cuestionarios, entrevistas) y secundarias. Fase t1 (2024-2026): actualización documental-prospectiva sobre cinco marcos vivos (DigComp 2.2, GreenComp, localización de los ODS, Plan de Recuperación, Ley 3/2023 de Empleo). **Resultados:** las siete realizaciones profesionales de la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» siguen vigentes en su enunciado, pero sus criterios de realización exigen recualificación sustantiva en competencias digitales, verdes y de gobernanza multinivel. **Conclusiones:** se propone un itinerario formativo y una agenda de investigación para la gestión de los recursos humanos del empleo público local, con anclaje en EQF/MECU. La aportación principal del trabajo es una rejilla analítica de tres categorías (persistencia, mutación y emergencia) para evaluar la vigencia de unidades de competencia heredadas frente a marcos normativos vivos, transferible a otras figuras técnicas del empleo público local.

PALABRAS CLAVE

Agente de empleo y desarrollo local; perfil competencial; cualificación profesional; Administración local; políticas de empleo; gobernanza multinivel; Agenda 2030 y localización de los ODS; competencias digitales y para la sostenibilidad.

ABSTRACT

Objectives: To document the longitudinal trajectory of the professional profile of the Local Employment and Development Agent (AEDL) in Spain –a hybrid civil-service profile co-funded by the public employment service and local authorities, created in 1986 and regulated almost unchanged since 1999– and to propose a re-skilling pathway aligned with current multi-level governance. **Methodology:** Asymmetric two-phase design. Phase t0 (2012-2013): functional analysis and job analysis applied to 91 AEDLs in the province of Cáceres, triangulating primary sources (questionnaires, interviews) and secondary documentation. Phase t1 (2024-2026): documentary-prospective update against five live frameworks (DigComp 2.2, GreenComp, SDG localisation, the Spanish Recovery Plan and Employment Act 3/2023). **Results:** The seven professional achievements of the competence unit “Designing and managing local development plans” remain valid in their wording, but their realisation criteria require substantive re-skilling in digital, green and multi-level-governance competences. **Conclusions:** A training pathway and a research agenda for the human-resources management of local public employment are proposed, anchored in EQF. The main contribution is a three-category analytical grid (persistence, mutation and emergence) for assessing the validity of inherited competence units against living regulatory frameworks, transferable to other technical profiles in local public employment.

KEYWORDS

Local Employment and Development Agent; competence profile; professional qualification; local government; employment policies; multi-level governance; 2030 Agenda and SDG localisation; digital and sustainability competences.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: EL AEDL EN EL UMBRAL DE UN NUEVO CICLO TERRITORIAL. 1. MARCO TEÓRICO: COMPETENCIAS, TERRITORIO Y GOBERNANZA MULTINIVEL. 1.1. DESARROLLO LOCAL, GOBERNANZA MULTINIVEL Y EVOLUCIÓN DEL PERFIL DEL AEDL. 1.2. EL ENFOQUE POR COMPETENCIAS Y LOS MARCOS EUROPEOS TRANSVERSALES. 1.3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO COMPETENCIA NUCLEAR. 1.4. EMPLEO PÚBLICO LOCAL Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL AEDL. 2. METODOLOGÍA: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE Y ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA. 2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL: UN DISEÑO EN DOS FASES ASIMÉTRICAS. 2.2. JUSTIFICACIÓN DEL CASO: POR QUÉ LA PROVINCIA DE CÁCERES. 2.3. FASE T0: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE (2012-2013). 2.4. FASE T1: ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA (2024-2026). 2.5. LIMITACIONES. 3. RESULTADOS. 3.1. EL MAPA COMPETENCIAL T0: LA UC1 «REALIZAR Y GESTIONAR PLANES DE DESARROLLO LOCAL». 3.2. REINTERPRETACIÓN LONGITUDINAL (T0 → T1) DE LA UC1. 3.2.1. RP1: Prospeccionar recursos: la emergencia de la inteligencia territorial. 3.2.2. RP2: Diseñar planificación: la localización de los ODS como marco inevitable. 3.2.3. RP3: Elaborar proyectos: del expediente local a la arquitectura de los fondos europeos. 3.2.4. RP4: Ejecutar proyectos: evaluación basada en evidencia y reporting digital. 3.2.5. RP5 y RP6: Estudios de mercado de trabajo y tejido empresarial: nuevos yacimientos verdes y digitales. 3.2.6. RP7: Coordinación con otros agentes: gobernanza multinivel y ecosistemas CLLD. 3.3. COMPETENCIAS EMERGENTES NO CUBIERTAS EN T0. 4. DISCUSIÓN. 4.1. ¿QUÉ QUEDA DEL PERFIL DE 2013? 4.2. DIÁLOGO CON LA LITERATURA RECIENTE. 4.3. EL AEDL COMO ACTOR DE LA LOCALIZACIÓN DE LOS ODS. 4.4. GOBERNANZA MULTINIVEL Y RIESGO DE SOBRECARGA FUNCIONAL. 4.5. LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y CUESTIONES ABIERTAS. 4.6. IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL. CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS. ANEXO. DETALLE DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN DE LA UC1 (T0). REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN: EL AEDL EN EL UMBRAL DE UN NUEVO CICLO TERRITORIAL¹

El modelo de desarrollo local que irrumpió en la agenda europea durante la década de los años ochenta –como reacción a la crisis del fordismo, como instrumento de reequilibrio frente a las políticas regionales de

¹ Las referencias a normativa y marcos de políticas públicas corresponden a disposiciones en vigor en el momento de cierre del trabajo. Los instrumentos identificados como «en tramitación» (Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028) se mencionan con esa salvedad expresa. Para las citas específicas, se recomienda confirmar la versión vigente en el *Boletín Oficial del Estado*.

arriba abajo y como laboratorio de gobernanza de proximidad– dio lugar en España, casi de forma paralela, a una figura profesional híbrida y multifuncional: el agente de empleo y desarrollo local (AEDL). La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 21 de febrero de 1986, y más tarde la Orden de 15 de julio de 1999², configuraron un puesto de trabajo cofinanciado por los servicios públicos de empleo y las entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones) concebido como bisagra entre las políticas activas de empleo y las estrategias de desarrollo territorial endógeno.

Cuando en 2013 se publicaron los primeros resultados de la investigación que da origen a este trabajo, el contexto de fondo era el de una economía española golpeada por la Gran Recesión, con tasas de desempleo que superaban el 26 % y un discurso dominante que situaba al desarrollo local como estrategia de inserción sociolaboral para los colectivos más vulnerables (Sanchís Palacio, 2006). La discusión académica giraba, por un lado, en torno a la falta de definición del perfil profesional del AEDL (Calvo Palomares, 2008; 2009) y, por otro, en torno a la necesidad de dotar a este colectivo de un marco competencial que permitiera articular formación continua con las funciones definidas por la normativa vigente.

Trece años después, el escenario ha cambiado hasta hacerse difícilmente reconocible. Al menos tres transformaciones estructurales, solapadas en el tiempo, han reconfigurado los objetos de intervención y los instrumentos disponibles para el trabajo técnico en desarrollo local.

La primera es la digitalización acelerada de la administración local tras la pandemia. Datos abiertos, Sistemas de Información Geográfica (SIG), analítica territorial y, más recientemente, herramientas de inteligencia artificial aplicadas a procesos administrativos son hoy parte del instrumental cotidiano de cualquier técnico con responsabilidad en políticas territoriales. El marco europeo DigComp 2.2 (Vuorikari *et al.*, 2022) y la iniciativa *Smart Villages* (Martínez Juan y McEldowney, 2021) han llevado la dimensión digital al núcleo de la agenda rural.

La segunda es la consolidación de la Agenda 2030 –aprobada por Naciones Unidas en 2015– como marco estratégico de referencia. La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recae ya, en buena medida, sobre los niveles municipal y comarcal: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2020) ha articulado una red específica de entidades locales para esta tarea y la Agenda Urbana Española se ha convertido en plantilla metodológica común. GreenComp (Bianchi *et al.*, 2022) proporciona el vocabulario competencial asociado.

La tercera es la reconfiguración post-COVID vinculada al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en España se ha traducido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)³ y una dotación global cercana a los 140 000 millones de euros. Las entidades locales, destinatarias o gestoras de buena parte de esas convocatorias, se han visto empujadas a asumir una complejidad técnica y administrativa sin precedentes. A ello se añade el giro del debate sobre el reto demográfico: de la retórica de la «España vaciada» se ha pasado a un análisis más matizado de contraurbanización, teletrabajo rural y neorruralidad (Pinilla, 2023), con estrategias específicas a nivel estatal y autonómico (Junta de Extremadura, 2022).

A todo lo anterior se suma la renovación del marco normativo de las políticas activas de empleo. La Ley 3/2023⁴, de 28 de febrero, de Empleo sustituyó al texto refundido de 2015 con tres novedades: garantía de servicios, cartera común renovada (RD 438/2024⁵) y una nueva arquitectura de gobernanza. El ecosistema institucional del AEDL en 2026 apenas se parece al existente cuando se redactó la primera versión de este trabajo.

Paradójicamente, la regulación específica que habilita la figura en Extremadura sigue siendo el Decreto 251/2008⁶, modificado solo puntualmente por los Decretos 282/2015 y 110/2016. El desfase entre las funciones formalmente atribuidas y las que efectivamente desempeña el puesto no ha dejado de ampliarse.

² Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 21 de febrero de 1986, por la que se establece un programa de promoción de agentes de empleo en colaboración con las corporaciones locales (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 53 de 3 de marzo de 1986); y Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 182 de 31 de julio de 1999).

³ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Gobierno de España, 2021. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁴ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 52 de 2 de marzo de 2023).

⁵ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 103 de 1 de mayo de 2024).

⁶ 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 (*Diario Oficial de Extremadura*, n.º 243 de 18 de diciembre de 2008), modificado por el Decreto 282/2015, de 2 de octubre, y el Decreto 110/2016, de 19 de julio (Junta de Extremadura).

En este contexto, el artículo se plantea tres objetivos encadenados. Primero, documentar el análisis funcional y de puesto de trabajo realizado en 2012-2013 sobre 91 AEDL de la provincia analizada, del que resultó el desglose de la competencia nuclear «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» en siete realizaciones profesionales, catorce elementos de competencia y treinta y un criterios de realización. Segundo, releer ese mapa (t0) desde el 2026 (t1) para distinguir elementos persistentes, mutaciones y competencias emergentes no contempladas en la regulación vigente. Y tercero, proponer un marco competencial actualizado que articule la UC1 original con DigComp 2.2, GreenComp, la localización de los ODS y la Ley 3/2023 de Empleo, junto con un itinerario formativo y una agenda de investigación que permita reposicionar al AEDL en la gobernanza territorial actual.

La contribución del trabajo se concreta en tres planos complementarios. En el plano descriptivo, ofrece una trazabilidad longitudinal infrecuente sobre un perfil profesional de empleo público local, basada en datos primarios y proyectada hacia el escenario normativo presente. En el plano analítico, propone una rejilla operativa –persistencia, mutación, emergencia– para examinar la vigencia de unidades de competencia heredadas frente a marcos vivos, susceptible de aplicarse a otras figuras técnicas de la Administración local. Y en el plano prescriptivo, deriva implicaciones concretas para la gestión de los recursos humanos del empleo público local: criterios para definir perfiles tipo, lineamientos para catálogos de formación continua, indicadores para la evaluación del desempeño y argumentos para superar la temporalidad estructural del puesto. A diferencia de la literatura previa sobre el AEDL, centrada en diagnosticar la indefinición del perfil y su precariedad laboral (Calvo Palomares, 2009; Cantarero Sanz *et al.*, 2002; Sanchís Palacio, 2006), este trabajo aporta dos elementos nuevos: una base empírica longitudinal sobre un mismo perfil a lo largo de trece años y un instrumento de análisis, la rejilla de persistencia, mutación y emergencia, que traduce la unidad de competencia heredada al lenguaje de los marcos europeos transversales y resulta aplicable a otras figuras técnicas de la Administración local.

El artículo se estructura en cuatro secciones más introducción y conclusiones, siguiendo el esquema IMRyD requerido por la revista. La sección 1 presenta el marco teórico (desarrollo local, gobernanza multinivel, marcos europeos de competencias, planificación territorial y empleo público local). La sección 2 detalla la metodología de las dos fases. La sección 3 expone los resultados del mapa competencial t0 y de su reinterpretación longitudinal a 2026. La sección 4 discute los hallazgos en diálogo con la literatura reciente, con la localización de los ODS y con la gestión de personas en la Administración local. Las conclusiones cierran con la propuesta operativa, las líneas futuras de investigación y una agenda de reformas.

1. MARCO TEÓRICO: COMPETENCIAS, TERRITORIO Y GOBERNANZA MULTINIVEL

1.1. Desarrollo local, gobernanza multinivel y evolución del perfil del AEDL

El paradigma del desarrollo local endógeno, formulado en sus bases por Vázquez Barquero (1988) y asumido ampliamente por la geografía económica y regional (Dematteis y Governa, 2005; Gómez Moreno, 2001), sostiene que todo territorio dispone de un potencial propio –recursos materiales, capacidades organizativas, capital social, instituciones– que debe activarse mediante procesos participativos. Dos décadas después, este marco se ha visto complementado por la noción de resiliencia territorial y por una arquitectura crecientemente multinivel: los recursos locales se articulan con los flujos europeos (LEADER/CLLD, fondos estructurales, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y con las agendas globales (Agenda 2030, Acuerdo de París), y la gobernanza de proximidad se ha convertido en el vector crítico de la intervención territorial (Paisaje Transversal, 2019). En paralelo, el debate sobre el reto demográfico ha evolucionado desde el diagnóstico lamentador de la «España vaciada» hacia una lectura más matizada de la heterogeneidad rural y de las dinámicas contraurbanizadoras pospandemia (Pinilla, 2023).

La literatura sobre gobernanza multinivel, anclada en los trabajos seminales de Hooghe y Marks (2003) sobre los dos tipos ideales de gobernanza –jurisdicciones de propósito general en el tipo I y arreglos funcionales superpuestos en el tipo II–, ha encontrado en el desarrollo local uno de los terrenos donde ambos tipos coexisten de manera más nítida. El AEDL trabaja a la vez en el tipo I –dentro de la cadena ayuntamiento-mancomunidad-diputación-comunidad autónoma-Estado– y en el tipo II –grupos de acción local LEADER, redes CLLD, asociaciones territoriales temáticas, partenariados de proyectos europeos–, lo que le obliga a sostener un repertorio competencial doble: el del empleado público de proximidad insertado en una jerarquía administrativa, y el del operador de redes funcionales con horizontes temporales y reglas de juego propias.

La consolidación de la gestión por proyectos europeos en las entidades locales ha tensionado este equilibrio, especialmente desde el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha introducido en la Administración local una densidad de hitos, justificantes e indicadores que no tiene precedente en las políticas activas de empleo previas.

En ese contexto ha ido tomando forma la figura del AEDL, nacida con la Orden MTAS de 1986 y consolidada por la Orden de 15 de julio de 1999, que fijó sus funciones nucleares –prospección, diseño, asesoramiento, ejecución y seguimiento– y el sistema de subvenciones a entidades locales que sigue siendo la columna vertebral de su cofinanciación. Las comunidades autónomas han desarrollado normativa propia (Decreto 251/2008 de Extremadura, marco de referencia de este trabajo; decretos equivalentes en Andalucía o la Comunidad Valenciana). La literatura ha venido señalando tres problemas estructurales recurrentes: la inexistencia de una titulación oficial habilitante (Calvo Palomares, 2009; González Hernando, 2007); la heterogeneidad funcional efectiva del desempeño, que genera perfiles poco transferibles (Cantarero Sanz *et al.*, 2002), y la escasa visibilidad institucional frente a otras figuras técnicas. A ello se sumó, a partir de 2012-2013, la pérdida de la garantía de cofinanciación estatal plurianual, con la consiguiente contracción del colectivo (Calvo Palomares, 2008; 2011).

Esa articulación entre niveles no reparte el poder de forma neutral. Frente a las políticas espacialmente ciegas, la literatura sobre desarrollo territorial ha defendido los enfoques, que arrancan de las características institucionales y sociales de cada lugar (Barca *et al.*, 2012; Pike *et al.*, 2016). Cuando Rodríguez-Pose (2018) analiza la revuelta de los territorios que han dejado de contar, ofrece una clave para entender por qué España ha colocado el reto demográfico en el centro de su agenda, y deja al AEDL en una posición singular: es uno de los pocos técnicos de proximidad capaces de convertir esa política en intervenciones concretas. La gobernanza multinivel arrastra, no obstante, una tensión de fondo. La superposición de jurisdicciones y arreglos funcionales (Bache y Flinders, 2004; Piattoni, 2010) reparte responsabilidades, pero no asegura que cada nivel tenga la capacidad para asumirlas. En los municipios pequeños, esa brecha entre lo que se atribuye y lo que se puede hacer recae casi siempre sobre una sola persona.

El programa LEADER y, más tarde, el Desarrollo Local Participativo ofrecen el mejor laboratorio europeo para observar esta tensión. Su capacidad de innovación social depende de la autonomía de los actores locales y se erosiona cuando la gestión se burocratiza (Dax *et al.*, 2016; Shucksmith, 2010). Navarro *et al.* (2016) lo resumen como un programa víctima de su propio éxito: a medida que se institucionaliza, los controles administrativos van desplazando la lógica participativa que lo justificaba. El AEDL haría bien en aprender de ese recorrido, porque la profesionalización que aquí se propone no debería terminar reproduciendo la misma deriva.

La llegada de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, abre un nuevo horizonte. Reconoce por primera vez de forma explícita la dimensión territorial de las políticas activas, introduce una cartera común de servicios garantizados (RD 438/2024) y sitúa la cualificación profesional como eje transversal del Sistema Nacional de Empleo. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (RD 1069/2021⁷) organiza su arquitectura en torno a cuatro ejes –personas, empresas, territorios y capacidades– y la Estrategia sucesora 2025-2028, actualmente en tramitación, previsiblemente profundizará esta orientación.

1.2. El enfoque por competencias y los marcos europeos transversales

El enfoque por competencias, consolidado en la formación profesional europea desde finales del siglo xx (Martínez Clares y Echeverría Samanes, 2009; Saracho, 2005; Vargas *et al.*, 2001), sostiene que los currículos deben diseñarse a partir de las demandas reales del desempeño, expresadas en unidades desagregadas en realizaciones, elementos y criterios observables. En España se institucionalizó con la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y ha sido profundamente actualizado por la Ley Orgánica 3/2022⁸ de FP y sus desarrollos (RD 272/2022⁹ del MECU; RD 659/2023¹⁰ de ordenación del Sistema de FP).

⁷ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 291 de 5 de diciembre de 2021).

⁸ Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 78 de 1 de abril de 2022).

⁹ Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (MECU) (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 88 de 13 de abril de 2022).

¹⁰ Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 172 de 20 de julio de 2023).

A este marco nacional se superpone una arquitectura europea crecientemente integrada: el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) con ocho niveles de referencia; la clasificación ESCO, que relaciona ocupaciones y habilidades en una base estructurada y multilingüe; y los marcos sectoriales transversales (DigComp 2.2 para lo digital, GreenComp para la sostenibilidad, EntreComp para el emprendimiento, LifeComp para competencias personales y sociales). Para este trabajo son especialmente relevantes DigComp 2.2 –veintiuna competencias digitales en cinco áreas (alfabetización de información y datos; comunicación y colaboración; creación de contenidos; seguridad; resolución de problemas), operacionalizadas en ocho niveles– y GreenComp –doce competencias para la sostenibilidad agrupadas en cuatro áreas (encarnar valores de sostenibilidad; abrazar la complejidad; imaginar futuros sostenibles; actuar por la sostenibilidad)–.

La utilidad operativa de estos marcos para la Administración local descansa en tres rasgos compartidos. El primero es su carácter granular: cada competencia se desagrega en niveles de dominio y en ejemplos de conocimientos, habilidades y actitudes, lo que facilita su uso para la elaboración de bases de selección, descripción de puestos y planes de formación. El segundo es su anclaje en EQF, que permite mapear cualificaciones entre Estados miembros y entre titulaciones formales, no formales e informales. Y el tercero es su naturaleza viva: los marcos son revisados por la Comisión Europea con regularidad y se actualizan al hilo de los cambios tecnológicos y sociales, lo que los convierte en referencias estables pero adaptativas. Para una figura como el AEDL, esto significa que adoptar DigComp 2.2 y GreenComp como vocabulario de los criterios de realización no es un ejercicio académico, sino la vía más eficiente para hacer comparable la cualificación entre territorios y para reducir la dependencia de la formación continua *ad hoc*. Adicionalmente, en el horizonte de los próximos años se espera la incorporación de DigComp 3.0 con énfasis específico en inteligencia artificial generativa, lo que demandará nuevas operacionalizaciones para las realizaciones más afectadas (RP1 prospección, RP3 elaboración de proyectos, RP4 evaluación).

El enfoque por competencias no se traslada sin fricción al sector público. Horton (2000) ya mostró que, al llegar a la Administración británica, importó instrumentos pensados para la empresa privada que encajaban mal con la lógica del servicio público, como parte del ciclo más amplio de reformas gerenciales que describen Pollitt y Bouckaert (2017). A esa fricción se suma un segundo riesgo, ligado a la propia granularidad de DigComp y GreenComp: al desagregar las competencias en tantos niveles, resulta fácil acumularlas hasta dibujar un perfil sobredimensionado. Noordegraaf (2015) llama a esta deriva profesionalismo híbrido, cuando el técnico asume competencias ajenas a su especialización para responder a demandas institucionales dispares. Por eso los marcos europeos sirven mejor para priorizar que para alargar la lista de exigencias, algo sobre lo que se vuelve en la discusión.

1.3. La planificación territorial como competencia nuclear

Entre las funciones del AEDL, la planificación territorial –entendida como el ciclo completo de diagnóstico, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación– ocupa una posición nuclear y articula al resto. Gómez Piñeiro (2010) y Martínez de Anguita (2006) han subrayado el carácter cíclico y vivo de los planes estratégicos, que deben actualizarse mediante indicadores robustos y participación de los actores locales. El instrumental clásico (DAFO, Enfoque del Marco Lógico, sistemas de indicadores, cartografía temática) se ha visto ampliado por un giro digital de gran calado: los SIG como entorno cotidiano de trabajo; los datos abiertos estatales, regionales y municipales en tiempo casi real; los observatorios socioeconómicos consolidados como infraestructuras estables (Lagar Timón, 2012); y, más recientemente, la analítica predictiva y la IA aplicadas a la detección de patrones territoriales.

Esta competencia nuclear no se ejerce en el vacío: opera dentro de un marco competencial sectorial –el de las políticas activas de empleo y de cohesión territorial– y dentro de un marco organizativo –el de la entidad local cofinanciadora del puesto–, lo que hace que la planificación territorial del AEDL deba leerse, simultáneamente, como producto técnico y como producto administrativo. La calidad final del plan depende de la capacidad técnica del agente, pero también de las rutinas administrativas, los procedimientos de contratación, los flujos de información intramunicipal y los espacios de validación política con los que cuenta. La consolidación, desde 2015, de la planificación estratégica como instrumento ordinario de los gobiernos locales –impulsada por la Agenda Urbana Española y por la red de entidades locales para la Agenda 2030 (FEMP, 2020)– ha vuelto este punto especialmente relevante, ya que ha trasladado al AEDL exigencias antes propias del nivel autonómico o estatal.

1.4. Empleo público local y gestión de los recursos humanos del AEDL

Más allá del contenido funcional del puesto, el AEDL es, en términos administrativos, una figura de empleo público local sujeta a un régimen híbrido. La cofinanciación del Servicio Público de Empleo Estatal o autonómico es plurianual y está condicionada a la subsistencia de la convocatoria, mientras que la titularidad del puesto y la dirección efectiva del trabajo corresponden a la entidad local. De este encaje derivan tres consecuencias que importan a la gestión de los recursos humanos del sector público local. La primera es una temporalidad estructural que ha condicionado la trayectoria profesional de la mayoría del colectivo, con renovaciones anuales o bianuales que dificultan la consolidación de equipos, la transmisión de aprendizajes y la asunción de proyectos de medio plazo. La segunda es una doble cadena de mando: los AEDL responden, de hecho, ante dos lógicas –la de los servicios públicos de empleo, que evalúan resultados a través de indicadores estandarizados, y la de la entidad local, que responde a prioridades políticas y operativas propias–, lo que añade una capa adicional al ejercicio profesional cotidiano. La tercera es la ausencia de itinerario de carrera reglado: salvo en el caso de quienes acceden al puesto a través de procesos de funcionarización o consolidación, la promoción interna es escasa y los tránsitos entre AEDL, técnico de turismo, técnico de proyectos europeos o técnico de igualdad acaban produciéndose por reasignación informal.

Estas tres condiciones explican, en buena parte, por qué la literatura más reciente sobre el AEDL (Calvo Palomares, 2008; 2009; 2011; Cantarero Sanz *et al.*, 2002; 2011) ha venido insistiendo en la necesidad de un marco competencial reglado. La formación inicial está dispersa entre titulaciones universitarias diversas (geografía, ciencias políticas, sociología, economía, derecho, educación, trabajo social, ADE), la formación continua depende de la oferta puntual de mancomunidades, diputaciones y FEMP, y las certificaciones profesionales aplicables –Certificado de Profesionalidad SSCE0311 *Dinamización Comunitaria*, certificados de la familia de Comercio y Marketing– solo capturan parcialmente las funciones efectivamente desempeñadas. El resultado es un colectivo formado, experimentado y motivado, pero con un perfil de cualificación heterogéneo cuya legibilidad ante terceros es limitada. En clave de gestión de personas en la Administración local, esto se traduce en dificultades para diseñar bases de selección homogéneas, para definir convocatorias de promoción interna y para construir itinerarios de formación continua replicables entre territorios. Esa heterogeneidad alimenta también la distancia entre las funciones que la norma atribuye al puesto y las que el técnico ejerce en la práctica. La literatura sobre burocracia de calle explica esta distancia por el margen de discrecionalidad con que los empleados públicos de proximidad adaptan la política a las condiciones reales del territorio (Tummers y Bekkers, 2014). En el AEDL, esa discrecionalidad convive con una temporalidad estructural que tensiona profesionalización y precarización: cuanto más se amplía el perfil exigido, más visible resulta la fragilidad del vínculo laboral que lo sostiene.

La hipótesis de trabajo que recorre este artículo es que recualificar al AEDL no requiere reescribir desde cero su normativa, sino, sobre todo, leer su unidad de competencia nuclear a la luz de los marcos europeos de competencias y traducir esa lectura en una oferta formativa estable y en criterios de selección y evaluación interpretables por las entidades locales que cofinancian el puesto.

Esta hipótesis se ordena en torno a tres preguntas que delimitan el alcance crítico del análisis. La primera aborda los límites del enfoque por competencias al trasladarlo del sector privado, donde se formuló, a un puesto público de proximidad sometido a doble dependencia institucional (Horton, 2000; Noordegraaf, 2015). La segunda examina hasta qué punto los marcos europeos transversales (DigComp 2.2, GreenComp) son transferibles a la escala municipal sin una capacidad administrativa que los sostenga. La tercera identifica las contradicciones entre la ambición de la gobernanza multinivel y las capacidades reales de los municipios pequeños, que reúnen la mayor parte del territorio analizado. Las tres preguntas guían la reinterpretación longitudinal de la sección 3 y la discusión de la sección 4, y sostienen la distinción, mantenida en todo el texto, entre los resultados empíricos de t0, su reinterpretación analítica en t1 y las propuestas de política que de ella se derivan.

2. METODOLOGÍA: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE Y ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA

2.1. Planteamiento general: un diseño en dos fases asimétricas

El presente trabajo articula dos fases de naturaleza metodológica distinta. La fase t0 (2012-2013) corresponde a un estudio empírico de base sobre 91 AEDL de la provincia de Cáceres. La fase t1 (2024-2026)

consiste en una actualización documental-prospectiva que releva la vigencia del mapa competencial construido en t0 a la luz del nuevo marco normativo y de los marcos europeos de competencias. El diseño es, por tanto, asimétrico por construcción: se reconoce de forma explícita que t1 no replica el trabajo de campo empírico de t0, sino que lo confronta con un análisis documental sistematizado y con literatura académica reciente. Esta asimetría es, al mismo tiempo, la principal limitación del estudio y el fundamento para la agenda de investigación futura que se propone en el apartado 4.5 y en las conclusiones. Las conclusiones sobre la evolución del perfil deben leerse, en consecuencia, como una interpretación analítica y prospectiva, y no como evidencia empírica directa del desempeño actual del colectivo.

2.2. Justificación del caso: por qué la provincia de Cáceres

El alcance geográfico del trabajo se circunscribe a la provincia de Cáceres, no al conjunto de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La provincia reúne cuatro características que la convierten en un caso paradigmático para el estudio del perfil competencial del AEDL:

- I. una tasa de despoblación rural sostenida y una estructura territorial dispersa (más de 200 municipios, la mayoría con menos de 2000 habitantes), que convierten al AEDL en pieza clave de la intermediación sociolaboral;
- II. una estructura mancomunada madura, con dieciséis mancomunidades integrales que ofrecen un marco institucional estable de cooperación supramunicipal;
- III. un modelo de cofinanciación estable entre el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), la Diputación Provincial y las entidades locales, que hace del puesto de AEDL un observatorio privilegiado de la gobernanza multinivel; y
- IV. un ecosistema de transición verde y digital en curso –con proyectos Smart Rural Extremadura, PERTE Agroalimentario, estrategias autonómicas de reto demográfico– que sitúa a los AEDL ante las exigencias competenciales emergentes descritas en el marco teórico.

El marco competencial aquí reformulado es, por diseño, replicable en otras comunidades autónomas que compartan el núcleo normativo común (Orden MTAS de 15 de julio de 1999; Ley 3/2023 de Empleo; marcos europeos DigComp y GreenComp). La estructura mancomunada y el modelo de cofinanciación varían entre territorios, por lo que la operacionalización concreta requeriría adaptaciones locales, especialmente en la RP7 de coordinación multiagente. La validación externa del modelo en otras provincias –con estructuras demográficas, institucionales y económicas diferentes– forma parte de la agenda futura.

2.3. Fase t0: estudio empírico de base (2012-2013)

El estudio empírico de base fue un trabajo técnico desarrollado en el marco del programa Grupo Provincial de Apoyo a los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, coordinado por la diputación provincial correspondiente. Su objeto inmediato fue un estudio de necesidades formativas del colectivo, a partir del cual se construyó un referente competencial mediante análisis funcional y análisis por competencias (Lagar Timón, 2013). El encargo institucional explica la cobertura alcanzada, próxima a la totalidad de los AEDL en activo en la provincia, y el acceso a documentación interna de los servicios de empleo y de las mancomunidades. La validez del referente descansa en el censo casi completo del colectivo, en la triangulación entre fuentes normativas, cuestionarios y autoevaluación, y en la validación de los resultados por los propios técnicos durante el programa formativo. El referente no llegó a publicarse en una revista científica, lo que limita su trazabilidad externa y refuerza la pertinencia de la agenda de replicación que se propone en la sección 4.5.

En la primera fase se estableció la estructura ocupacional de la familia profesional de *Servicios Socioculturales y a la Comunidad*, respetando el encuadre realizado por los servicios públicos de empleo en la especialidad formativa de agentes de desarrollo local. En la segunda fase se determinó el perfil profesional mediante una metodología mixta. Como insumo normativo se tomaron la Orden Ministerial de 15 de julio de 1999 y el Decreto 251/2008 de Extremadura. El análisis funcional permitió desagregar las funciones normativas hasta llegar a competencias operativas. El análisis del puesto de trabajo se realizó sobre 91 técnicos AEDL en activo en la provincia de Cáceres, con representación de cada una de las dieciséis mancomunidades integrales, mediante cuestionarios estructurados distribuidos en el marco de un programa formativo continuo coordinado por la diputación provincial correspondiente.

Las funciones del art. 4 del Decreto 251/2008 se subsumieron posteriormente en las realizaciones profesionales extraídas del análisis funcional y se procedió a la normalización de las unidades de competencia, especificando elementos de competencia (aquello que la persona es o debe ser capaz de hacer) y criterios de realización (atributos observables del desempeño).

La muestra empírica de t0 estuvo compuesta por 91 técnicos AEDL en activo en la provincia analizada durante el ejercicio 2012-2013, que recibieron formación continua a través del programa coordinado por la diputación provincial correspondiente. La participación, voluntaria, alcanzó cobertura plena en quince de las dieciséis mancomunidades integrales y representativa en la decimosexta. La distribución por tipo de entidad cofinanciadora arrojó un 31 % de AEDL adscritos a ayuntamientos de más de 5000 habitantes, un 47 % a mancomunidades, un 14 % a ayuntamientos de menos de 5000 habitantes y el 8 % restante a estructuras mixtas (consorcios y entidades de tipo asociativo). En cuanto a la titulación de acceso, predominaron grados o licenciaturas de ciencias sociales (geografía, ciencias políticas, sociología, economía, derecho, educación, trabajo social y ADE), con presencia minoritaria de ramas técnicas. La antigüedad media en el puesto rondaba los seis años, con un rango de uno a quince años. Las preguntas del cuestionario combinaban escalas Likert sobre frecuencia y dificultad de cada función, ítems abiertos sobre tareas reales del puesto y ejercicios de autoevaluación competencial. Para el análisis, se trianguló esta información con las funciones formalmente atribuidas por el art. 4 del Decreto 251/2008 y con la documentación interna de los servicios de empleo, dando lugar al mapa de cinco unidades de competencia descrito en el apartado 3.1.

2.4. Fase t1: actualización documental-prospectiva (2024-2026)

La fase t1 se ha estructurado en cuatro bloques. Primero, una revisión normativa sistemática de la legislación estatal (Ley 3/2023; Real Decreto Ley 32/2021¹¹; Ley Orgánica 3/2022; RD 1069/2021; RD 272/2022; RD 659/2023; RD 438/2024) y autonómica de la comunidad autónoma analizada (Decretos 282/2015 y 110/2016 de modificación del 251/2008; Estrategia autonómica ante el Reto Demográfico y Territorial, 2022), así como los instrumentos programáticos vinculados al PRTR. Los instrumentos identificados como «en tramitación» –caso de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028– se incorporan con esa salvedad expresa, a efectos prospectivos, y no como normativa promulgada. Segundo, una revisión de marcos europeos de competencias (DigComp 2.2; GreenComp; ESCO; EQF; iniciativa Smart Villages). Tercero, una revisión bibliográfica selectiva de la producción académica reciente (2018-2026) sobre el perfil profesional del AEDL, desarrollo local, *smart villages*, localización de ODS y resiliencia territorial, con especial atención a los trabajos de Calvo Palomares y a la literatura internacional sobre Community-Led Local Development (CLLD). Cuarto, un ejercicio analítico de mapeo entre las siete realizaciones profesionales identificadas en t0 y las exigencias derivadas de los tres bloques anteriores, clasificando cada realización como persistencia (sin modificación sustantiva), mutación (enunciado vigente pero condiciones de ejercicio transformadas) o emergencia (competencias nuevas no contempladas en t0).

El protocolo de revisión bibliográfica se ha basado en búsquedas estructuradas en bases de datos académicas en castellano (Dialnet, Redalyc, RECYT-FECYT) y en inglés (Scopus, Web of Science) y en repositorios institucionales (FEMP, ENRD, Joint Research Centre). Las cadenas de búsqueda combinaron términos relativos al perfil profesional («Agente de Empleo y Desarrollo Local», «Local Development Agent», «rural development worker»), al objeto territorial («desarrollo local», «smart villages», «CLLD», «rural») y a los marcos competenciales («DigComp», «GreenComp», «ESCO», «competence framework»). Sobre el corpus inicial se aplicaron criterios de selección por pertinencia temática y por solidez metodológica, descartando contribuciones de divulgación general y trabajos sin afiliación universitaria o institucional. La revisión normativa se realizó sobre el texto consolidado vigente a 31 de marzo de 2026, con verificación cruzada en el *Boletín Oficial del Estado* y en los diarios oficiales autonómicos. Las clasificaciones de persistencia, mutación y emergencia se contrastaron iterativamente con la matriz original de elementos de competencia y criterios de realización del t0, garantizando que ninguna nueva exigencia normativa quedase sin asignación a un EC y un CR concretos.

Para que la clasificación resultara replicable, cada realización profesional se asignó a una categoría siguiendo una regla explícita. Una RP se consideró en persistencia cuando su enunciado y sus elementos de

¹¹ 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 (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 313 de 30 de diciembre de 2021).

competencia se mantenían y sus criterios de realización podían ejecutarse sin competencias nuevas. Se consideró en mutación cuando el enunciado seguía vigente, pero las condiciones de ejercicio cambiaban; dentro de esta categoría se distinguió la mutación media, cuando un solo marco nuevo afectaba a algún criterio sin alterar el procedimiento de trabajo, de la mutación fuerte, cuando uno o varios marcos reescribían varios criterios o introducían un procedimiento sin precedente en t0, como la justificación del MRR o el principio Do No Significant Harm. La categoría de emergencia se reservó para las competencias sin elemento ni criterio asignable en el mapa de 2013. Los casos dudosos se resolvieron por contraste iterativo con la matriz original, de modo que cada nueva exigencia normativa quedara vinculada a un criterio concreto o identificada como emergente.

2.5. Limitaciones

El estudio presenta tres limitaciones principales que conviene explicitar. Primera: los datos primarios corresponden a t0 y no se ha replicado el trabajo de campo empírico en t1 con una muestra actualizada de AEDL, tanto porque la estructura de mancomunidades integrales de Cáceres ha variado parcialmente como porque el colectivo se ha contraído significativamente. La actualización t1 es, por tanto, documental-prospectiva y no pretende inferir causalidades sobre el desempeño actual. Segunda: el mapeo t0→t1 se realiza sobre una base documental y de literatura, no sobre observación directa del desempeño competencial, lo que limita el alcance causal de las conclusiones. Tercera: el alcance geográfico se circunscribe a la provincia de Cáceres por las razones expuestas en 2.2; la validación externa del modelo en otras CC.AA. queda pendiente. Estas tres limitaciones definen directamente la agenda de investigación futura del apartado 4.5 y de las conclusiones.

3. RESULTADOS

3.1. El mapa competencial t0: la UC1 «Realizar y Gestionar Planes de Desarrollo Local»

La aplicación del procedimiento mixto de análisis en t0 arrojó cinco unidades de competencia que integran el perfil del AEDL: UC1. Realizar y gestionar planes de desarrollo local; UC2. Gestionar Formación para el Empleo y Desarrollo Local; UC3. Apoyar el desarrollo empresarial (promover, asesorar y reorientar); UC4. Dinamizar para el fomento del empleo y desarrollo local; y UC5. Promocionar e implantar políticas activas de empleo y desarrollo local. En coherencia con el ámbito del presente artículo, se desarrolla únicamente la UC1, desglosada en siete realizaciones profesionales (RP), catorce elementos de competencia (EC) y treinta y un criterios de realización (CR). La tabla 1 sintetiza los resultados generales.

TABLA 1. RESULTADOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL DEL AEDL (T0)

Campo	Contenido
Familia profesional	Servicios socioculturales y a la comunidad
Cualificación profesional	Desarrollo local, fomento del empleo y apoyo empresarial
Código de referencia interno	3539004.2
Nivel	3 (EQF/MECU)
Competencia general	Análisis, diseño y cooperación en la planificación territorial; apoyo en la búsqueda de fuentes financieras para ejecución de proyectos de empleo, formación y desarrollo; asesoramiento y apoyo al tejido empresarial, asociativo y político
UC1	Realizar y gestionar planes de desarrollo local
UC2	Gestionar formación para el empleo y desarrollo local
UC3	Apoyar el desarrollo empresarial (promover, asesorar y reorientar)
UC4	Dinamizar para el fomento del empleo y desarrollo local
UC5	Promocionar e implantar políticas activas de empleo y desarrollo local

Fuente: elaboración propia a partir del análisis funcional y del análisis del puesto de trabajo realizado sobre 91 AEDL de la provincia analizada (2012-2013).

Las siete realizaciones profesionales de la UC1 cubren el ciclo completo de planificación: RP1 prospear recursos ociosos, infrautilizados e iniciativas innovadoras; RP2 diseñar planificación en desarrollo local; RP3 elaborar proyectos; RP4 ejecutarlos; RP5 estudiar el mercado de trabajo; RP6 estudiar el tejido empresarial; y RP7 coordinar actividades con otros agentes y con los Centros de Empleo del SEXPE. La tabla 2 recoge, en formato sintético, los elementos de competencia (EC) y los criterios de realización (CR) asociados a cada una. El detalle completo de los 31 CR puede consultarse en el anexo del artículo.

TABLA 2. MATRIZ-SÍNTESIS DE LA UC1: REALIZACIONES PROFESIONALES, ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN (T0)

RP	Elementos de competencia (EC)	CR	Núcleo del criterio de realización
RP1 Prospear recursos e iniciativas	EC1 Fuentes EC2 Recopilación EC3 Tratamiento EC4 Objeto de prospección	6	Consulta de fuentes primarias/secundarias; tratamiento accesible; indicadores previos al análisis; clasificación de recursos; DAFO, EML.
RP2 Diseñar planificación	EC1 Objetivos generales EC2 Líneas y acciones	5	Modelo derivado del diagnóstico; priorización de líneas; objetivos específicos por línea; acciones que materializan objetivos.
RP3 Elaborar proyectos	EC1 Objeto del proyecto EC2 Selección de alternativas	6	Alternativas frente a necesidades; selección idónea; redacción de líneas estratégicas; actividades, recursos e indicadores evaluadores.
RP4 Ejecutar proyectos	EC1 Acciones proyectadas EC2 Evaluación EC3 Presupuesto	6	Puesta en marcha sobre recursos asignados; seguimiento y reprogramación justificada; evaluación por indicadores; balance presupuestario final.
RP5 Estudiar mercado de trabajo	EC1 Datos laborales	3	Recopilación de paro/contratación/ocupación; análisis de tendencias; síntesis de conclusiones.
RP6 Estudiar tejido empresarial	EC1 Datos empresariales	3	Caracterización estructural (CNAE, innovación, empleabilidad, formación); análisis comparativo y cualitativo; síntesis.
RP7 Coordinar con otros agentes	EC1 Acciones coordinadas	2	Cooperación avalada institucionalmente; participación de AEDL a instancia de los servicios públicos de empleo.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis funcional y del análisis del puesto de trabajo (n=91 AEDL de la provincia de Cáceres, 2012-2013). El detalle de los 14 EC y los 31 CR se incluye como anexo.

3.2. Reinterpretación longitudinal (t0 → t1) de la UC1

El análisis documental t1 permite clasificar cada una de las siete realizaciones profesionales según el patrón persistencia/mutación/emergencia y, dentro de las mutaciones, identificar qué marcos o políticas modifican las condiciones de ejercicio. La tabla 3 sintetiza el resultado del mapeo. Este mapeo pertenece al plano analítico de t1: no mide el desempeño actual de los técnicos, sino que infiere, a partir de los marcos normativos vigentes, cómo se transforman las condiciones de ejercicio de cada realización. La gradación entre mutación media y fuerte aplica los criterios fijados en la sección 2.4.

TABLA 3. MAPEO LONGITUDINAL DE LA UC1: PERSISTENCIAS, MUTACIONES Y COMPETENCIAS EMERGENTES

RP (t0)	Estado t1	Vectores de transformación	Marcos de referencia
RP1 Prospectar recursos	Mutación fuerte	Datos abiertos; SIG; observatorios; IA territorial	DigComp 2.2 (1.1, 1.2, 1.3); Agenda Urbana Española
RP2 Diseñar planificación	Mutación fuerte	Alineación con ODS; Agenda Urbana; gobernanza multinivel	GreenComp; Agenda 2030
RP3 Elaborar proyectos	Mutación fuerte	Convocatorias NGEU/MRR; PERTES; CLLD/LEADER	PRTR; Reglamentos UE
RP4 Ejecutar proyectos	Mutación media	Evaluación basada en evidencia; <i>reporting</i> digital	RD 1069/2021; guías MRR
RP5 Mercado de trabajo	Mutación fuerte	Nuevos yacimientos verdes y digitales; Ley 3/2023	ESCO; Ley 3/2023
RP6 Tejido empresarial	Mutación media	Digitalización pyme; transición verde empresarial	EntreComp; GreenComp
RP7 Coordinación	Mutación fuerte	Gobernanza multinivel; redes CLLD; FEMP-Agenda 2030	Ley 3/2023; CLLD

Fuente: elaboración propia a partir del cruce entre la unidad de competencia identificada en t0 (2012-2013) y la revisión documental-prospectiva t1 (2024-2026) sobre marcos europeos de competencias, normativa estatal y autonómica, e instrumentos programáticos NGEU/MRR.

3.2.1. RP1 – Prospectar recursos: la emergencia de la inteligencia territorial

En t0, la prospección de recursos ociosos o infrautilizados y de iniciativas empresariales descansaba en buena medida sobre fuentes estadísticas municipales estables (INE, tesorería, padrón) y trabajo cualitativo de campo. En t1, el ecosistema de información ha mutado profundamente. El despliegue del portal datos.gob.es, de las APIs del Instituto Nacional de Estadística, de los portales regionales de datos abiertos y de las infraestructuras de datos espaciales (IDE-España, IDE-Extremadura) ha multiplicado la disponibilidad de información estructurada, en muchos casos en formatos procesables por máquina. Los observatorios socioeconómicos provinciales –como los descritos en la literatura especializada (Lagar Timón, 2012)– se han consolidado como infraestructuras permanentes. La incorporación de herramientas de inteligencia artificial a tareas de clasificación de textos, análisis de imágenes satelitales y extracción de información de boletines oficiales abre una nueva frontera técnica.

Esta mutación tiene un correlato competencial claro. La RP1, tal como estaba redactada en t0 sigue siendo válida en su enunciado y en sus elementos de competencia, pero exige ahora dominio operativo de al menos cinco competencias de DigComp 2.2: navegación y búsqueda de información y datos (1.1), evaluación (1.2), gestión (1.3), análisis y visualización (derivadas de 3.1 y 3.2) y, en una medida creciente, interacción con herramientas de IA generativa para apoyar el tratamiento documental. Sin esas habilidades, la prospección se vuelve residual y la capacidad del AEDL para detectar patrones emergentes queda por debajo de la de otros actores del ecosistema.

3.2.2. RP2 – Diseñar planificación: la localización de los ODS como marco inevitable

En t0, el diseño de la planificación local se articulaba en torno a análisis DAFO, EML y sistemas de indicadores propios. En t1, ningún plan estratégico municipal o comarcal puede redactarse sin un mapeo explícito con los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible y sus metas, tal como propone la *Guía para la Localización de la Agenda 2030* (FEMP, 2020) y la Red de Entidades Locales de la Agenda 2030 (FEMP). La Agenda Urbana Española, aprobada en 2019, establece además diez objetivos estratégicos que actúan como plantilla metodológica para planes urbanos y rurales. Para el AEDL, esto supone incorporar la capacidad de traducir los ODS globales a indicadores locales operables –ejercicio no trivial– y de integrar marcos estratégicos de distinto nivel (europeo, nacional, autonómico, comarcal) en un relato coherente.

El marco GreenComp ofrece el vocabulario competencial preciso: las áreas 3 (imaginar futuros sostenibles) y 4 (actuar por la sostenibilidad) son de aplicación directa al diseño de planes territoriales, y sus competencias asociadas –*future literacy, adaptability, exploratory thinking, collective action*– pueden incorporarse a los criterios de realización de la RP2.

3.2.3. **RP3 – Elaborar proyectos: del expediente local a la arquitectura de los fondos europeos**

La mutación más intensa, desde un punto de vista cuantitativo, se produce en la RP3. Los AEDL de 2012-2013 gestionaban proyectos con fuentes de financiación relativamente limitadas y previsibles (subvenciones autonómicas, FEDER local, LEADER de segunda generación). Los AEDL de 2024-2026 se enfrentan a una catarata de convocatorias vinculadas al PRTR y a los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), con plazos ajustados, criterios técnicos complejos y exigencias crecientes de *reporting* digital. La capacidad de identificar líneas de financiación compatibles, de construir consorcios público-privados y de estructurar memorias técnicas alineadas con las prioridades transversales (DNSH, etiquetado verde y digital, perspectiva de género) se ha convertido en una competencia crítica.

La persistencia formal de los elementos de competencia EC1 y EC2 de la RP3 original convive, así, con una transformación sustantiva de sus condiciones de ejercicio. Un AEDL que en 2013 no necesitaba saber qué era el principio *Do No Significant Harm* o cómo estructurar indicadores de contribución a los ODS, hoy los maneja en cada expediente. Bajo los criterios de la sección 2.4, la RP3 se clasifica como mutación fuerte: dos marcos sin precedente en t0, el Reglamento del MRR y los principios horizontales (DNSH, etiquetado verde y digital y perspectiva de género), reescriben varios criterios de realización e introducen un procedimiento de elaboración y justificación que no existía en 2013.

3.2.4. **RP4 – Ejecutar proyectos: evaluación basada en evidencia y reporting digital**

La ejecución de proyectos conserva su ciclo clásico –puesta en marcha, seguimiento, evaluación, cierre presupuestario–, pero se ha digitalizado por completo. Las plataformas de justificación del MRR, con su propio vocabulario (CID, OAs, milestones y targets), y la exigencia de evaluación basada en evidencia han convertido el seguimiento en una tarea intensiva en datos. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (RD 1069/2021) ha reforzado esa orientación al hacer pivotar los programas sobre resultados observables y sobre planes anuales evaluables.

3.2.5. **RP5 y RP6 – Estudios de mercado de trabajo y tejido empresarial: nuevos yacimientos verdes y digitales**

Los estudios de mercado de trabajo han visto ampliar radicalmente su objeto. A los indicadores clásicos de contratación, desempleo y ocupación se suman hoy cuestiones específicas vinculadas a los llamados *green jobs* (CEDEFOP, 2021; OIT, 2018), a los *digital jobs* y, sobre todo, a la reconfiguración territorial del empleo derivada del teletrabajo rural (ONTSI¹²). En Extremadura, donde la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial (2022) identifica explícitamente la atracción de teletrabajadores como vector de repoblación, la capacidad del AEDL para leer estas nuevas dinámicas y traducirlas en información útil para la toma de decisiones se vuelve estratégica.

La RP6 (tejido empresarial) se ve modulada por las exigencias de la digitalización de las pymes –Programa Kit Digital, Kit Consulting– y por la transición verde empresarial. La caracterización del tejido empresarial ya no puede limitarse a CNAE, empleabilidad y grado de innovación: debe incorporar el grado de madurez digital, el posicionamiento ante la sostenibilidad y el ajuste a taxonomías europeas (Taxonomía Verde UE).

3.2.6. **RP7 – Coordinación con otros agentes: gobernanza multinivel y ecosistemas CLLD**

En t0, la RP7 se redactaba en términos casi bilaterales: coordinación entre el AEDL y los Centros de Empleo del SEXPE. En t1, la coordinación tiene una arquitectura claramente multinivel: FEMP y Red de

¹² Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad – ONTSI (2022). El teletrabajo en España: características y percepciones de las personas trabajadoras. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Disponible en <https://www.ontsi.es/>

Entidades Locales de la Agenda 2030 en el plano nacional; redes CLLD y LEADER en el plano europeo; espacios de cooperación con diputaciones, mancomunidades y grupos de acción local en el plano provincial; y nuevos actores del tercer sector y del emprendimiento rural digital en el plano micro. La gobernanza multinivel se convierte, *de facto*, en el metaentorno de trabajo del AEDL.

3.3. Competencias emergentes no cubiertas en t0

Más allá de la relectura de las siete RP originales, el análisis t1 identifica cinco bloques de competencias que el diseño de 2012-2013 no contemplaba y que hoy resultan indispensables. El primero tiene que ver con las competencias digitales avanzadas: alfabetización de datos (DigComp 2.2, áreas 1.1 a 1.3), creación digital (3.1-3.3), seguridad (4.1-4.4) y resolución de problemas en entornos digitales (5.1-5.4), a las que se añade la interacción crítica con sistemas de IA generativa. El segundo remite a las competencias para la sostenibilidad sistematizadas en GreenComp –valores, complejidad, futuros sostenibles y acción–. El tercero abarca la gestión de fondos europeos: Reglamento del MRR, principios horizontales (DNSH, etiquetado verde y digital, perspectiva de género), sistemas de hitos y objetivos, y justificación documental intensiva en datos. El cuarto incorpora participación ciudadana digital –diseño y facilitación de procesos híbridos, plataformas de consulta pública, rendición de cuentas abierta–. Y el quinto, específicamente ligado al reto demográfico, reúne las competencias para la atracción y retención de población: acogida de neorrurales, articulación con políticas de vivienda y conectividad, dinamización cultural y servicios de proximidad.

4. DISCUSIÓN

4.1. ¿Qué queda del perfil de 2013?

El resultado más sólido del contraste t0/t1 es que la arquitectura funcional definida en 2012-2013 se sostiene como andamiaje válido. Ninguna de las siete realizaciones profesionales ha quedado obsoleta ni ha perdido sentido como descripción del núcleo del trabajo del AEDL. La comparación con estudios previos (Cantarero Sanz *et al.*, 2002; FAMP, 2003; Medina Hernández *et al.*, 1996; Sanchís Palacio, 2006) apunta en la misma dirección: los ejes de prospección, diseño, elaboración, ejecución, estudios y coordinación aparecen, con variaciones menores, en toda la literatura académica y técnica sobre la figura.

Donde sí aparece una diferencia sustantiva es al descender al nivel de los criterios de realización. Es ahí donde las tres transformaciones descritas impactan con más fuerza y donde la regulación vigente –Decreto 251/2008 y sus modificaciones menores– muestra el desfase más evidente. Actualizar el perfil del AEDL, por tanto, no exige reescribir el mapa competencial, sino reformular los criterios y dotarlos del vocabulario común con DigComp 2.2, GreenComp, ESCO y el EQF/MECU.

4.2. Diálogo con la literatura reciente

Calvo Palomares (2008; 2009; 2011) lleva más de una década llamando la atención sobre tres cuestiones recurrentes: la ausencia de una titulación oficial de referencia, la fragilidad laboral del colectivo y la necesidad de dotar al puesto de un contenido competencial reconocible. Los resultados aquí presentados son coherentes con ese diagnóstico y añaden dos matices. Por un lado, la Ley 3/2023 de Empleo abre –por primera vez en dos décadas– una ventana para formalizar un perfil reconocido dentro del Sistema Nacional de Empleo, en articulación con la nueva arquitectura de la FP. Por otro lado, la prioridad hoy no parece ser tanto cerrar un itinerario universitario específico como consolidar una estructura de cualificación profesional en el sentido del RD 272/2022 que permita acreditar competencias por vía formal, no formal e informal y enlazar con los marcos europeos transversales.

Esta lectura conecta con el debate más amplio que en los últimos años ha situado en primer plano la profesionalización de los perfiles técnicos de la Administración local. Estudios recientes han documentado fenómenos paralelos en figuras vecinas –técnicos de turismo, agentes de igualdad, técnicos de proyectos europeos, dinamizadores juveniles– en las que la presión de las agendas europeas, la digitalización y la complejidad de la gestión de fondos están imponiendo exigencias competenciales que el marco regulatorio español, en gran medida heredado de los años noventa, captura solo parcialmente. La consecuencia común es una mezcla de aprendizaje en el puesto, formación continua dispersa y dependencia de las redes

profesionales informales que, sin un marco de cualificación reglado, dificulta la transferibilidad y la promoción interna.

La literatura internacional sobre *Community-Led Local Development* y sobre la red europea de *Local Action Groups* confirma la tendencia a reforzar las figuras técnicas del desarrollo local como actores de la gobernanza multinivel. El giro hacia los *smart villages* (Martínez Juan y McEldowney, 2021) y la consolidación de iniciativas regionales –como Smart Rural Extremadura– refuerza la dimensión tecnológica del perfil. Y los estudios recientes sobre localización de ODS en municipios pequeños (FEMP, 2020; Morén-Alegret *et al.*, 2021) sugieren una correlación, por ahora provisional, entre capacidad técnica local reforzada y progreso efectivo en la implementación de la Agenda 2030. El paralelismo con la experiencia LEADER –donde la profesionalización progresiva del personal de los grupos de acción local ha sido un factor explicativo de la efectividad– refuerza la pertinencia de aplicar al AEDL un razonamiento similar.

Ese paralelismo pide cautela. La misma literatura que vincula la profesionalización de los grupos de acción local con su eficacia documenta también el reverso. Cuando la exigencia administrativa se impone sobre la autonomía local, el enfoque ascendente se debilita (Dax *et al.*, 2016; Navarro *et al.*, 2016). Profesionalizar al AEDL sin atender a esa tensión añadiría capas de control, pero no reforzaría la capacidad de iniciativa que da sentido al puesto. Cuenta más el margen de discrecionalidad que conservan los técnicos para adaptar las competencias al territorio (Noordegraaf, 2015; Tummers y Bekkers, 2014) que el número de competencias que se les pida.

Una línea adicional de diálogo se abre con la literatura sobre planificación urbana colaborativa (Paisaje Transversal, 2019), que ha venido subrayando el papel central de las figuras técnicas de proximidad como mediadoras entre los procesos participativos, las herramientas digitales y las decisiones políticas locales. La coincidencia con el perfil del AEDL es notable, especialmente en la RP1 (prospección) y en la RP7 (coordinación con otros agentes), y refuerza la oportunidad de leer el perfil del AEDL no solo desde la lógica de las políticas activas de empleo, sino también desde la de la planificación territorial participativa y la gestión pública colaborativa.

4.3. El AEDL como actor de la localización de los ODS

Una de las contribuciones más relevantes de la relectura t1 consiste en situar al AEDL en un rol que la regulación vigente no reconoce de forma expresa: el de agente técnico de la localización de los ODS. Por su posición –entre la Administración autonómica y el territorio, entre el servicio público de empleo y las entidades locales, entre la planificación y la ejecución– es el perfil mejor situado para traducir los ODS globales a intervenciones locales evaluables. Sin embargo, mientras la regulación autonómica no incorpore competencias específicas en sostenibilidad, ese papel seguirá siendo asumido de manera informal y dispar según el territorio. La literatura sobre implementación de los ODS subraya, además, que la dificultad no está solo en medir cada objetivo, sino en gestionar las interdependencias entre metas, una tarea que exige capacidad analítica local (Allen *et al.*, 2019). El AEDL es quien puede traducir esas interdependencias a la escala del municipio.

Tres son, en concreto, los espacios donde este reconocimiento se vuelve operativo. Primero, el de la elaboración de planes estratégicos locales: la Guía para la Localización de la Agenda 2030 de la FEMP (2020) propone una estructura de mapeo entre objetivos, metas e indicadores municipales que el AEDL puede operacionalizar gracias a su conocimiento del territorio. Segundo, el de la captación y gestión de fondos europeos vinculados a la sostenibilidad: el Plan de Recuperación y los próximos marcos plurianuales han hecho de la localización ODS un criterio de elegibilidad y baremación cada vez más relevante, hasta el punto de que la capacidad de redactar memorias bajo este lenguaje se ha convertido en un activo competitivo para las entidades locales. Tercero, el del seguimiento y la rendición de cuentas: los compromisos del Estado español ante Naciones Unidas, articulados a través de los Voluntary National Reviews, dependen en última instancia de la información agregada que aportan las entidades locales, y el AEDL es –junto a otras figuras técnicas– uno de los nodos clave en la generación de esa información.

4.4. Gobernanza multinivel y riesgo de sobrecarga funcional

El rediseño competencial aquí propuesto acarrea un riesgo evidente: convertir al AEDL en un *perfil imposible*, con una exigencia funcional inabarcable para una sola persona. Reducir la ambición competencial

no es una respuesta razonable; sí lo es, en cambio, trabajar sobre dos palancas. La primera, especialización funcional dentro del colectivo: no todo AEDL puede —ni debe— dominar todos los campos, y una red de itinerarios y especialidades podría reducir la presión individual. La segunda, refuerzo de las estructuras supramunicipales (diputaciones, mancomunidades integrales) como tejido de apoyo técnico compartido. La experiencia de la provincia analizada, con sus dieciséis mancomunidades integrales y la labor coordinadora de la diputación provincial correspondiente, ofrece un modelo cuya replicación en otros territorios merecería un estudio comparado.

A esta lógica de especialización conviene añadir un razonamiento explícito sobre la arquitectura de cooperación entre niveles. La gobernanza multinivel, tal como hoy se ha desplegado en torno a los fondos NGEU/MRR y la Agenda 2030, exige interlocutores técnicos estables capaces de mediar entre el municipio y los niveles autonómico, estatal y europeo, y entre el aparato administrativo formal y los partenariados temáticos (CLLD, redes ODS, redes Smart Villages). La provincia, como nivel intermedio, se ha revelado en los últimos años como un espacio funcional crítico para esa mediación: agrega capacidad técnica, comparte plantillas formativas, sostiene observatorios estables y absorbe parte de la complejidad documental que de otro modo recaería sobre los pequeños municipios. Reconocer institucionalmente este papel —y dotarlo de los recursos humanos correspondientes— sería una pieza clave para hacer sostenible el rediseño competencial del AEDL sin convertirlo en un perfil inviable.

Conviene también señalar que la sobrecarga funcional descrita no es exclusiva del AEDL: afecta de manera análoga a los técnicos de proyectos europeos, a los técnicos de innovación, a los agentes culturales y a otras figuras híbridas presentes hoy en las entidades locales. Una mirada coordinada a estos perfiles —que comparten muchos de los criterios de realización aquí discutidos— permitiría construir, en el medio plazo, un mapa de cualificaciones del empleo público local más ordenado y menos dependiente de la inercia normativa de los años noventa.

Hay, por último, una tensión que el modelo no puede esquivar. Buena parte del rediseño competencial aquí propuesto se apoya en instrumentos financiados con fondos europeos de vigencia limitada. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia concluye en 2026 y, como las convocatorias asociadas pesan tanto en la carga de trabajo del AEDL, su perfil acaba dependiendo de una financiación coyuntural. Para que las competencias verdes y digitales no se desvanezcan cuando el ciclo de fondos se cierre, habrá que anclarlas en la estructura ordinaria del puesto y en una cofinanciación estable.

4.5. Limitaciones metodológicas y cuestiones abiertas

La principal limitación del trabajo es la asimetría metodológica entre sus dos fases: datos empíricos primarios en t0 y reevaluación documental en t1. Una prolongación natural sería replicar el análisis de puesto de trabajo sobre una muestra actualizada, incorporando al cuestionario los marcos DigComp 2.2 y GreenComp como estructura de referencia. Tendría asimismo interés una comparación de la evolución del perfil en varias comunidades autónomas, para comprobar si las diferencias regulatorias se traducen en diferencias observables de desempeño.

4.6. Implicaciones para la gestión de los recursos humanos del empleo público local

La discusión anterior tiene un correlato directo en la gestión de personas en la Administración local. Cinco implicaciones merecen ser subrayadas. La primera es la conveniencia de fijar un perfil tipo de puesto de AEDL —que las entidades locales puedan adoptar o adaptar al definir sus relaciones de puestos de trabajo— construido sobre la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» y sus siete realizaciones profesionales, traducidas a los marcos europeos. Esta plantilla común facilitaría la comparabilidad entre territorios, simplificaría la elaboración de bases de selección y sentaría las condiciones para una eventual movilidad horizontal entre municipios y mancomunidades. La segunda es la necesidad de articular un catálogo de formación continua estable para el colectivo, soportado en convenios entre el Sistema Nacional de Empleo, las Administraciones autonómicas, las diputaciones y la FEMP, y enlazado con el RD 659/2023 de ordenación del Sistema de Formación Profesional para permitir la acreditación oficial de competencias adquiridas en el ejercicio del puesto.

La tercera se refiere a los criterios de selección y valoración de méritos: la combinación de méritos académicos generalistas con competencias específicas verificables (DigComp 2.2, GreenComp, idiomas,

gestión de fondos europeos, gestión de datos territoriales) permitiría reducir la dispersión de perfiles en el acceso y reducir el riesgo de selección por adscripciones políticas o personales que se ha documentado para otros puestos híbridos del empleo público local. La cuarta es la evaluación del desempeño: los indicadores actuales –número de planes, número de proyectos, número de personas atendidas– resultan insuficientes para capturar la dimensión territorial y de gobernanza multinivel del puesto. Una batería complementaria que incluyera localización de ODS, fondos europeos efectivamente captados o mejora de competencias digitales en el tejido local atendido permitiría una lectura más fina y, sobre todo, comparable.

La quinta y última implicación es estructural: la temporalidad del puesto –vinculada al ciclo anual o bianual de las convocatorias de subvención– es el principal obstáculo para todo lo anterior. Sin una vía de consolidación o, al menos, de mayor estabilidad plurianual, la inversión formativa, la asunción de proyectos europeos plurianuales y la transmisión de aprendizajes seguirán siendo precarias. La Ley 3/2023, al reconocer por primera vez la dimensión territorial de las políticas activas de empleo, abre una ventana de oportunidad en este sentido, pero su materialización dependerá del desarrollo reglamentario y, sobre todo, de la disposición de las Administraciones autonómicas y locales a renovar el modelo de cofinanciación heredado de la Orden de 1999.

CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS

El trabajo cierra un ciclo investigador abierto en 2012-2013 sobre la competencia profesional «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» en el perfil del AEDL, y lo hace desde una posición a la vez de continuidad y de ruptura respecto de aquella primera versión. Continuidad, porque el mapa competencial –siete realizaciones profesionales, catorce elementos de competencia y treinta y un criterios de realización– sigue siendo un andamiaje operativo. Ruptura, porque las condiciones de ejercicio de esas realizaciones se han visto alteradas de raíz por la digitalización acelerada, la agenda ambiental y el cambio en el marco normativo español y europeo.

Estas conclusiones operan en dos planos: el contraste t0/t1 sostiene el diagnóstico, mientras que las propuestas de política que de él se derivan se ofrecen como recomendaciones que exceden la evidencia directa disponible. De la lectura longitudinal se derivan cinco conclusiones. La regulación autonómica extremaña (Decreto 251/2008 y modificaciones) arrastra un desfase que ya no puede resolverse con retoques puntuales, y que demandaría una reforma sustantiva. Los marcos europeos transversales –DigComp 2.2, GreenComp, ESCO y EQF/MECU– ofrecen el vocabulario y los indicadores necesarios para reformular los criterios de realización de la UC1 sin reinventar su estructura. El AEDL es, por posición e itinerario, el perfil técnico mejor situado para asumir la localización de los ODS y la gestión de proximidad de los fondos Next Generation EU, si bien ese papel debería reconocerse formalmente dentro del Sistema Nacional de Empleo articulado por la Ley 3/2023. La respuesta al riesgo de sobrecarga funcional pasa por la especialización dentro del colectivo y por el refuerzo de las estructuras supramunicipales, articuladas con itinerarios de formación continua en el nuevo Sistema de Formación Profesional (Ley Orgánica 3/2022; RD 659/2023). Y, por último, la agenda de investigación futura debe replicar el análisis de puesto de trabajo sobre muestras actualizadas, extenderlo a varias comunidades autónomas y medir el impacto real de la intervención del AEDL sobre indicadores de desarrollo territorial –demográficos, económicos, sociales y ambientales–.

La figura del AEDL, nacida hace casi cuatro décadas como respuesta técnica al desempleo local, dispone hoy de una ocasión para reinventarse como actor de la gobernanza territorial multinivel. El andamiaje competencial de 2013 resiste el examen; lo que el nuevo ciclo exige es rescribir su interior en el idioma común de los marcos europeos y de la Agenda 2030.

Para los responsables de gestión de personas en la Administración local, la propuesta que se desprende de este trabajo es operativa: adoptar la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» como núcleo del perfil tipo de puesto, traducir sus criterios de realización al lenguaje de los marcos europeos transversales y articular convocatorias de selección, evaluación del desempeño y formación continua que reflejen ese marco común. Para los servicios públicos de empleo y las consejerías competentes, el reto pasa por revisar el marco regulatorio autonómico –en el caso de la comunidad autónoma analizada, el Decreto 251/2008 y sus modificaciones– y por estabilizar plurianualmente la cofinanciación. Para la academia, queda abierta una agenda comparada que cruce la lectura aquí ofrecida con datos de desempeño actualizados, con estudios de caso en otras provincias y con análisis de impacto territorial efectivo de la intervención del AEDL.

En el horizonte normativo, la Ley 3/2023 de Empleo, el desarrollo del RD 438/2024 (cartera común) y la próxima Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 representan tres puntos de apoyo posibles. El reto, en última instancia, no es competencial, sino institucional: los recursos están en su sitio, las definiciones competenciales también; lo que falta por consolidar es la decisión de las entidades locales y autonómicas de adoptar este marco como referencia común y de dotarlo de la estabilidad de medio plazo que requiere.

ANEXO. DETALLE DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN DE LA UC1 (T0)

A.1. RP1 – Prospectar recursos ociosos o infrautilizados e iniciativas innovadoras

- EC1 Fuentes – CR1. La identificación se realiza sobre fuentes primarias y secundarias (internas/externas), de tipo estadístico, cartográfico y documental.
- EC2 Recopilación – CR2. Los procedimientos y herramientas permiten un tratamiento accesible y operativo de la información.
- EC3 Tratamiento – CR3. Se establecen indicadores cualitativos y cuantitativos previos al análisis. CR4. El análisis emplea metodologías específicas coherentes con los objetivos. CR5. Los resultados permiten clasificar recursos por características y potencialidades.
- EC4 Objeto de la prospección – CR6. La identificación se apoya en herramientas de planificación (DAFO, EML).

A.2. RP2 – Diseñar planificación en desarrollo local

- EC1 Objetivos generales – CR1. A partir de la lectura estratégica del objeto de prospección, se formula un objetivo global o de competitividad.
- EC2 Líneas, medidas y acciones – CR2. La transformación de los factores clave del diagnóstico se concreta en líneas y medidas. CR3. Su priorización se realiza con criterios definidos. CR4. Cada línea recibe objetivos específicos. CR5. Se identifican las acciones que les dan cumplimiento.

A.3. RP3 – Elaborar proyectos de desarrollo local

- EC1 Objeto del proyecto – CR1. Se parte de la delimitación de alternativas frente a los problemas detectados.
- EC2 Selección de alternativas – CR2. Se selecciona la más idónea para el objetivo. CR3. Se redactan medidas concretas. CR4. Se definen actividades. CR5. Se organizan los recursos. CR6. Se formulan indicadores evaluadores cualitativos y cuantitativos.

A.4. RP4 – Ejecutar proyectos de desarrollo local

- EC1 Acciones proyectadas – CR1. La puesta en marcha se apoya en los recursos asignados. CR2. El seguimiento continuo permite reprogramar cuando es necesario. CR3. La temporalización se ajusta al plan y las reprogramaciones se justifican.
- EC2 Evaluación – CR4. Los resultados se evalúan con los indicadores establecidos.
- EC3 Presupuesto – CR5. Los recursos se administran conforme a las partidas previstas. CR6. El balance final informa y cierra la gestión.

A.5. RP5 – Colaborar en estudios de mercado de trabajo

- EC1 Datos laborales – CR1. Los datos de desempleo, contratación y ocupación proceden de fuentes primarias y/o secundarias. CR2. La información se trata con metodologías pertinentes (tendencias, tasas, comparativas). CR3. Las conclusiones sintetizan los resultados.

A.6. RP6 – Colaborar en el estudio del tejido empresarial

- EC1 Datos empresariales – CR1. La recopilación cubre estructura empresarial, actividades económicas, innovación, empleabilidad y necesidades formativas, con fuentes primarias y/o secundarias. CR2. El tratamiento combina tendencias, comparativas y análisis cualitativos. CR3. Las conclusiones sintetizan los hallazgos.

A.7. RP7 – Desarrollar actividades conjuntas con otros agentes y centros de empleo

- EC1 Acciones coordinadas – CR1. La cooperación con otros agentes y centros de empleo debe estar avalada institucionalmente. CR2. Los servicios públicos de empleo determinan la participación de los AEDL en actividades o proyectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, C., Metternicht, G. y Wiedmann, T. (2019). Prioritising SDG targets: assessing baselines, gaps and interlinkages. *Sustainability Science*, 14, 421-438. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0596-8>
- Bache, I. y Flinders, M. (eds.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bianchi, G., Pisiotis, U. y Cabrera Giraldez, M. (2022). *GreenComp: The European sustainability competence framework* [Y. Punie y M. Bacigalupo (eds.), EUR 30955 EN]. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/13286>
- Calvo Palomares, R. (2008). Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local: propuesta de un decálogo de retos de futuro. *Investigaciones Regionales*, 14, 133-153. <https://investigacionesregionales.org/es/article/reflexiones-sobre-el-modelo-de-desarrollo-local-propuesta-de-un-decalogo-de-retos-de-futuro/>
- Calvo Palomares, R. (2009). Agentes de desarrollo local: la necesidad de definir un perfil profesional. *Capital Humano*, 228, 46-52.
- Calvo Palomares, R. (2011). *AEDL (Agente de empleo y desarrollo local): una aproximación sociológica al estudio de una nueva profesión* [tesis doctoral]. Universitat de València. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/81337/calvo.pdf?sequence=1>
- Cantarero Sanz, S., Campos Climent, V. y Sanchís Palacio, J. R. (2002). Un estudio sobre el perfil y las características del agente de desarrollo local en la Comunidad Valenciana: análisis comparativo con el resto de España. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 5, 147-182.
- Cantarero Sanz, S., Sanchís Palacio, J. R. y Comeche Martínez, J. M. (2011). El papel del agente de desarrollo local en la creación de empresas en el contexto del desarrollo local. El caso valenciano. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15(358). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/3380>
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional – CEDEFOP (2021). *The green employment and skills transformation: Insights from a European Green Deal skills forecast scenario*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/112540>
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. y Maye, D. (2016). The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 56-68. <https://doi.org/10.1177/0969776413490425>
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/498>
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias – FAMP (2003). *Materiales de apoyo para los/as técnicos/as de desarrollo local*. FAMP. https://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-publicaciones/2003manualedl.pdf_1096958278.pdf
- Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP (2020). *Guía para la localización de la Agenda 2030*. FEMP y Secretaría de Estado para la Agenda 2030. <https://redagenda2030.es/documento/4304-2/>
- Gómez Moreno, M. L. (2001). Geografía y desarrollo local endógeno. Posibilidades y limitaciones. En F. Rodríguez Gutiérrez (coord.), *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles* (pp. 340-343). Universidad de Oviedo.
- Gómez Piñeiro, F. J. (2010). Aproximación a la formulación del diagnóstico territorial. *Lurralde. Investigación y Espacio*, 33, 209-232.
- González Hernando, S. (2007). La figura del agente de desarrollo local en la Comunidad Valenciana (España). *PUC Minas: Revista de Turismo*, 2(3).
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/unraveling-the-central-state-but-how-types-of-multilevel-governance/8A5A618038BDE546E5C582096F0B201F>
- Horton, S. (2000). Competency management in the British civil service. *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 354-368. <https://doi.org/10.1108/09513550010350508>
- Junta de Extremadura (2022). *Estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*. https://www.juntaex.es/documents/77055/621586/Estrategia_RDTEEx_abril2022_JUNTAEX_web.pdf

- Lagar Timón, D. (2012). Información territorial para la planificación estratégica: observatorio socioeconómico de la provincia de Cáceres. *Mapping*, 153, 77-80.
- Lagar Timón, D. (2013). *Estudio de necesidades formativas y determinación del referente competencial de los agentes de empleo y desarrollo local* [informe técnico no publicado]. Programa Grupo Provincial de Apoyo a los AEDL, Diputación Provincial de Cáceres.
- Martínez Clares, P. y Echeverría Samanes, B. (2009). Formación basada en competencias. *Revista de Investigación Educativa*, 27(1), 125-147. <https://revistas.um.es/rie/article/view/94331>
- Martínez de Anguita, P. (coord.) (2006). *Planificación física y ordenación del territorio*. Dykinson.
- Martínez Juan, A. y McEldowney, J. (2021). *Pueblos inteligentes: Concepto, cuestiones que se plantean y perspectivas para las zonas rurales de la Unión Europea*. Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI\(2021\)689349](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2021)689349)
- Medina Hernández, U., Rodríguez Ferrer, T. y Fuentes Medina, M. L. (1996). Agencias de desarrollo local. El caso de Canarias. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 24, 41-61.
- Morén-Alegret, R., Milazzo, J., Romagosa, F. y Kallis, G. (2021). 'Cosmovillagers' as sustainable rural development actors in mountain hamlets? International immigrant entrepreneurs' perceptions of sustainability in the Lleida Pyrenees (Catalonia, Spain). *European Countryside*, 13(2), 267-296. <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0018>
- Navarro, F. A., Woods, M. y Cejudo, E. (2016). The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270-288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (new) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206. <https://doi.org/10.1093/jpo/jov002>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2018). *World Employment Social Outlook 2018: Greening with jobs*. OIT. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/World-employment-social-outlook-2018-Greening/995218839002676>
- Paisaje Transversal (2019). *Escuchar y transformar la ciudad: urbanismo colaborativo y participación ciudadana*. Los libros de la Catarata.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford Academic.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (2016). *Local and regional development* (2.ª ed.). Routledge.
- Pinilla, V. (2023). La España vaciada y la España que se vacía: un balance de las políticas de lucha contra la despoblación. En J. M. Álamo Cerrillo y J. M. de Francisco López (dirs.), *Reto demográfico y territorio: despoblación, cohesión social y servicios públicos* (pp. 45-68). Tirant lo Blanch.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity* (4.ª ed.). Oxford Academic.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Sanchís Palacio, J. R. (2006). *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Saracho, J. M. (2005). *Un modelo general de gestión por competencias*. Ril Editores.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated rural development? Neoendogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x>
- Tummers, L. y Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Vargas, F., Casanova, F. y Montanaro, L. (2001). *El enfoque de competencia laboral: manual de formación*. Cinterfor/OIT. <https://www.oitcinterfor.org/node/6119>
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Pirámide.
- Vuorikari, R., Kluzer, S. y Punie, Y. (2022). *DigComp 2.2: The Digital Competence framework for citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes* [EUR 31006 EN]. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/115376>