

Jóvenes y mercado de trabajo

1 El empleo de los jóvenes: un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local^{*)}

MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO

Contratado Predoctoral FPU. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga

ISSN 2444-3476

Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo 206

Sumario:

- I. Una amarga introducción
 - II. El empleo y el desempleo de los jóvenes
 - 1. Los jóvenes en el mercado de trabajo
 - 2. El camino hacia la creación de empleo juvenil
 - III. Las políticas de empleo en el ámbito local: una fórmula para la creación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes
 - 1. Ideas generales sobre las políticas de empleo y la juventud
 - 2. Las políticas locales de empleo y su importancia en la generación de empleo de calidad para los jóvenes: delimitación, marco regulador, estructuras, instrumentos y acciones locales concretas
 - 2.1. Políticas de empleo juvenil en el ámbito local: dimensión local y marco regulador
 - 2.2. Estructuras e instrumentos locales para el fomento del empleo entre los jóvenes
 - A. Clasificación de los instrumentos y estructuras más relevantes
 - a. Los planes locales de empleo
 - b. Las agencias de empleo y desarrollo económico local
 - c. Los foros de ciudades por el empleo
 - d. Los observatorios locales de empleo
 - e. Las iniciativas locales y rurales de empleo
 - f. Los observatorios de desarrollo local y rural
 - g. Los pactos locales por el empleo
 - h. Los institutos municipales para la formación y el empleo
 - B. La estabilidad y el buen funcionamiento de las estructuras e instrumentos locales para el empleo
 - 2.3. Explotación de nuevos yacimientos de empleo y acciones locales concretas para la creación de empleo para los jóvenes
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía citada

RESUMEN:

Las actuales circunstancias particularmente difíciles generadas por la crisis económica y financiera mundial han evidenciado la incapacidad de los mercados de trabajo europeos (y, en particular, del mercado de trabajo español) para resolver con eficacia el problema de la escasez de puestos de trabajo disponibles para las personas más jóvenes, así como para establecer soluciones para las siguientes condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad de los jóvenes –que sí trabajan– con respecto a los trabajadores de mayor edad: la precariedad laboral, la elevada temporalidad del empleo, las diferencias salariales, el exceso de horas trabajadas (tanto retribuidas como no) y la dificultad o imposibilidad de ascender o promocionar profesionalmente.

Ante este desolador panorama y ante la posible ineficacia de las políticas nacionales y europeas de empleo, en este trabajo se estudia la importancia de la dimensión local en las políticas de empleo y se concluye que, a diferencia de

ABSTRACT:

The current particularly difficult circumstances generated by the global economic and financial crisis have shown the inability of European labour markets (and, in particular, of the Spanish labour market) to effectively solve the problem of the shortage of jobs available to younger people, as well as to establish solutions for the following conditions that determine a situation of disadvantage or inequality of young people -who do work- with respect to older workers: job insecurity, high employment temporariness, wage differences, the excess hours worked (both paid and not) and the difficulty or inability to promote or promote professionally.

Given this bleak panorama and the possible ineffectiveness of national and European employment policies, this paper studies the importance of the local dimension in employment policies and concludes that, unlike what can sometimes be thought, there is a wide range of concrete and feasible measures and actions in the short, medium and long term that can revert in the

lo que a veces se puede llegar a pensar, existe un amplio catálogo de medidas y acciones concretas y viables a corto, medio y largo plazo que pueden revertir en la generación de más y mejores puestos de trabajo para los más jóvenes, y que se pueden poner en marcha en el marco de actuación propio de las entidades locales. También se puede concluir que las políticas de empleo juvenil en el ámbito local requieren de una alta implicación política y una colaboración real de las distintas administraciones para que la creación de empleo juvenil no se plantee como una política aislada, monopolio de las entidades locales.

PALABRAS CLAVE: Ámbito local - Cercanía a las necesidades de los jóvenes - Empleo de los jóvenes - Mercado de trabajo - Políticas de empleo juvenil

generation of more and better jobs for the youngest, and that can be implemented in the framework of action owned by local entities. It can also be concluded that youth employment policies at the local level require high political involvement and real collaboration from the different administrations so that the creation of youth employment does not arise as an isolated policy, a monopoly of local entities.

KEYWORDS: Local level - Closeness to the young people's needs - Youth employment - Labour market - Youth employment policies

Fecha recepción original: 3 de Noviembre de 2017

Fecha aceptación: 23 de Enero de 2018

I. UNA AMARGA INTRODUCCIÓN

El incremento paulatino del número de personas que se encuentran en una situación particularmente complicada en nuestro país, al no disponer de un empleo y al no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas y personales, evidencia que a día de hoy el riesgo de exclusión sociolaboral se ha convertido en uno de los principales problemas desde el punto de vista de la ciudadanía. En los últimos tiempos hemos asistido a una serie de transformaciones significativas en los niveles de cobertura de las prestaciones y subsidios por desempleo a medida que se ha ido extendiendo en el tiempo la recesión económica en España. Ahora bien, los datos y cifras de personas en situación de desempleo no han mejorado en estos últimos años.

Esta complicada situación, no obstante, se agrava aún más en el caso de las personas más jóvenes, en la medida en que las tasas de desempleo de este colectivo son hasta tres veces mayores que las de la población en general, lo cual representa ante todo una tragedia humana, pero además una disfuncionalidad en la articulación de un Estado Social de Derecho que tiene el deber de garantizar el derecho al trabajo y la adecuada evolución de la economía y de los mercados de trabajo. Y es que tanto la profunda crisis económico-financiera como las políticas públicas austeras que se han venido adoptando han repercutido de una forma muy negativa en el mercado laboral y han ocasionado una crisis de empleo con particular incidencia en el colectivo de los jóvenes.

Las políticas de empleo juvenil¹⁾ nacionales y europeas, por medio de incentivos económicos para las empresas que contraten a jóvenes y actuaciones concretas de formación y aumento de la empleabilidad, no han logrado mejorar sustancialmente este panorama y nuestro sistema de protección social únicamente ha presentado signos de debilidad ante el aumento de personas jóvenes que se encuentran bajo el umbral o línea de la pobreza, como consecuencia de su falta de ingresos y de oportunidades de acceso a un trabajo digno.

Para dar respuesta a la posible ineficacia de las políticas nacionales y europeas de empleo, este trabajo propone examinar la importancia de la dimensión local en las políticas de empleo, así como analizar las posibles herramientas o instrumentos locales concretos para la creación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes. Y es que las corporaciones locales en España –a pesar de que la Constitución no les ha otorgado competencias específicas en materia de empleo– son las que los ciudadanos en general y los jóvenes en particular perciben como más cercanas.

En este sentido, veremos que las entidades locales en nuestro país pueden colaborar con el resto de niveles y participar en la ejecución y aplicación de programas y políticas activas de empleo, incluidos los de fomento del empleo de las personas jóvenes. También veremos que pueden poner en marcha acciones específicas en el ámbito de actuación propio de las entidades locales para crear empleo estable y de calidad para la juventud. Reflexionar sobre la creación de empleo y estable para los más jóvenes tiene una especial relevancia, debido a que la capacidad económica de los mismos y sus oportunidades (o, más bien, la falta de oportunidades) para conseguir un puesto de trabajo serán clave en la determinación del nivel de bienestar y de las condiciones sociales y laborales de las personas en el futuro.

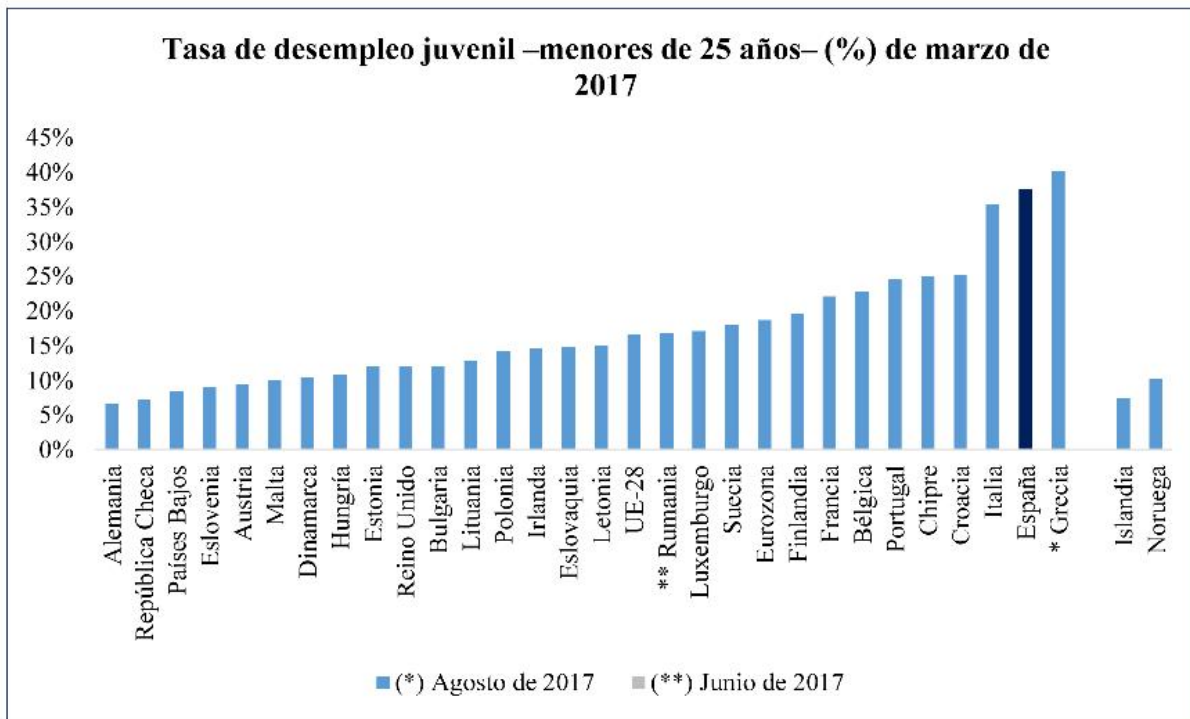
II. EL EMPLEO Y EL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES

1. LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO

La experiencia nos revela que existen determinados colectivos que se encuentran especialmente afectados por el desempleo en función de múltiples caracteres personales como la edad, el sexo o el nivel de cualificación. No obstante, en este trabajo pondremos énfasis únicamente en el colectivo conformado por los jóvenes²⁾, que siempre ha tenido unas tasas de desempleo superiores a las de otros colectivos de edad³⁾.

De todos es conocido que el desempleo juvenil y la búsqueda prolongada de empleo constituyen graves problemas de futuro para el mercado de trabajo en Europa y en España, con repercusiones directas sobre la situación económica de los jóvenes parados e indirectas sobre el conjunto de la economía.

Por lo que se refiere a nuestro país, es conveniente destacar que presenta una de las mayores tasas de desempleo juvenil (véase la siguiente gráfica) de la Unión Europea. En concreto, España presenta una tasa de desempleo juvenil del 37,6% en septiembre de 2017, por debajo de Grecia y por encima de Italia y Croacia, según los datos facilitados por Eurostat⁴⁾. A nivel nacional, y en términos generales, también parece interesante mencionar que, según un reciente informe de la OIT (2017), denominado «Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2017»⁵⁾, en España se espera de cara a los años 2017 y 2018 una reducción significativa de la tasa de desempleo y, por tanto, una modesta tendencia hacia la recuperación del empleo, pero el pronóstico por lo general no es muy alentador ya que, aunque esté previsto que la tasa de paro descienda en el corto plazo, lo cierto es que nuestro país seguirá posicionándose entre las economías desarrolladas peor posicionadas debido a la creación de empleo vulnerable, las elevadas tasas de desempleo juvenil y la carencia de avances sociales que combatan la precariedad laboral.



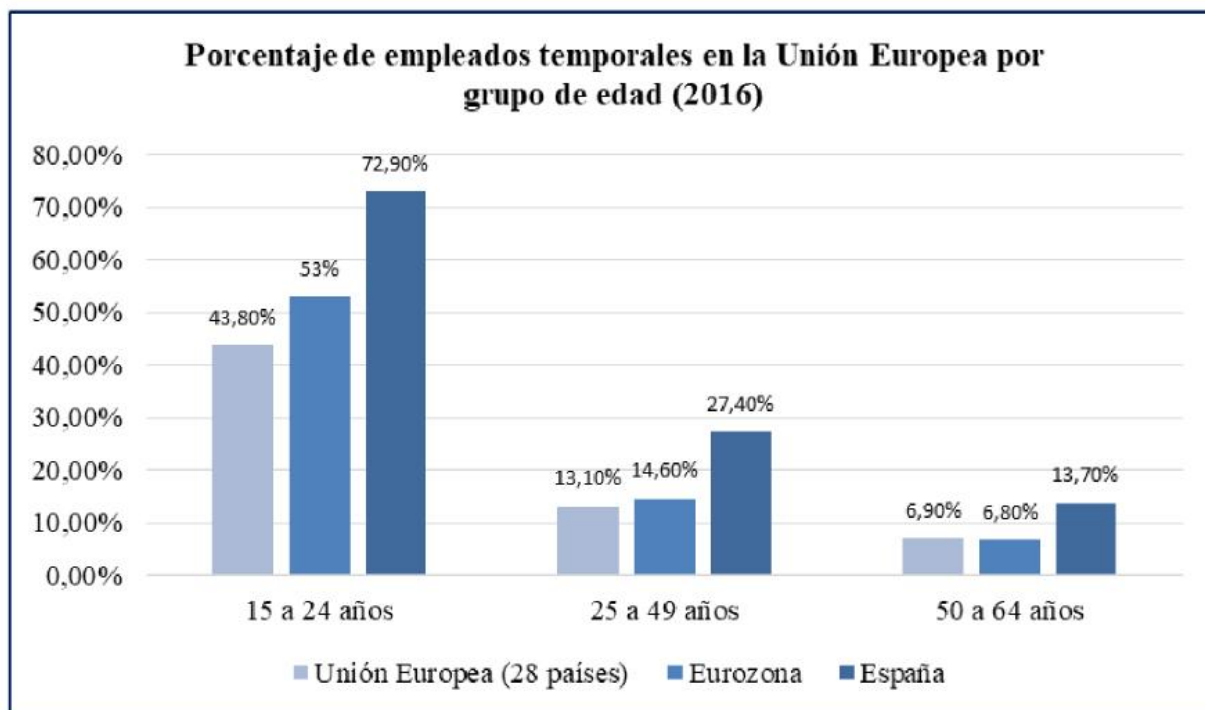
Gráfica 1: Elaborada a partir de los datos de Eurostat⁶⁾.

A la vista de lo expuesto podría argumentarse que las elevadas tasas de desempleo juvenil reflejan las dificultades a las que se enfrentan los jóvenes en la búsqueda de puestos de trabajo, especialmente en países como Grecia, España e Italia, lo cual es muy preocupante.

El análisis anterior del desempleo nos muestra un panorama parcial e incompleto de la situación laboral juvenil⁷⁾, puesto que, además de la cuestión de la extensión del desempleo en la población joven, hay una serie de condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad de los jóvenes –que sí tienen un empleo– con respecto a los trabajadores de mayor edad:

- la elevada temporalidad del empleo,
- las diferencias salariales,
- la precariedad laboral,
- el exceso de horas trabajadas (tanto retribuidas como no)
- y la dificultad o imposibilidad de ascender o promocionar profesionalmente.

Con respecto al primero de los caracteres anteriores –la temporalidad⁸⁾–, se puede decir que desde la década de los ochenta⁹⁾, la persistencia de la elevada tasa de temporalidad ha definido nuestro mercado de trabajo y los contratos de trabajo temporales¹⁰⁾ (que son bastante frecuentes entre las personas jóvenes que acceden al mercado de trabajo), en alguna de sus formas, han sido grandes protagonistas de numerosas reformas laborales de gran calado. De las cifras más recientes (véase la gráfica n.º 2) se desprende que, en España, en el año 2016, más de 7 de cada 10 jóvenes empleados de entre 15 y 24 años de edad tenían un contrato temporal.



Gráfica 2: Elaborada a partir de los datos de Eurostat¹¹.

En cuanto a las diferencias salariales entre los jóvenes y los trabajadores de mayor edad, estas constituyen uno de los condicionantes más difíciles de abordar. Entre otras razones, porque la diferencia de tratamiento por este motivo está ampliamente admitida en la sociedad. Es más, constantemente pueden advertirse argumentos tales como que los trabajadores jóvenes carecen de la experiencia necesaria, con la intención de justificar la brecha salarial existente entre los trabajadores más jóvenes y los trabajadores adultos. Y este escenario, reflejado por el Informe sobre el «Estado del Mercado Laboral Español 2015»¹², se encuentra protagonizado fundamentalmente por los jóvenes menores de 25 años, uno de los colectivos más azotados por la crisis económica y financiera. Concretamente, según dicho Informe, publicado en el mes de mayo de 2016, el 44% del colectivo conformado por los jóvenes que tienen entre 16 y 24 años perciben un salario bruto mensual inferior a los 1.000 euros por el desempeño de una jornada completa.

Existe, por tanto, una desmesurada desigualdad e injusticia retributiva en salarios situados en la esfera de las necesidades básicas de subsistencia o aún por debajo de las mismas.

El tercer condicionante –muy estrechamente conectado con los demás– que agrava la situación del colectivo de los jóvenes es la precariedad¹³. La precariedad en el trabajo « se ha asentado, reforma tras reforma, como elemento definitorio en la regulación jurídica del tipo actual de relaciones de trabajo. A efectos analíticos, entenderemos (...) que el trabajo precario es un medio utilizado por los empresarios para trasladar los riesgos y las responsabilidades a los trabajadores. Tal trabajo, realizado tanto en la economía formal como en la informal, se caracteriza por las variables de incertidumbre e inseguridad en distintos grados y planos todos ellos relacionados: duración del trabajo, indeterminación del empresario regularidad o irregularidad de la prestación laboral; insuficiencia de ingresos y de protección social e incluso dificultades para la afiliación a un sindicato y para el acceso al derecho de negociación colectiva »¹⁴.

La precariedad, por tanto, puede ser entendida como aquella situación que viven los trabajadores que, por diversos motivos, sufren procesos que implican inseguridad, incertidumbre y falta de garantía en las condiciones de trabajo¹⁵. Así, en principio, se ha de mencionar que este concepto tan «denso» asociado a la percepción de una situación injusta, implica el empobrecimiento y la quiebra de expectativas de futuro de los jóvenes en un entorno de profunda crisis económica y sistémica. Esto, además, conlleva situar a este segmento de la población en una situación de desprotección, que se ha agudizado en los últimos años como consecuencia de la proliferación de becas, prácticas, pasantías y otras formas de trabajo «pre-laborales»¹⁶, que no son tratados como relación laboral y que hacen disminuir la inseguridad jurídica.

Acercarse al marco de la precariedad juvenil exige distinguir, por tanto, tres planos que la definen y que se corresponden entre sí. En primer término, la inestabilidad, la inseguridad y la fragilidad en el trabajo. En segundo lugar, la flexibilidad y la penosidad en las condiciones laborales, además de bajas remuneraciones (que ya se han estudiado). Y, por último, la indefensión, la subordinación y la desprotección de estos jóvenes.

Asimismo, se puede hacer finalmente una breve referencia al exceso de horas habitualmente trabajadas (tanto retribuidas como no) como otro de los caracteres o condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad de los jóvenes con respecto a los trabajadores de mayor edad, ya que es muy común que la jornada de trabajo de muchos jóvenes lleve implícita un mayor número de horas de trabajo sin que estas sean reconocidas o compensadas económicamente. Por último, pero no por ello menos importante, están las dificultades o imposibilidades de ascender o promocionar profesionalmente.

2. EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE EMPLEO JUVENIL

La OIT, en su informe denominado «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2017», ha advertido un panorama desolador en términos del empleo juvenil, caracterizado por una gran escasez de puestos de trabajo disponibles en la Unión Europea que puede llevar a los jóvenes a competir¹⁷ por ellos, tolerando formas de trabajo precarias y mal remuneradas, menos protegidas y más arriesgadas. Esto pone de manifiesto, en cierto modo, la incapacidad de la Unión Europea para ofrecer a los jóvenes puestos de trabajo suficientes y de calidad, la cual puede tener como resultado una oleada de emigración de los jóvenes y, por tanto, una gran pérdida de mano de obra cualificada.

Además de la emigración de los jóvenes, con los perjuicios que trae consigo, el elevado desempleo juvenil puede retrasar la edad en que se forma una familia, lo cual puede asimismo tener efectos negativos en las tasas de fecundidad y de natalidad –estas disminuirían, probablemente, como consecuencia de la inestabilidad laboral de los jóvenes y de una mayor incertidumbre sobre los ingresos–. Todo ello en el marco de un creciente y progresivo envejecimiento¹⁸⁾ de la pirámide de población (tanto española como europea) que, sin duda alguna, puede poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema público de la Seguridad Social.

El estudio realizado por Tablado concluye que estos problemas de sostenibilidad podrían ser solventados si se incrementase el número de cotizantes a la Seguridad Social¹⁹⁾ y, en particular, si se incrementase el número de jóvenes cotizantes. Y este incremento se podría conseguir a través de una apuesta decidida por las políticas de creación de empleo juvenil. Dicho lo cual, una Europa que envejece no puede permitirse el lujo de desperdiciar los conocimientos y las capacidades de su juventud.

Para concluir este apartado, podemos señalar que la difícil situación de los jóvenes europeos en general, y españoles en particular, invita a reflexionar sobre cuáles pueden ser las políticas más adecuadas para estimular la creación de más y mejores puestos de trabajo para el colectivo de los jóvenes.

III. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL: UNA FÓRMULA PARA LA CREACIÓN DE MÁS Y MEJORES PUESTOS DE TRABAJO PARA LOS JÓVENES

1. IDEAS GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LA JUVENTUD

Los elevados niveles de desempleo juvenil acentuados por la crisis (especialmente en los menores de 25 años), los caracteres o condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad de los jóvenes con respecto a los trabajadores de mayor edad (la precariedad laboral, la elevada temporalidad del empleo, las diferencias salariales, el exceso de horas trabajadas –tanto retribuidas como no– y la dificultad o imposibilidad de ascender o promocionar profesionalmente), y el limitado ritmo de creación de empleo han animado a los gobiernos europeos y nacionales a desarrollar distintas políticas destinadas a la creación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes, que son la clave del dinamismo y de la prosperidad futura de la Unión Europea.

Todo ello nos lleva a entender las políticas de creación de empleo juvenil²⁰⁾ como aquellas actuaciones e iniciativas que toman los poderes públicos con el objetivo de ofrecer más oportunidades a la juventud a través de la creación de empleo estable y de calidad. En este sentido, los poderes públicos, que tienen el deber de velar por la presencia de un mercado de trabajo que funcione correctamente, no solo deben desarrollar estas políticas, sino que deben orientarlas a la consecución de un nivel de empleo elevado y duradero, tal y como se describe en el

art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹⁾ –en adelante, TFUE–: « En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado »²²⁾.

Algunos de los instrumentos nacionales y europeos que reconocen el objetivo de estas políticas son: la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020²³⁾, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil²⁴⁾, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020²⁵⁾, la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo (Europa 2020)²⁶⁾ y la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2010-2018²⁷⁾.

A través de la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo se presenta un nuevo panorama para las políticas de empleo juvenil, tanto a nivel estatal como territorial. Conviene destacar que esta Estrategia, desde la óptica del desarrollo local como política de creación de empleo, incluye el desarrollo económico territorial dentro de su ámbito de actuación y reconoce el valor de las estrategias locales a efectos del aprovechamiento de nuevas oportunidades ligadas al aumento de la exportación y a las innovaciones tecnológicas, con lo cual resulta indispensable promover y gestionar en el marco local actuaciones destinadas a la creación de empleo y la iniciativa empresarial. Por lo que se refiere a los jóvenes, esta Estrategia recoge para el periodo 2017-2020 el objetivo consistente en mejorar la empleabilidad y la inserción de los jóvenes menores de 30 años, impulsando la Garantía Juvenil y dando cumplimiento a los compromisos adquiridos con la Unión Europea²⁸⁾. Asimismo, hay que tener muy presente el marco trazado por la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, en la que se incorpora un amplio programa de 100 medidas a favor de los jóvenes.

Por otro lado, la política de creación de empleo juvenil desarrollada en España no puede estar al margen de la política y las directrices que emanan de la Unión Europea. Cabe destacar la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020, que vela por un modelo de crecimiento de la Unión Europea más inteligente, sostenible e integrador, apoyado por una economía con un alto nivel de empleo. Mediante esta Estrategia se han puesto en marcha distintas iniciativas concretas para ayudar a los jóvenes a acceder a las oportunidades de empleo, además de diversas campañas de sensibilización para fomentar la demanda de empleo joven entre las pymes y facilitar el contacto entre los jóvenes y las empresas.

Existe, por otra parte, la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2010-2018, que configura un marco de cooperación para el periodo 2010-2018, sin menoscabo de la responsabilidad general de los Estados miembros en este ámbito. Se trata, sin duda, de una Estrategia que persigue, entre otros objetivos, la creación de más oportunidades y una mayor igualdad para los jóvenes en la educación y en el mercado de trabajo.

Sin embargo, estas políticas de empleo, tanto nacionales como europeas, no están logrando los resultados esperados, en la medida en que no están consiguiendo en la práctica las condiciones necesarias y propicias para crear más y mejores puestos de calidad para los jóvenes. Particularmente, no han sido demasiado efectivas en lo que se refiere a la generación de empleo de calidad –bien sea de forma directa o indirecta–, ya que salta a la vista que se han extendido los empleos temporales y a tiempo parcial, con bajas remuneraciones y condiciones laborales precarias.

En vista de que las anteriores políticas no han estado a la altura de las expectativas iniciales, se presentarán a continuación las políticas de empleo juvenil en el marco local, prestando atención a las diferentes herramientas, estructuras y acciones locales existentes para la generación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes. Como veremos, la justificación de estas políticas se encuentra en la cercanía de las comunidades locales a las necesidades de los más jóvenes.

2. LAS POLÍTICAS LOCALES DE EMPLEO Y SU IMPORTANCIA EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD PARA LOS JÓVENES: DELIMITACIÓN, MARCO REGULADOR, ESTRUCTURAS, INSTRUMENTOS Y ACCIONES LOCALES CONCRETAS

2.1. Políticas de empleo juvenil en el ámbito local: dimensión local y marco regulador

Las políticas locales de empleo en general y las políticas locales de empleo juvenil en particular vienen reivindicándose en los últimos tiempos tanto desde las instituciones de la Unión Europea como desde las propias instituciones locales.

Antes de analizar si el marco local es el medio más idóneo para desarrollar las políticas de creación de empleo para los jóvenes, conviene, en primer término, conocer si quiera que las actuaciones de la administración pública local convergen con las actuaciones y competencias del resto de administraciones de mayor ámbito territorial y económico que pueden intervenir en el mercado de trabajo español²⁹⁾. Y ello es así, ya que la responsabilidad y la competencia de la política de empleo han correspondido fundamentalmente a los distintos Estados (y también a las Comunidades Autónomas en el caso de España), si bien la Unión Europea también tiene otras competencias especiales respecto a la « coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas », tal y como se

desprende del [art. 5](#) del TFUE³⁰. De tal modo que el papel de las entidades locales en materia de políticas de empleo se ve limitado a la mera colaboración con los Estados y las Comunidades Autónomas en la aplicación de las medidas estipuladas por estos³¹.

Desde la Unión Europea se viene reconociendo cada vez más la importancia de la dimensión local en las políticas de empleo³². A día de hoy, existen diversas normas comunitarias que hacen referencia a tal reconocimiento, entre las cuales pueden resaltarse: el TFUE, la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, y el [Reglamento de la UE 1303/2013](#) por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, y otros³³.

Por su parte, el TFUE, en su [art. 174](#), establece que la Unión Europea, con el propósito de reforzar su cohesión económica, social y territorial, se propondrá estrechar las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y reducir el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre estas regiones, se indica que se prestará una especial consideración a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones ultraperiféricas, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Por tanto, el [art. 174](#) del TFUE permite que las instituciones de la Unión Europea tengan una competencia general para desarrollar y proseguir actuaciones enfocadas a la consecución de los objetivos de cohesión económica, social y territorial. Entre estas actuaciones se encuentra la propia Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo³⁴, que impulsa la participación y colaboración de las administraciones locales y regionales en las políticas de empleo y en el mercado de trabajo.

Por otro lado, el Reglamento de la UE 1303/2013, al definir el concepto de «estrategia de desarrollo local participativo» en su art. 2.19, hace referencia a las «operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales». Asimismo, en su art. 5.1, establece el nivel «local» como una de las partes de los «acuerdos de asociación» entre los Estados miembros y las «autoridades locales y regionales competentes».

A nivel nacional también se viene prestando cada vez una mayor atención al enfoque local en las políticas de empleo. En la [Constitución Española](#) no se han reconocido, de forma expresa, competencias en materia de empleo a las entidades locales³⁵, pero, sin embargo, el [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo³⁶ –en adelante, TRLE– sí que ha expresado tal reconocimiento, a propósito de los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas ([art. 3](#) del TRLE), en los cuales se enfatiza la dimensión local de las políticas de empleo ([art. 4](#) del TRLE).

Realmente, el [art. 4](#) del TRLE es esencial para comprender la labor que desempeñan las entidades locales en materia de políticas de creación de empleo en general, y de creación de empleo para la juventud en particular. En concreto, este precepto viene a decir que la política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, «deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local». En otras palabras, dicho precepto recoge claramente un mandato al Gobierno de la Nación –el cual tiene asignadas las competencias de planificación y coordinación de las políticas de empleo–, para que tenga en consideración las necesidades particulares de cada territorio, «adaptándolas al ámbito local, teniendo en cuenta las características e idiosincrasia geográficas, económicas y sociales de las distintas localidades. Se introduce de esta forma la dimensión local en los Planes Nacionales de Empleo, en consonancia con las orientaciones de la Unión Europea recogidas en la Estrategia de Empleo, a la que nos vamos a referir enseguida»³⁷.

En base a lo anterior, las entidades locales de nuestro país, a pesar de que la Constitución no les ha otorgado competencias específicas en materia de empleo, sí que pueden colaborar con el resto de niveles y participar en la ejecución y aplicación de programas y políticas activas de empleo, incluidos los de fomento del empleo de las personas más jóvenes. Además, en virtud de su autonomía local³⁸, pueden tomar medidas eficaces para aumentar tanto la cantidad como la calidad de los empleos disponibles, creando empleos a nivel local reales y sostenibles en el tiempo. Sobre esta cuestión, conviene destacar que muchas corporaciones locales disponen de una amplia gama de recursos para materializar las políticas de creación de empleo: los recursos económicos, financieros, políticos, organizativos, socioculturales, las infraestructuras y el valioso capital humano, entre otros.

Las políticas de empleo han de realizarse desde la proximidad, y en este sentido las comunidades locales desempeñan un papel esencial debido a su cercanía a las necesidades de los ciudadanos, lo que permite atender mejor las necesidades de estos últimos. Asimismo, han de realizarse de forma coordinada con los diferentes niveles administrativos, sobre la base de un diagnóstico compartido de los problemas y de los aspectos positivos de los que se parte. O lo que es lo mismo, es necesario que haya una coordinación y una colaboración con los demás actores (entre otros, la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas) para que la creación de empleo para el colectivo de los jóvenes no se plantee como una política aislada, monopolio de las entidades locales.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos concluir que la dimensión local es un ámbito idóneo para llevar a cabo las políticas de creación de empleo para las personas jóvenes, no solo porque hay una mayor proximidad entre las comunidades locales y las necesidades de estas personas, sino también porque este enfoque puede atender más eficazmente las particularidades de las distintas localidades y territorios (diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales). Sin embargo, como se ha señalado antes, las políticas no deben desvincularse de las actuaciones del resto de niveles.

2.2. Estructuras e instrumentos locales para el fomento del empleo entre los jóvenes

A. Clasificación de los instrumentos y estructuras más relevantes

En el epígrafe anterior hemos estudiado que las políticas de empleo en el ámbito local pueden tener un efecto directo y muy positivo sobre el mercado de trabajo de determinados colectivos que presentan especiales dificultades para encontrar un puesto de trabajo, entre los cuales destaca el colectivo de los jóvenes. A partir de ello, se pretende analizar en las siguientes líneas toda una serie de estructuras e instrumentos³⁹ –organismos autónomos, sociedades, patronatos, institutos municipales, foros, observatorios, etc.– de empleo y desarrollo local que han ido creando las entidades locales, «cuyo objeto de actuación preferentes son las políticas activas de empleo»⁴⁰.

Hacer un listado exhaustivo de estas estructuras e instrumentos tan necesarios para la promoción del empleo es una tarea muy complicada, dado su número y dispersión. No obstante, se incluirá a continuación una clasificación con los más relevantes:

a. Los planes locales de empleo

Los planes locales de empleo pueden definirse como planes de acción concebidos para conseguir el cumplimiento de determinados objetivos vinculados con el empleo y la mejora de la economía local de un territorio. Se aprueban, sin duda, para mejorar la capacidad de intervención en un territorio a través del desarrollo de acciones⁴¹ personalizadas y planificadas que permitan lograr un cambio positivo que conduzca a una mejora de las oportunidades de empleo de los ciudadanos de un ámbito territorial concreto. Ello suele estar estrechamente vinculado con la participación juvenil y la completa integración de los jóvenes como miembros activos de la realidad territorial.

En resumidas cuentas, son instrumentos que, entre otras cosas, pretenden:

- Hacer frente a las elevadas tasas de desempleo.
- Crear más y mejores puestos de trabajo, así como consolidar los puestos ya existentes.
- Facilitar la inclusión social y laboral de determinados colectivos (jóvenes, mujeres, personas en edad avanzada y discapacitados).
- Fomentar el emprendimiento y el autoempleo (especialmente de base tecnológica).
- Reducir la temporalidad, la precariedad y la economía sumergida local.
- Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.
- Potenciar la formación para el empleo.
- Impulsar la estabilidad en el empleo.

La experiencia revela que los planes locales de empleo constituyen un instrumento idóneo para garantizar la coherencia a nivel local y para aumentar las oportunidades de empleo de los jóvenes que se encuentran desempleados. Ahora bien, para que los planes locales de empleo ofrezcan buenos resultados, es necesario que desde el principio se realice una apuesta decidida por la « *la participación, el consenso y el compromiso de todas las partes implicadas en el territorio en la resolución de las problemáticas locales relacionadas con el empleo. En consecuencia, su elaboración (de los planes locales de empleo), ejecución y evaluación se hará de modo colaborativo entre las administraciones local, autonómica y nacional, los agentes sociales del territorio (sindicatos y organizaciones empresariales), el tercer sector y la ciudadanía* »⁴².

b. Las agencias de empleo y desarrollo económico local

Las agencias de empleo y desarrollo local (AEDL)⁴³ son organismos autónomos municipales creados para el cumplimiento de los objetivos de mejora económica y social del municipio⁴⁴. En otros términos, son organismos que se encargan de la gestión, el desarrollo y la ejecución de cuantas actividades y acciones vayan dirigidas a la constitución de un entorno territorial favorable marcado por el desarrollo social y económico, así como por la creación de empleos de calidad, pudiendo colaborar con otros municipios, entidades o administraciones con el propósito de cumplir mejor sus objetivos.

Las agencias de empleo y desarrollo local⁴⁵ se encargan de ofrecer a todos los ciudadanos interesados una asistencia y atención personalizada sobre empleo, formación y actividad empresarial, todo ello en un ambiente cálido y acogedor. Pero, en especial, se encargan de ofrecer a los jóvenes del medio local información sobre el mercado de trabajo y las contrataciones, orientación académica, ayuda para la búsqueda de su primer empleo y su inserción social y laboral, cursos de formación, apoyo y asesoramiento a nuevos emprendedores en la puesta en marcha y ejecución de sus proyectos, ayuda en relación a la búsqueda de inversiones o respecto de la tramitación de ayudas y subvenciones, etcétera. La experiencia pasada demuestra que este tipo de estructuras dirigidas a sumar esfuerzos en favor del empleo y el desarrollo de un territorio – atendiendo a sus características específicas– pueden ser muy efectivas para dinamizar la creación de actividad productiva y la promoción de la economía local.

c. Los foros de ciudades por el empleo

Los foros de ciudades por el empleo pueden ser definidos como aquellas estructuras que basan su modelo de funcionamiento en la existencia de un espacio físico o virtual de colaboración y de reuniones plenarias de carácter periódico y rotatorio entre los diferentes ayuntamientos participantes. A través de ellos, se consiguen resultados muy satisfactorios a favor de los ciudadanos, de las empresas y del conjunto de la sociedad.

En el marco de la dimensión local de la política de empleo, y en coherencia con la estrategia Europea de Empleo y con el art. 4 del TRLE, los foros de ciudades por el empleo asumen como propio « *el objetivo genérico de mejorar la eficacia de las políticas de empleo y formación que desarrollan los municipios, a través de la cooperación, la formación y el intercambio de buenas prácticas* »⁴⁶. De acuerdo con este objetivo, el foro de ciudades españolas para el empleo, creado a iniciativa del ayuntamiento de Madrid, y compuesto actualmente por los ayuntamientos de Málaga, A Coruña, Alicante, Almería, Badajoz, Barcelona, Burgos, Castellón, Gijón, Huelva, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Logroño, Madrid, Oviedo, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Valencia, Valladolid y Vitoria, considera necesario « *reconocer expresamente las funciones de las corporaciones locales en relación con el diseño de las políticas de empleo, su planificación y gestión, así como la capacidad de innovación y adaptación en dichas políticas en el marco de su autonomía, en el ámbito de su territorio y en la necesaria coordinación con otras políticas sociales y con el desarrollo local* »⁴⁷.

Desde la dirección del foro de ciudades españolas por el empleo se ha venido destacando, en numerosas ocasiones, la importancia de la juventud en el desarrollo presente y futuro de los diferentes territorios, así como la necesidad de generar nuevas oportunidades para este colectivo en el ámbito local. Por una parte, oportunidades para el emprendimiento y, por otra parte, oportunidades en todo lo relativo al desarrollo de las nuevas tecnologías y a la identificación de aquellas áreas de la economía que practicarán un crecimiento en los próximos años.

d. Los observatorios locales de empleo

Los observatorios locales de empleo se conciben como unidades técnicas, al servicio de las corporaciones locales, que se dedican a la investigación, al análisis y a la observación estratégica del mercado de trabajo en un ámbito territorial concreto. Son, en definitiva, una valiosa fuente de información y conocimiento para enfocar adecuadamente las actuaciones públicas de fomento del empleo que se lleven a cabo en el ámbito local, como son, por ejemplo, la formación para el empleo, el asesoramiento a las empresas y a los jóvenes emprendedores, la intermediación, la orientación y la información laboral.

Además de ser instrumentos técnicos de investigación para los técnicos de la corporación local, los observatorios locales de empleo se encargan de reunir datos y estadísticas útiles para la acción socioeconómica⁴⁸ y para la realización de publicaciones e informes sobre la evolución del empleo del municipio. Dichos informes y publicaciones, que suelen estar a disposición de todos los ciudadanos, también pueden ser aprovechados por los técnicos de otros municipios, fomentándose de esta forma la colaboración y el intercambio de buenas prácticas en lo relativo a fomento del empleo en el marco local.

Los observatorios locales de empleo se encuentran muy extendidos en nuestro país y vienen arrojando resultados muy positivos en materia de empleo, como la mejora en la identificación de las profesiones y puestos de trabajo emergentes, de los conocidos como yacimientos de empleo y de las ocupaciones que tienden a desaparecer o que requieren de una serie de adaptaciones y cambios en un término local concreto. Estos instrumentos de apoyo e investigación son esenciales, no solo para el desarrollo de actuaciones concretas dirigidas a la creación de empleo para los jóvenes, sino también para el éxito de las iniciativas locales en general.

e. Las iniciativas locales y rurales de empleo

El concepto de iniciativas locales de empleo –también conocidas como ILEs– fue acogido por la Comisión Europea y por la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 1982. La entonces Comunidad Económica Europea se encargó de definir las iniciativas locales de empleo como « *aquellas acciones basadas en la comunidad local (...) que tienen por finalidad la generación de empleos nuevos, útiles, viables y duraderos, en pequeñas empresas creadas a tales efectos* »⁴⁹. Estas iniciativas cubren numerosas y muy diversas áreas de interés como, por ejemplo, la revitalización local, la inserción social y la reinserción de numerosos colectivos (entre ellos, el de los jóvenes), la creación de empresas, las cooperativas de trabajadores, las actividades artesanales, las industrias tecnológicas, las actividades agrícolas, etc.

Como se podrá ver a continuación, las iniciativas locales de empleo presentan características muy diversas⁵⁰:

- Son el resultado de acciones de personas o grupos de individuos que están desempleados o se encuentran amenazados por el desempleo.
- Son llevadas a cabo por personas que no están necesariamente familiarizadas con la gestión o administración de una empresa y que no tienen ningún capital personal de especial importancia.
- Son un método importante para las personas cuyas posibilidades de integración o reintegración en el mercado laboral son muy reducidas.
- Difieren ampliamente en sus modos de organización.
- Integran una amplia variedad de actividades que están normalmente centradas en las necesidades locales y adaptadas a las condiciones locales.
- Son relevantes en lugares donde el desempleo está muy extendido como consecuencia de las dificultades especiales de desarrollo.
- Frecuentemente, requieren de la cooperación, especialmente a nivel local y regional, de las autoridades públicas, los interlocutores sociales y otras partes, incluidas las organizaciones juveniles.
- Tienen tener como objetivo principal la creación de puestos de trabajo económicamente viables.
- Pueden reconstruir la confianza, mejorar la cualificación profesional y desarrollar la capacidad e iniciativa empresarial.

Muy similares a las iniciativas locales de empleo son las iniciativas de empleo rural (más conocidas como IERs), las cuales pueden ser definidas como aquellas iniciativas innovadoras, que están apoyadas por las administraciones locales y que pretenden la creación de más y mejores puestos de trabajo en los territorios rurales, incrementando así las posibilidades que ofrece el mercado laboral, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia.

La gran experiencia acumulada desde inicios de los años ochenta hasta la fecha indica que las iniciativas locales y rurales de empleo son clave para buscar, en cada territorio, una solución al desempleo, problema este que se acentúa, como hemos visto a lo largo de este trabajo, en el colectivo de los jóvenes. Por esto último, la población joven que reside en el medio local y rural debe tener un papel protagonista en el desarrollo de estas iniciativas, y es fundamental contar con su constante participación y apoyo para lograr un desarrollo local sostenible y persistente en el tiempo, apoyado por una creación de empleo sin precedentes.

f. Los observatorios de desarrollo local y rural

Los observatorios de desarrollo local y rural son instrumentos imprescindibles para el conocimiento pleno de la realidad social y territorial de la zona o el territorio donde están ubicados. Generalmente, permiten « *tener información detallada sobre indicadores demográficos, económicos y empresariales. Una de sus finalidades es la creación de un foro de análisis y reflexión sobre la realidad socioeconómica y sus tendencias, promover el intercambio fluido de ideas, estudios y propuestas y elaborar informes sobre las líneas básicas de actuación de la política económica local-regional que pueden servir para la implantación de acciones de desarrollo local* »⁵¹.

Los profesionales y responsables involucrados en la creación y el establecimiento de los observatorios de desarrollo local y rural suelen contar con una gran experiencia en campos tan diversos como el desarrollo local, el empleo, la gestión de recursos humanos, la formación, la comunicación, la puesta en marcha de programas y proyectos, y la investigación⁵². Y es exactamente dicha experiencia la que fomenta un compromiso con el desarrollo del marco local, pero también con la mejora de la situación social y laboral de los jóvenes en el medio rural. Finalmente, se puede decir los observatorios de desarrollo local y rural, al igual que los observatorios locales de empleo, son instrumentos fundamentales para el éxito de las iniciativas locales.

g. Los pactos locales por el empleo

Con el objetivo de minimizar los efectos del desempleo en los distintos territorios, la Comisión Europea decide crear en el año 1996 los pactos locales por el empleo⁵³, los cuales podrían definirse como aquellos pactos que pueden contribuir a la difusión y extensión de las buenas prácticas a favor del empleo estable y cualificado, así como « *a generar redes de relaciones sociales que propicien la confianza, el reconocimiento mutuo y la reciprocidad entre los actores, así como a crear un clima favorable para el compromiso y el canje de flexibilidad interna por seguridad en el empleo* »⁵⁴.

De conformidad con algunos autores⁵⁵, estos pactos locales por el empleo se caracterizan por tres rasgos fundamentales, siendo el primero de ellos el «desarrollo de los objetivos y estrategias propias de las políticas activas de empleo». Estos acuerdos intentan ofrecer mejores oportunidades a aquellas personas que tienen más dificultades para encontrar un puesto de trabajo (entre estas personas, se encuentran los jóvenes), desarrollando políticas públicas y acciones enfocadas a la mejora de su inserción socio-laboral directa. Ahora bien, también se encargan de otras materias como las infraestructuras económicas, las políticas sociales y la utilización y gestión de la mano de obra en las empresas.

La segunda característica nos remite a la manera de formularlos. Los pactos locales por el empleo son el reflejo del interés, por parte de los distintos actores que intervienen en una determinada región o zona (actores institucionales, agentes sociales –sindicatos y patronales– y demás actores⁵⁶ con interés en el desarrollo de las políticas activas de empleo), de poner en común un mismo objetivo, el de la creación de más y mejores puestos de trabajo, donde deben participar todos los actores conjuntamente a nivel local.

El último elemento propio de los pactos locales por el empleo es su «ámbito espacial de actuación». Básicamente, este ámbito local de actuación hace referencia a un marco territorial interior al del Estado y al de las Comunidades Autónomas.

Con respecto a los procedimientos y resultados de los pactos que se han desarrollado en España, cabe destacar que « *no acaban de cumplir todos los requisitos y objetivos que se plantean en su fase de redacción. Por lo que a la hora de analizar los casos españoles, nos encontramos con muchos problemas para diferenciarlos de las diferentes políticas de creación de empleo que se impulsan desde las administraciones locales o regionales, pues tanto estas políticas como los pactos tienen una finalidad común pero siguen procesos diferentes* »⁵⁷.

h. Los institutos municipales para la formación y el empleo

Los institutos municipales para la formación y el empleo son entes instrumentales configurados, conforme a las previsiones recogidas en la vigente normativa de régimen local, como organismos autónomos locales de carácter administrativo y con personalidad jurídica propia, cuyas actuaciones se dirigen principalmente a la creación de empleo y al desarrollo social y económico de la ciudad. Estas actuaciones se conectan y coordinan con las acciones destinadas a la lucha contra la exclusión social, con el propósito de contribuir desde el nivel local a la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos de la localidad y a la inclusión social y laboral de aquellas personas que se encuentren en situación de exclusión social, entre las cuales se encuentran los jóvenes. Asimismo, los institutos municipales para la formación y el empleo también suelen dirigir sus actuaciones hacia la formación y el aprendizaje permanente, la orientación e inserción profesional, el fomento de proyectos empresariales innovadores que sean desarrollados en el término municipal, el asesoramiento a jóvenes y nuevos emprendedores, y la explotación de los nuevos yacimientos de empleo.

El Instituto Municipal para la Formación y el Empleo del ayuntamiento de Málaga es sólo un ejemplo del éxito de los instrumentos y estructuras locales para el fomento del empleo que se han analizado. De los resultados que se muestran en la Memoria de actividades llevadas a cabo por este organismo en el año 2016⁵⁸⁾, presentada el día 28 de marzo de 2017, cabe destacar la contribución de este organismo a la creación de 1.812 puestos de trabajo, la formación de 14.105 personas, y el apoyo a más de 600 empresas. Finalmente, se puede señalar que la mayor parte de los beneficiarios de sus múltiples actuaciones vienen siendo colectivos que presentan dificultades específicas para acceder al mercado de trabajo, entre ellos el de los jóvenes.

B. La estabilidad y el buen funcionamiento de las estructuras e instrumentos locales para el empleo

En el apartado anterior de este trabajo se ha hecho referencia a la existencia de numerosos instrumentos y estructuras locales tales como organismos autónomos, sociedades, patronatos, institutos municipales, foros y observatorios que han ido creando las entidades locales para poder intervenir en las políticas activas de empleo e inclusión sociolaboral. La proximidad a los ciudadanos y el interés en el territorio son algunos de los rasgos más importantes que les confieren especial valor como fórmula para combatir el desempleo en el ámbito local y favorecer la inclusión laboral y social de los colectivos que presentan una situación económica más desfavorable (entre ellos, el colectivo de los jóvenes).

Para que dichas estructuras sean estables, dinámicas y tengan un buen funcionamiento, es preciso prestar especial atención a las siguientes cuestiones. La primera de ellas tiene que ver con que las estructuras e instrumentos locales para el empleo no reciben una atención suficiente en el marco de las estrategias, nacionales y comunitarias, que reflejan las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado y de la Unión Europea. A este respecto, basta con observar que, en la actualidad, no se incluye ninguna referencia expresa a los citados instrumentos y estructuras locales para el empleo dentro del articulado del [Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre](#), por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, ni tampoco en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Desde nuestro punto de vista, se necesita una mayor colaboración, así como un mayor apoyo político por parte del Estado y de la Unión Europea, que se podría concretar en una mayor visibilidad y en un mayor protagonismo de estas estructuras u organismos locales en las estrategias nacionales y europeas para el crecimiento y el empleo.

La segunda cuestión que debe tenerse en consideración es la falta de apoyo financiero y de personal suficiente para el establecimiento de estructuras u organismos locales estables y capaces de generar riqueza y empleo real en el término local. En relación a ello, es preciso destacar que en los municipios de mayor tamaño –hay que reconocer que no son muchos–, las referidas estructuras locales pueden contar con los recursos necesarios para conseguir el cumplimiento de determinados objetivos vinculados con el empleo y la mejora de la economía local del territorio. Sin embargo, en aquellos municipios de menor tamaño –hay que tener en cuenta que la gran mayoría de los municipios tienen una población inferior a cinco mil habitantes– es difícil presuponer a existencia de recursos financieros y humanos necesarios para la creación y el mantenimiento de estructuras u organismos sólidos y estables⁵⁹⁾. A nuestro modo de ver, se necesitan esfuerzos adicionales para garantizar los recursos suficientes en esta última categoría de municipios.

La tercera cuestión que se puede plantear es la escasa labor de evaluación y supervisión. Desafortunadamente, no se suelen establecer los mecanismos de evaluación, seguimiento y presentación de informes necesarios para valorar la efectividad de las acciones concretas que se ponen en marcha gracias al respaldo de las estructuras locales, y más concretamente, para medir el impacto que dichas acciones tienen en la mejora de los mercados de trabajo locales, en la inserción laboral de determinados colectivos en el territorio y, en definitiva, en el desarrollo de la economía local. En nuestra opinión, el establecimiento de este tipo de mecanismos es fundamental para asegurar el buen funcionamiento de las estructuras e instrumentos que se vienen analizando.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se puede concluir que la estabilidad y el correcto funcionamiento de las estructuras e instrumentos locales para el empleo dependen en buena medida de los recursos financieros y humanos disponibles, de la atención recibida en el marco de las estrategias de empleo –tanto nacionales como europeas– que reflejan las políticas activas de empleo que se desarrollan en el conjunto del Estado y de la Unión Europea, y, por último, de la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento adecuados.

2.3. Explotación de nuevos yacimientos de empleo y acciones locales concretas para la creación de empleo para los jóvenes⁶⁰⁾

La crisis económica y financiera ha causado estragos en todos los sectores de la economía, lo cual precisamente se ha intensificado en el sector servicios, en el comercio y en el sector del turismo, teniendo en cuenta que cualquier crisis económica transforma los hábitos de los consumidores. Desafortunadamente, no es nada sencillo encontrar sectores de la economía que no hayan sufrido la pérdida de puestos de trabajo. En cualquier caso, para hacer frente a esta pérdida de empleos, pero especialmente para hacer frente a la pérdida que ha tenido lugar en el colectivo de los jóvenes, podrían ser útiles las políticas de empleo en el ámbito local que promuevan el desarrollo territorial a escala local y que propongan medidas e iniciativas efectivas para la creación de empleo en el término local.

Los nuevos yacimientos de empleo⁶¹⁾ han de formar parte de las referidas políticas « para ser coherentes con sus propósitos básicos de creación y consolidación de un tejido empresarial propio que genere abundante ocupación estable y en consecuencia crecimiento económico y con todo ello aumentar el bienestar de la población, fin último de las políticas de desarrollo territorial »⁶²⁾. Ello supone, por tanto, que a nivel local deben

identificarse aquellas áreas de la economía que, posiblemente, practicarán un crecimiento en los próximos años y repercutirán en una mejora del bienestar económico y social del término local.

Existen muchos yacimientos de empleo aún sin desarrollar, en particular en el ámbito de la asistencia médica y social, debido al progresivo envejecimiento de la población. Concretamente, hay una serie de actividades cuyos protagonistas son las personas dependientes –mayores⁶³⁾ o con alguna discapacidad–, como son la atención a este colectivo, la limpieza y el cuidado del hogar y de la alimentación, la asistencia geriátrica y residencial, las reparaciones del hogar y la compra diaria, entre otras muchas actividades, que comúnmente ha desarrollado algún miembro de la familia –tradicionalmente de sexo femenino–, y que están actualmente siendo transferidas a actores y agentes externos por los cambios en el papel que desempeña la mujer en el ámbito familiar y laboral y por la transformación de la familia tradicional.

Otras áreas clave que pueden generar numerosos puestos de trabajo a nivel local son las relativas a las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas desarrolladas en el medio local, especialmente rural, con las cuales se puede atraer a nuevos y jóvenes emprendedores. También hay que hacer mención a las actividades gastronómicas, ya que las excelencias gastronómicas de las distintas zonas geográficas pueden propiciar el crecimiento de un turismo que reivindica una especialización en cocina, gastronomía y dietética. Estas últimas podrían posibilitar un crecimiento ligado al aumento de la exportación y a las innovaciones tecnológicas e iniciativas empresariales.

Y, en último lugar, y no por ello menos importante, el creciente interés social por el medio ambiente y por el enorme valor ecológico. De un lado, el interés medioambiental implica la necesidad de optimizar la gestión pública y privada de los residuos, del agua, del aire, así como invertir en la reducción de la contaminación. De otro lado, el creciente interés por el valor ecológico y los nuevos modelos de consumo exigen una inversión en la agricultura –especialmente en la agricultura ecológica– y en las innovaciones de la industria alimentaria. A nivel local, la explotación de estas actividades medioambientales y ecológicas puede generar puestos de empleo y crecimiento a corto, medio y largo plazo.

Por todo lo expuesto con anterioridad, existen numerosas áreas clave para contribuir desde el ámbito local a la generación de empleo para toda la población en general y para los jóvenes en particular. Y, como se verá a continuación, también existen numerosas medidas e iniciativas concretas y viables a corto, medio y largo plazo que pueden revertir en la generación de más y mejores puestos de trabajo para los más jóvenes:

- En primer lugar, cabe destacar el establecimiento de un plan local de empleo, que garantice la inserción laboral de aquellos jóvenes que deseen conseguir un puesto de trabajo. Este plan se ha de complementar con otras políticas de generación de empleo, con el fin de impulsar la creación de empleos sostenibles y duraderos en sectores emergentes del área territorial (nuevas tecnologías, turismo gastronómico, turismo rural, asistencia geriátrica y residencial, agricultura ecológica, nuevos cultivos alternativos...), así como otros empleos que no sean rentables para la iniciativa privada (rehabilitación de espacios medioambientales y urbanísticos, su mantenimiento...). Subsidiariamente, es conveniente que se desarrollen programas locales de formación, impulsando las aulas mentor y las escuelas taller, con el objeto de mejorar la empleabilidad⁶⁴.
- En segundo lugar, medidas enfocadas al emprendimiento y al fomento del autoempleo como alternativa a la búsqueda de empleo. Es necesario que se realicen talleres de emprendimiento y autoempleo, y que se ofrezca a los jóvenes servicios de asistencia técnica, apoyando la creación de proyectos empresariales y prestando asesoramiento desde el inicio de la idea de la empresa hasta el final de su trayectoria. A través de estas medidas se pueden producir avances significativos para el crecimiento económico y la creación de empleo local, aprovechando las ventajas comparativas que presenta un determinado territorio.
- En tercer lugar, el fomento de planes de rehabilitación de espacios degradados del centro histórico y reconversión de locales públicos y espacios abandonados en centros de trabajo para personas discapacitadas, geriátricos y residencias de atención para las personas mayores, centros de trabajo para discapacitados, escuelas infantiles y escuelas municipales de empresas⁶⁵. Pero además se podría promover la cesión gratuita de suelo rústico para poner en marcha nuevas iniciativas empresariales de jóvenes, así como la cesión gratuita de locales públicos durante un intervalo de tiempo para ayudar a los jóvenes a impulsar nuevas ideas de negocio viables. Por ejemplo, escuelas para el fomento de la agricultura, centros de rehabilitación animal, granjas escuela, etc.
- En cuarto lugar, las convocatorias de premios y concursos locales a las ideas o iniciativas empresariales más innovadoras. Es un modo sencillo de premiar el espíritu emprendedor y de estimular el desarrollo económico de una localidad⁶⁶.
- En quinto lugar, la apuesta por plataformas y portales on-line que se destinen, por un lado, a la gestión de la orientación laboral, el asesoramiento y la información. Y, por otro lado, al fomento del comercio tradicional del territorio, las actividades turísticas del entorno local, la agricultura ecológica, las excelencias gastronómicas de la zona, etc.
- En sexto lugar, el apoyo a la financiación a través de microcréditos para jóvenes, en condiciones ventajosas, o acciones que promuevan el acceso al crédito mediante acuerdos de colaboración con las entidades bancarias, o, en su defecto, la creación de cooperativas sociales públicas que faciliten el acceso al crédito.
- En último lugar, cabe destacar que otras medidas que se pueden desarrollar a nivel local para generar puestos de trabajo destinados a los jóvenes pueden ser las bonificaciones a las empresas, las medidas de atracción a la inversión extranjera con retorno social y los ciclos de charlas motivacionales para que las personas jóvenes conozcan de primera mano las prioridades de las empresas locales y también que las empresas conozcan a personas jóvenes con perfiles profesionales atractivos que están en proceso de búsqueda activa, estableciendo oportunidades de intercambio y puntos de conexión entre juventud y empresariado. Asimismo, puede resultar interesante la celebración de ferias locales de empleo en colaboración con las Universidades para promover el contacto entre empresas de diversos tipos y sectores y jóvenes, para que conozcan más y mejor el funcionamiento del mercado de trabajo y aprendan a relacionarse con las empresas.

Por tanto, podemos concluir de estos últimos puntos que existe un amplio catálogo de medidas concretas y viables para generar empleo en el marco local. En otras palabras, las políticas de creación de empleo juvenil en el ámbito local pueden resultar muy útiles, si bien requieren de una alta implicación política y una colaboración real de las distintas administraciones.

IV. CONCLUSIONES

Las actuales circunstancias particularmente difíciles generadas por la crisis económica y financiera mundial han evidenciado la incapacidad de los mercados de trabajo europeos (y, en particular, del mercado de trabajo español) para resolver con eficacia el problema de la escasez de puestos de trabajo disponibles para las personas más jóvenes, así como para establecer soluciones para las siguientes condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad de los jóvenes –que sí trabajan– con respecto a los trabajadores de mayor edad: la precariedad laboral, la elevada temporalidad del empleo, las diferencias salariales, el exceso de horas trabajadas (tanto retribuidas como no) y la dificultad o imposibilidad de ascender o promocionar profesionalmente.

Ante este desolador panorama y ante la posible ineficacia de las políticas nacionales y europeas de empleo, en este estudio se ha examinado la importancia de la dimensión local en las políticas de empleo, así como las posibles herramientas o instrumentos locales existentes para la creación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes. Y es que las corporaciones locales en España –a pesar de que la Constitución no les ha otorgado competencias específicas en materia de empleo– son las que los ciudadanos en general y los jóvenes en particular perciben como más cercanas.

Del análisis practicado, cabe concluir que, a diferencia de lo que a veces se puede llegar a pensar, existe un amplio catálogo de medidas y acciones concretas y viables a corto, medio y largo plazo que pueden revertir en la generación de más y mejores puestos de trabajo para los más jóvenes, y que se pueden poner en marcha en el marco de actuación propio de las entidades locales. Del mismo modo, con lo expuesto anteriormente, puede afirmarse que las políticas de creación de empleo local son imprescindibles para reducir significativamente los niveles de desempleo juvenil, si bien requieren de una alta implicación política y una colaboración real de las distintas administraciones para que la creación de empleo juvenil no se plantee como una política aislada, monopolio de las entidades locales.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALFONSO LOZANO, J., «Protección y fomento del empleo juvenil en la UE», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016.

ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., «La participación de las universidades como plataforma para el empleo joven», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.

CABASÉS PIQUÉ, M. A., GÓMEZ ADILLÓN, M. J., y PARDELL VEÀ, A., «Precariedad y temporalidad, principales características del empleo juvenil

- en España», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 126, 2016.
- CALVO PALOMARES, R., «Agencias de empleo y desarrollo local: ¿una actividad del tercer sector?», *Aposta: Revista de ciencias sociales*, núm. 44, 2010.
- CEBRIÁN, I., «La segmentación del mercado de trabajo y el empleo atípico en los jóvenes», *Temas para el debate*, núm. 271, 2017.
- CUETO IGLESIAS, B., «La escala local en las políticas activas de empleo», *Journal of public policies and territories*, núm. 7, vol. 3, 2015.
- DIPUTACIÓN DE GRANADA: *Herramienta metodológica para la elaboración de planes locales de empleo*, Granada, Diputación de Granada, 2015.
- ECHAVES, A., y ECHAVES, C., «Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 2, 2017.
- ESTEBAN GALARZA, M., FLORES SANTAMARÍA, F., y DEL CASTILLO HERMOSA, J., «Las iniciativas locales de empleo. El papel de los ayuntamientos en una política de desarrollo regional», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 7-8, 1987.
- GÓMEZ SALADO, M. Á., «Las políticas de creación de empleo en el marco local: Algunas ideas como conclusión», en AA.VV., *El empleo en el ámbito local*, Granada, Comares, 2017.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., «De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario», *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 6, 2013.
- MARTÍN, A., y RAMÓN ALÓS, P. J., «Acuerdos de empleo y pactos locales», *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 17, 2000.
- MARTÍN RIVERA, L., «Políticas de formación para el empleo en el ámbito municipal», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.
- MIRAMONTES CARBALLADA, Á., PIÑEIRO ANTELO, Á., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., y LOIS GONZÁLEZ, R. C., «Los pactos territoriales a favor del empleo en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, 2005.
- MORENO VIDA, M. N., y TOMÁS JIMÉNEZ, N., «La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea. En particular, las políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias y estatales», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.
- NIETO ROJAS, P., «La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 114, 2012.
- OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA: «El Observatorio local de empleo como instrumento de apoyo para la observación estratégica y la evaluación participativa en el marco de la iniciativa europea urban», *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: Sector público, economía y sociedad), 1996.
- ORDOÑEZ CASADO, M. I., «Incentivos a la contratación de las personas de edad avanzada», en AA.VV., *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia, Laborum, 2016.
- «Trabajadores maduros y contratación: Una particular referencia al contrato de relevo y a la jubilación flexible», en AA.VV., *Los trabajadores maduros en el contexto de la relación laboral*, Murcia, Laborum, 2017.
- QUESADA SEGURA, R., «La dimensión local de la política de empleo», en VV.AA., *El Derecho del empleo. El Estatuto jurídico del empleo*, Comares, Granada, 2011.
- REQUENA Y DIEZ DE REVENGA, M., «El ascensor social ¿Hasta qué punto una mejor educación garantiza una mejor posición social?», *Observatorio Social de la Caixa*, 2016, disponible en: <https://observatoriosocialacaixa.org/-/el-ascensor-social-hasta-que-punto-una-mejor-educacion-garantiza-una-mejor-posicion-social->.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Política económica y política de empleo», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016.
- ROMERO PARDO, P., «Becas, prácticas y otras formas de trabajo pre-laborales», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016.
- ROSETTI, N., GIBERT, F., y LOPE PEÑA, A., «Los pactos locales por el empleo», en VV.AA., *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, 2002.
- ROSETTI, N., LOPE, A., y GIBERT, F., «Los pactos locales sobre el empleo: proximidad y cooperación», en VV.AA., *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.
- SABARIEGOS DÍAZ, J., «El concepto de trabajo en la economía actual. Desde el pacto social a la precariedad y las distintas reformas laborales», *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 6, 2011.
- SALAS PORRAS, M., «Insuficiencia del marco jurídico español para articular una política de empleo local», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.
- SÁNCHEZ ROCHA, E., «Desempleo juvenil y precariedad laboral», en *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- TABLADO MARRÓN, P., «Emprendimiento, empleo joven y envejecimiento activo», *Diario La Ley*, núm. 8136, 2013.
- TERUEL ROCA, D., «El observatorio como herramienta para el desarrollo local», en VV.AA., *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro*, Universidad de Alicante, Alicante, 2016.
- VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales de promoción del empleo», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.
- VILA TIerno, F., «Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017.
- VILALLONGA, A., «Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales», *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. extra 6, 2002.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

Ahora bien, ya desde el principio, se debe advertir, que no se puede afirmar « *que existan unas políticas claras y concretas para el fomento del empleo juvenil, sino que más bien, nos encontramos ante una adaptación al colectivo de desempleados jóvenes, de una serie de principios que de manera general, se han propuesto para mejorar el mercado laboral* ». En este sentido, véase: ALFONSO LOZANO, J., «Protección y fomento del empleo juvenil en la UE», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, p. 347.

2

Pero no todos los jóvenes se han visto, de la misma forma, perjudicados por la pérdida de empleo, debido a que las consecuencias de la pérdida de empleo son muy distintas en función del nivel de estudios que posea la persona en cuestión. Como afirma el profesor Miguel Requena, la educación protege del desempleo en cada una de las etapas del ciclo económico y en todas las edades. De este modo, el paro incide mucho más en los individuos que cuentan con un nivel más bajo de cualificación en general, y durante las recesiones en particular. En este sentido, REQUENA Y DIEZ DE REVENGA, M., «El ascensor social ¿Hasta qué punto una mejor educación garantiza una mejor posición social?», *Observatorio Social de la Caixa*, 2016, disponible en: <https://observatoriosociallacaixa.org/-el-ascensor-social-hasta-que-punto-una-mejor-educacion-garantiza-una-mejor-posicion-social->.

3

Son numerosos los jóvenes que aceptan todo tipo de trabajos temporales y a tiempo parcial, o que permanecen en puestos de trabajo que no se atreven a dejar por el temor a no encontrar un nuevo empleo. Otros jóvenes deciden volver a estudiar, a la espera de que la situación económica y laboral mejore.

4

Eurostat: Oficina Europea de Estadística. Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

5

El estudio «*Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2017*», publicado en enero de 2017, ofrece una previsión del desempleo mundial en 2017 y 2018, así como los niveles de desempleo en las economías, desarrolladas, emergentes y en desarrollo, con cifras y gráficos detallados. El informe se centra además en la calidad de los empleos, así como en las formas vulnerables que adquieren los mismos y el impacto que estos tienen sobre el descontento social y el deseo de migrar. Proporciona orientación de políticas sobre cómo incentivar el crecimiento económico y crear oportunidades de trabajo decente en todo el mundo.

6

Véanse los datos del Informe «Unemployment statistics» del Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics.

7

Como veremos, en esta situación se entrecruzan numerosas cuestiones « *que tratan de paliarse por el Estado tanto en materia formativa (pues son muchos los jóvenes que han abandonado de forma prematura sus estudios o no tienen una adecuada formación profesional y en el lado opuesto el subempleo de los que están bien formados) como en materia de contratación (ya que este colectivo, además de sufrir una alta tasa de temporalidad, también se encuentran contratados a tiempo parcial en un número importante) y en materia de fomento del espíritu empresarial a través del autoempleo, individual o social* ». En este sentido, ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., «La participación de las universidades como plataforma para el empleo joven», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, p. 212.

8

El empleo temporal, según la OIT, se caracteriza por la contratación únicamente por un periodo de tiempo concreto, e incluye los contratos de duración determinada, además del trabajo ocasional o estacional.

9

En este sentido, GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., «De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario», *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 6, 2013, p. 110. Véase también: CEBRIÁN, I., «La segmentación del mercado de trabajo y el empleo atípico en los jóvenes», *Temas para el debate*, núm. 271, 2017, p. 31.

10

Estos tipos de contratos a menudo incluyen el empleo estacional.

11

Véase el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170502-1>.

12

INFOJOBS Y ESADE (2016): Informe sobre el Estado del Mercado Laboral Español 2015. Disponible en: <http://tueligesinfojobs.net/informe-anual-mercado-laboral-infoJobs-2015.pdf>.

13

Sobre esta cuestión, véanse los siguientes trabajos: ECHAVES, A., y ECHAVES, C., «Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 2, 2017, pp. 33-52; CABASÉS PIQUÉ, M. A., GÓMEZ ADILLÓN, M. J., y PARDELL VEÀ, A., «Precariedad y temporalidad, principales características del empleo juvenil en España», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 126, 2016, pp. 31-52; y VILNITZKY, M., «Contra la precariedad juvenil», *Alternativas económicas*, núm. 45, 2017, pp. 52-53.

14

En este sentido, GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., «De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes...», *op. cit.*, p. 104.

15

SÁNCHEZ ROCHA, E., «Desempleo juvenil y precariedad laboral», en *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 631-632.

16

ROMERO PARDO, P., «Becas, prácticas y otras formas de trabajo pre-laborales», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, p. 218.

17

SABARIEGOS DÍAZ, J., «El concepto de trabajo en la economía actual. Desde el pacto social a la precariedad y las distintas reformas laborales», *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 6, 2011, p. 1.

18

El envejecimiento demográfico es un fenómeno de creciente importancia en las sociedades occidentales, especialmente en Europa. Por ello, se han puesto en marcha políticas públicas enmarcadas en el denominado «envejecimiento activo» que pretenden mejorar la situación y consecuencias sociales de una cada vez más numerosa población mayor.

19

TABLADO MARRÓN, P., «Emprendimiento, empleo joven y envejecimiento activo», *Diario La Ley*, núm. 8136, 2013.

20

En España no solo no existe una definición clara y precisa acerca de la política de empleo juvenil, sino que tampoco hay una definición clara y consolidada sobre política de empleo en general, pues solamente el [art. 1](#) del [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015) hace un intento de definirla, teniendo en cuenta lo dispuesto en los [arts. 40](#) y [41](#) de la [Constitución Española](#) (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978), como aquella política que tiene por finalidad « *el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo* ». En este sentido, véase: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Política económica y política de empleo», en VV.AA., *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, p. 66.

21

DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

22

También el [art. 151](#) del [TFUE](#) hace referencia a la necesidad de conseguir un nivel de empleo alto y duradero, pues menciona lo siguiente: «el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones».

23

[Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre](#), por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (BOE núm. 305, de 16 de diciembre de 2017).

24

El Gobierno aprobó en 2014 el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que culminó con la aprobación, en 2016, del [Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre](#), de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016), una norma que contó con el respaldo del diálogo social y de una amplia mayoría del arco parlamentario.

25

La Ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, ha anunciado recientemente la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020, que viene a sustituir la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 [[Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013), por el que se publica la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y se regulan una serie de medidas de distinta naturaleza para la puesta en marcha de dicha Estrategia].

26

La Estrategia Europa 2020 se aplica a través de seis grandes orientaciones de política económica de los Estados miembros y la Unión (Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010) y de cuatro orientaciones de política de empleo de los Estados miembros (Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010), que sustituyen a las de la Estrategia de Lisboa.

27

La Comisión en una comunicación de abril de 2009, «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación», propuso una nueva estrategia para la política europea en el ámbito de la juventud y que sirvió de base a la Resolución del Consejo, de 27 de noviembre de 2009, por la que estableció la conocida como Estrategia de la UE para la juventud (2010-2018).

28

Véase: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3009>.

29

En este sentido, es recomendable en siguiente trabajo: VILA TIerno, F., «Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, pp. 3-11.

30

La política de empleo comunitaria se encuentra caracterizada por la coordinación de las políticas de los distintos gobiernos nacionales, coordinando las políticas estatales en la materia, pero respetando las competencias de los distintos estados miembros.

31

En España, particularmente, conviene recordar que las actuaciones de las entidades locales en lo que respecta al empleo dependen de lo dispuesto en los [arts. 137](#) y [140](#) de la vigente Constitución Española, en los diversos Estatutos de Autonomía y en las normas estatales, concretamente, la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1985) y el [RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE núm. 96 de 22 de abril de 1986).

32

En este sentido, MORENO VIDA, M. N., y TOMÁS JIMÉNEZ, N., «La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea. En particular, las

políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias y estatales», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, p. 98.

33

El título completo de esta norma es el que se muestra a continuación:  [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el  [Reglamento \(CE\) n.º 1083/2006](#) del Consejo.

34

La Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020, defiende la participación y colaboración de las administraciones locales y regionales en ámbitos importantes (mercado de trabajo, emprendimiento, formación...) de dicha Estrategia. Asimismo, el Comité de las Regiones de la Unión Europea implica a los entes regionales y locales a través de la Plataforma de Seguimiento de Europa 2020, conformada por más de 150 regiones y ciudades que participan en redes dedicadas al crecimiento y el empleo, intercambian buenas prácticas y contribuyen al debate de la Unión Europea acerca de Europa 2020. Además, la Comisión Europea facilita una plataforma digital para crear redes con la finalidad de implicar a las administraciones locales y regionales y facilitar así su contribución al alcance de los objetivos de Europa 2020.

35

En este sentido, se menciona aquí el trabajo de SALAS PORRAS, M., «Insuficiencia del marco jurídico español para articular una política de empleo local», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, p. 132.


36

BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

37

MARTÍN RIVERA, L., «Políticas de formación para el empleo en el ámbito municipal», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, p. 202; y QUESADA SEGURA, R., «La dimensión local de la política de empleo», en VV.AA., *El Derecho del empleo. El Estatuto jurídico del empleo*, Comares, Granada, 2011, pp. 141 y ss.

38

En el caso concreto de España, se hace referencia a esta autonomía local en el  [art. 137](#) de la Constitución Española, que dispone: « *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses* ».

39

VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales de promoción del empleo», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, p. 166.

40

VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales...», *op. cit.*, p. 166.

41

Los planes locales de empleo, con sus acciones personalizadas, se suelen reflejar en un documento que sirve de guía para el cumplimiento de los objetivos previstos.

42

DIPUTACIÓN DE GRANADA : *Herramienta metodológica para la elaboración de planes locales de empleo*, Granada, Diputación de Granada, 2015, p. 8.

43

Podemos citar a continuación algunos ejemplos: Agencia de Promoción de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada (La Rioja); Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Aspe (Comunidad Valenciana); Agencia de Desarrollo Local y Empleo del Ayuntamiento

de Cartagena (Región de Murcia); Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Vega de San Mateo (Comunidad Autónoma de Canarias); Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento del Valle de Trápaga-Trapagaran (País Vasco); Agencia Local de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Gijón (Asturias); Agencia de Empleo y Desarrollo local del Ayuntamiento de Sayalonga (Andalucía); etc.

44

CALVO PALOMARES, R., «Agencias de empleo y desarrollo local: ¿una actividad del tercer sector?», *Aposta: Revista de ciencias sociales*, núm. 44, 2010, p. 5.

45

Según la profesora VALLECILLO GÁMEZ, estas agencias «añaden valor significativo al sistema de desarrollo local, al facilitar la planificación y (...) son a menudo organizaciones flexibles que pueden estar precisamente calibradas para transformar efectivamente el ambiente donde operan. Debido a que los desafíos y oportunidades del desarrollo local varían entre lugares y tiempo, estas agencias muestran un alto grado de diversidad con respecto a los objetivos, estructuras, herramientas, funciones, modelos de negocio y enfoques». En este sentido, VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales...», *op. cit.*, p. 16.

46

Este objetivo se establece expresamente en la página web oficial del foro de ciudades por el empleo: <http://www.ciudadesporeempleo.es/>.

47

Véase de nuevo el siguiente enlace: <http://www.ciudadesporeempleo.es/>.

48

OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA: «El Observatorio local de empleo como instrumento de apoyo para la observación estratégica y la evaluación participativa en el marco de la iniciativa europea urban», *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: Sector público, economía y sociedad), 1996, pp. 155-169.

49

Tal y como se señala en la siguiente obra: ESTEBAN GALARZA, M., FLORES SANTAMARÍA, F., Y DEL CASTILLO HERMOSA, J., «Las iniciativas locales de empleo. El papel de los ayuntamientos en una política de desarrollo regional», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 7-8, 1987, p. 260; citándose al respecto el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (en adelante, DOCE), C70 de 12 de marzo de 1984.

50

Estos rasgos fueron recogidos literalmente en el DOCE, C161 de 21 de junio de 1984.

51

TERUEL ROCA, D., «El observatorio como herramienta para el desarrollo local», en VV.AA., *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro*, Universidad de Alicante, Alicante, 2016, p. 555.

52

VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales...», *op. cit.*, p. 169.

53

«En 1996, y en este contexto, la Comisión Europea creó la figura política del Pacto Local para el Empleo, mediante la cual pretendía intensificar la incidencia de esta variable en las grandes políticas comunitarias. La Comisión insistía en la necesidad de una ampliación y una intensificación de la cooperación entre los interlocutores sociales y el sector privado de una determinada región o zona que presentase una inestabilidad laboral muy aguda. Al mismo tiempo, proponía a los Estados miembros una acción piloto para completar y reforzar a nivel local las orientaciones de estos pactos. Así, la finalidad de estos pactos piloto se puede dividir en dos objetivos. En primer lugar mejorar la variable de empleo y, en segundo, que sirviese de modelo para futuros pactos territoriales por el empleo». En este sentido, MIRAMONTES CARBALLADA, Á., PIÑEIRO ANTELO, Á., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., y LOIS GONZÁLEZ, R. C., «Los pactos territoriales a favor del empleo en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, 2005, p. 337.

54

En este sentido, MARTÍN, A., y RAMÓN ALÓS, P. J., «Acuerdos de empleo y pactos locales», *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 17, 2000, p. 222.

55

Entre ellos: ROSETTI, N., LOPE, A., y GIBERT, F., «Los pactos locales sobre el empleo: proximidad y cooperación», en VV.AA., *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002, pp. 1-2; y ROSETTI, N., GIBERT, F., y LOPE PEÑA, A., «Los pactos locales por el empleo», en VV.AA., *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, 2002, pp. 207-232.

56

Por ejemplo, empresas individuales, empresas de servicios de inserción, intermediación y formación laboral y las entidades del tercer sector que se dedican a alguno o todos estos aspectos.

57

VALLECILLO GÁMEZ, M. R., «Estructuras e instrumentos locales...», *op. cit.*, p. 170.

58

La memoria de actividades desarrolladas en el año 2016 puede ser consultada en el enlace que se muestra a continuación: https://issuu.com/imfe.malaga.eu/docs/pdf_web_memoria_2016.

59

CUETO IGLESIAS, B., «La escala local en las políticas activas de empleo», *Journal of public policies and territories*, núm. 7, vol. 3, 2015, p. 5.

60

El presente subepígrafe tiene su origen en el último apartado del siguiente trabajo: GÓMEZ SALADO, M. Á., «Las políticas de creación de empleo en el marco local: Algunas ideas como conclusión», en AA.VV., *El empleo en el ámbito local*, Granada, Comares, 2017, pp. 361-369.

61

Los nuevos yacimientos de empleo, también conocidos como filones de ocupación, son el término utilizado por el Libro Blanco de Delors para describir aquellas actividades laborales que, por un lado, ayudan a combatir el desempleo y que, por otro lado, contribuyen a satisfacer las necesidades sociales parcialmente atendidas o sin atender. En este sentido, VILALLONGA, A., «Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales», *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. extra 6, 2002.

62

VILALLONGA, A., «Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear...», *op. cit.*

63

Las siguientes lecturas son útiles para analizar la situación del colectivo de las personas mayores en el contexto de la relación de trabajo: ORDOÑEZ CASADO, M. I., «Trabajadores maduros y contratación: Una particular referencia al contrato de relevo y a la jubilación flexible», en AA.VV., *Los trabajadores maduros en el contexto de la relación laboral*, Murcia, Laborum, 2017, pp. 73-93; y ORDOÑEZ CASADO, M. I., «Incentivos a la contratación de las personas de edad avanzada», en AA.VV., *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia, Laborum, 2016, pp. 131-152.

64

Si bien es cierto que incrementar los niveles de educación y formación, así como mejorar los conocimientos y competencias de los trabajadores, es una garantía para el empleo y para el empleo de calidad, también es cierto que el problema de la falta de empleos no se soluciona, aunque las personas sean muy «empleables».

65

A este respecto, resulta preciso destacar que estas escuelas locales de empresas, como la Escuela Municipal de Empresas de Málaga, proporcionan un apoyo clave para aquellas personas con inquietudes hacia diversos campos relacionados con el mundo de la empresa, sea cual sea su dimensión, ofreciendo determinados cursos, seminarios, consultorías y talleres adaptados a las últimas tendencias.

66

Por ejemplo, el premio «Jóvenes Emprendedores», convocado por el Ayuntamiento de Castellón, con una dotación de 1.000 € y con el objetivo de reconocer las labores de las personas jóvenes emprendedoras vinculadas con el municipio que hayan desarrollado o puesto en marcha proyectos empresariales que usen o potencien las nuevas tecnologías; los Premios «StartUp 10» y «Appetece 2016» para jóvenes emprendedores, convocados por el Ayuntamiento de Madrid en colaboración con el Foro de Empresas por Madrid, con el objetivo de contribuir a reforzar las startups con potencial de crecimiento y desarrollo en su actividad, como medida de estímulo para la creación de empleo, al tiempo que se consolide un tejido empresarial sólido, estable y competitivo; el premio «Junior para Empresas», convocado por el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo del Ayuntamiento de Málaga, con una dotación de 7.000 € y con el objetivo de fomentar el autoempleo y la promoción del tejido empresarial entre los jóvenes malagueños, premiando el espíritu emprendedor y estimulando el desarrollo económico de la ciudad; el premio «jóvenes creadoras», organizado por el Instituto de Cultura y la Concejalía de Feminismos y LGTBI del Ayuntamiento de Barcelona, con una dotación de 5.000 € y con el objetivo de impulsar la producción audiovisual hecha por realizadoras jóvenes en la ciudad.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del grupo de investigación SEJ-347 sobre «Políticas de empleo, igualdad e inclusión social», financiado por la Junta de Andalucía