

# LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL

ESPECIAL ATENCIÓN A COLECTIVOS DESFAVORECIDOS:  
JÓVENES, MAYORES Y DISCAPACITADOS.

Director: Juan Carlos Álvarez Cortés  
Coordinador: Francisco Vila Tierno



# LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL.

ESPECIAL ATENCIÓN A COLECTIVOS  
DESFAVORECIDOS: JÓVENES, MAYORES Y  
DISCAPACITADOS.

DIR. JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

COOR.: FRANCISCO VILA TIerno

Edita:

**AMES**

Asociación Malagueña de Estudios  
e Investigaciones Sociales



**Proyecto DER-2015-63701-C3-2R;  
Grupo PAIDI SEJ 347;  
Asociación M. Estudios e Investigaciones Sociales,  
Diputación de Málaga,  
Contrato de Investigación Diputación-Universidad de Málaga (Ref.-  
8.07/5.80.3363-13)  
Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,  
Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad La Sapienza.**

1.ª Edición AMEIS 2017  
Copyright © de la edición, Ediciones AMEIS, 2017  
Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2017  
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.  
ISBN: 978-84-946364-0-0  
Maquetado: Cristina Álvarez Zamudio



## ÍNDICE.

PRÓLOGO .....	9
CUESTIONES INTRODUCTORIAS .....	13
Las competencias de empleo en el ámbito local la regulación en España. ....	13
FRANCISCO VILA TIERNO	
Una aproximación a las experiencias locales de políticas activas de empleo en España .....	31
JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS	
I. PARTE: LAS POLÍTICAS Y EL FOMENTO DEL EMPLEO A NIVEL LOCAL .....	53
Normas europeas en materia de ocupación y protección social en relación con el ámbito local, Norme europeee in materia di occupazione e protezione sociale in relazione con l´ambito locale.....	55
SARA GUINDO MORALES	
La importancia del fomento del empleo local dentro de la OCDE. Algunos apuntes sobre la acción cooperativa para las economías locales y la creación de empleo (programa LEED) .....	77
FRANCISCO VIGO SERRALVO	
Una vuelta de tuerca a la perversión laboral: un caso de “política de empleo” en la administración local .....	97
FRANCISCO JOSÉ BARBA RAMOS	
Outline and features of japanese employment policy legislations. ....	115
FUMINOBU OKABE	

El ¿resurgir? de los servicios locales de empleo: la “velada” remunicipalización de la política de intermediación/colocación. ....	147
MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ	
Las políticas activas de empleo en la Administración local española. Análisis de buenas prácticas.....	169
JOSÉ LUIS FENECH CUADROS	
La política local de empleo en Málaga: un caso a estudio, el IMFE. ....	187
MARÍA DEL CARMEN MACÍAS GARCÍA	
<b>II. PARTE: POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A COLECTIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	<b>195</b>
<b>a) Jóvenes</b>	
Proyección social de “ninis” en Andalucía: el abandono escolar temprano. ....	197
ANA CRISTINA RUIZ MOSQUERA	
El fomento del emprendimiento en el ámbito local. Especial atención a los jóvenes .....	213
MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO	
Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo. Le politiche occupazionali nel mercato del lavoro europeo e spagnolo: analisi giuridico delle misure di assunzione e imprenditoria per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro .....	225
POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO	

El paro juvenil. políticas de formación y emprendimiento  
joven de la Universidad de Málaga. .... 247  
LUCÍA ARAGÜEZ VALENZUELA

b) Mayores

Las políticas locales para el autoempleo a nivel local:  
especial referencia a las dirigidas a los mayores  
en Andalucía ..... 265  
M<sup>a</sup> ILUMINADA ORDÓÑEZ CASADO

c) Personas con discapacidad

Personas con discapacidad en el mercado de trabajo  
actual: especial referencia a España y Andalucía. .... 279  
JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA





## PRÓLOGO

Desde que en el año 2008 la crisis se asentó con fuerza en todo el mundo y de forma especialmente virulenta en nuestro país, la destrucción de empleo ha sido masiva. Una destrucción de empleo que iba de la mano con una situación de crisis financiera a nivel mundial.

Las Administraciones Públicas han tenido que desarrollar políticas de empleo de diverso tipo bien para reducir el nivel de desempleo o bien para cubrir las necesidades de los que han perdido un empleo y carecen de sustento.

Por lo que se refiere a las políticas activas, que es el foco de atención de la obra que se prologa, son muchas y diversas las medidas adoptadas. Pero también es interesante, por lo complicado, el debate competencial de que Administración Pública puede o no actuar en la materia. Evidentemente, cada Estado tiene un diseño competencial específico. Por lo que se refiere al nuestro, las competencias se han repartido entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, pero no cabe duda de que, el ciudadano de a pie, aquél que se ha visto desprovisto de empleo, acude, en muchos casos a los servicios sociales más cercanos que son precisamente los que les dispensa su municipio o provincia. Con ello, el problema de forma directa implica, a veces se traslada, al ámbito local especialmente por la cercanía de tales administraciones con sus vecinos necesitados de empleo o de protección social.

El inconveniente es que ni la corporación local puede hacer frente a las necesidades apremiantes y crecientes de sus vecinos, ni puede realizar actividades o políticas que le son propias ante la falta de recursos e ingresos.

La preocupación por el bienestar de sus vecinos hace que, aun con tales limitaciones, las Administraciones locales intenten dentro de sus posibilidades satisfacer las demandas de sus ciudadanos, lanzándose en busca de soluciones. El problema es que las soluciones que se ofrecen carecen de un marco adecuado o general que otorgue una guía o una cierta seguridad jurídica a las

actuaciones que se llevan a cabo. Como hemos dicho, “nos encontramos, en síntesis, con una política local de empleo que se configura en el día a día, sin saber a ciencia cierta si va a tener cabida en las estrecheces de la prohibición de duplicidades o en los exiguos contornos de la estabilidad presupuestaria y el control financiero”.

Frente a este panorama de incertidumbre, las reacciones de las diferentes entidades locales ha sido diversa. En la mayoría de las ocasiones, mediante la adopción de medidas directas que pretendían una intervención que favoreciera la contratación laboral en sus zonas de influencia. Una decisión que, en un gran número de casos, ha tenido nombre y apellidos y ha significado la reinserción social de un sujeto que, sin esta ayuda, estaba abocado a la exclusión.

En esta línea, junto con las anteriores, para el análisis de esta cuestión a nivel europeo, en Junio de 2017 se organizó un Congreso Internacional en la Universidad de La Sapienza en Roma, patrocinado por: el Proyecto DER-2015-63701-C3-2R del Ministerio de Economía y Competitividad, el Grupo PAIDI SEJ 347; la Asociación Malagueña de Estudios e Investigaciones Sociales, la Diputación de Málaga a través del Contrato de Investigación Diputación-Universidad de Málaga (Ref.- 8.07/5.80.3363-13); la Universidad de Málaga a través de su Departamento de Derecho del Trabajo y de la Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad La Sapienza.

En el mismo durante dos días se analizaron diversas cuestiones que tenían como eje las políticas de empleo en el marco europeo con especial atención a jóvenes y mayores, pero sin olvidar otros colectivos desfavorecidos, derivándose del mismo tres paneles temáticos sobre las políticas de empleo en los marcos nacionales de países de la UE, el empleo el marco local con el análisis de todos los problemas competenciales en dichas políticas y, finalmente, la asistencia, formación y recolocación de los trabajadores en algunas experiencias regionales a nivel europeo.

La idea de este Congreso Internacional de examinar las distintas políticas de empleo a nivel local ha sido muy fructífera. Durante el mismo se han observado y comparado experiencias políticas en distintos ordenamientos que pretendían, de un lado, crear empleo y, de otro, el fomento de las políticas sociales para prevenir, paliar y combatir el desempleo que afecta a la población en general, prestando especial atención a las zonas más castigadas de los territorios, e incidiendo en aquellos colectivos que presentan dificultades específicas para acceder al mercado laboral, entre los que destacan, entre otros, los jóvenes y los trabajadores de edad madura.

Nos enfrentamos a un “enemigo” común: el desempleo. Enemigo contra el que ha de lucharse con todas las medidas posibles pero, a veces, los responsables políticos se encuentran que sus medidas no prosperan suficientemente en la senda de la creación de empleo. Por ello la necesidad de comparar acciones y medidas establecidas en otros países. También lo es medir la calidad de las medidas innovadoras adoptadas por el agotamiento infructuoso de anteriores medidas o acciones. La creación de catálogos de buenas prácticas que dan lugar a la creación de empleo son fundamentales para posteriormente exportarlos a otros ámbitos geográficos.

Todo esto fue analizado con intensidad en el Congreso Internacional de Junio de 2017 en Roma, donde participaron profesores e investigadores, tanto consagrados como en formación, de diversas Universidades europeas.

Hemos de agradecer, también a los profesores Paola Bozzao y Marco Esposito, de las Universidades de La Sapienza y de Nápoles-Parthenope, respectivamente, por su colaboración estrecha en la dirección y organización de este Congreso.

Lo que ahora viene a publicarse son las ponencias presentadas por jóvenes investigadores, la mayoría de ellos todavía en proceso de formación, fruto del análisis realizado en materia políticas de empleo en el ámbito local. Creemos que este libro es una forma de reconocer y apostar por los nuevos valores que se incorporan a las universidades y que, tal y como corren los tiempos, tienen que sortear numerosos obstáculos en su carrera universitaria,

deseándoles a todos lo mejor en esta aventura en la que se han embarcado.

La obra se plantea en dos claras partes. La primera parte, más generalista, sobre las políticas de empleo a nivel local, que trata de examinar el tema de la política de empleo desde el ámbito internacional, pero también desde el ámbito interno, desde el propio ámbito local. Y la segunda parte, referida al análisis de políticas de empleo concretas dirigidas a colectivos específicos, desde la perspectiva del ámbito local, como son los jóvenes, los trabajadores maduros y las personas discapacitadas.

Por último, quisiéramos trasladar nuestro más sincero agradecimiento a los profesores que han participado de forma activa en los distintos paneles de este Congreso: Paola Bozzao, José Luis Monereo Pérez, José Manuel Morales Ortega, Adriana Topo, Fausta Guarriello, Stefano Bellomo, Marco Espósito, Aurora Vimercati, Cristina Cimaglia, Emilia D'Avio, Belén López de Insúa y Marta Giaconi.

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS Y FRANCISCO VILA TIERNO, en  
Málaga, a 10 de noviembre de 2017

# CUESTIONES INTRODUCTORIAS.

## **LAS COMPETENCIAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL. LA REGULACIÓN EN ESPAÑA**

FRANCISCO VILA TIERNO  
Profesor Titular de la Universidad de Málaga

### **I. INTRODUCCIÓN**

Desde que en el año 2008 la crisis se asentó con fuerza en nuestro país, la destrucción de empleo ha sido masiva. Una destrucción de empleo que iba de la mano con una situación de crisis financiera a nivel mundial. De repente, las Administraciones Públicas, que se habían visto dotadas de unas fuentes infinitas de financiación y de creación de recursos, se encuentran en situación de necesidad o bancarota, de igual modo que los ciudadanos a los que pretende servir. Se crea un círculo vicioso en el que la falta de empleo se traduce en ausencia de riqueza y ésta, a su vez, en inexistencia de ingresos a las arcas públicas, de manera que, la Administración, en un estado de asfixia, es incapaz de generar políticas que generen riqueza y empleo.

Este efecto se traslada a los entes locales, pero con la diferencia que el ciudadano de a pie, aquél que se ha visto desprovisto de empleo, acude, en muchos casos a los servicios sociales más cercanos que son precisamente los que les dispensa su municipio o provincia. Fenómeno que, en el ámbito rural se hace, si acaso, más significativo por la cercanía. El inconveniente es que ni la corporación local puede hacer frente a las necesidades apremiantes y crecientes

de sus vecinos, ni puede realizar actividades o políticas que le son propias ante la falta de recursos e ingresos.

El empleo de sus ciudadanos se convierte así, en una necesidad puramente vital. En una necesidad para la que, en gran medida, no se tiene respuesta, en muchos casos por las limitaciones competenciales referidas en párrafos precedentes. Pero más allá de renunciar a satisfacer las demandas de sus ciudadanos, las entidades locales se lanzan en busca de soluciones. Pero de unas soluciones que carecen de un marco adecuado o general que otorgue una guía o una cierta seguridad jurídica a las actuaciones que se llevan a cabo. Nos encontramos, en síntesis, con una política local de empleo que se configura en el día a día, sin saber a ciencia cierta si va a tener cabida en las estrecheces de la prohibición de duplicidades o en los exiguos contornos de la estabilidad presupuestaria y el control financiero.

Se pierde, de este modo, la distinción de causa y efecto, de origen y fin, de medida y objetivo. Si se es coherente y se tiene el ánimo de una crítica constructiva, no puede negarse que la situación de despilfarro y descontrol de lo público en períodos anteriores a la crisis ha sido desproporcionada – contrastada en múltiples escándalos de corrupción o ayuntamientos en crisis económica absoluta fruto de la falta de planificación y control-. Además, los niveles de déficit se hacían inasumibles y la obtención de financiación imposible a tipos elevadísimos. La puerta de la intervención parecía cada vez más cercana.

Sin embargo, la lucha contra el déficit y la implantación de políticas de austeridad, aunque puede conseguir éxitos desde un punto de vista estrictamente económico e incluso a largo plazo, en el corto plazo, en el inmediato, conduce a situaciones de empobrecimiento y desempleo que a veces es difícil de superar. Más aún en determinados ámbitos geográficos o para determinados extractos sociales. O incluso para colectivos

que, tras todo este periplo, ven un futuro empobrecido, como pueden ser los jóvenes.

Frente a este panorama de incertidumbre, como se ha dicho, las reacciones de las diferentes entidades locales ha sido diversa. En la mayoría de las ocasiones, mediante la adopción de medidas directas que pretendían una intervención que favoreciera la contratación laboral en sus zonas de influencia. Una decisión que, en un gran número de casos, ha sido nominal y ha significado la reinserción social de un sujeto que, sin esta ayuda, estaba abocado a la exclusión.

Pero el problema ha sido la dificultad de enfrentarse a un marco competencial reducido que, además, fue objeto de mayores limitaciones como consecuencia durante la crisis.

A ello dedicaremos las siguientes líneas. Unas líneas que deben partir, necesariamente, de la división territorial del Estado español en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, reservándose la condición de locales únicamente a las últimas. Si bien, reservándose cotas de autogobierno para todas ellas, un autogobierno que convive o debe convivir con las competencias que corresponden en exclusiva al Estado.

*“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”.*

Artículo 137 de la Constitución Española (CE).

## **II. LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO**

En el marco de la “Europa de los ciudadanos”, en esa Europa en la que lo “Social” tiene una importante trascendencia –más allá de los intereses estrictamente económicos-, el empleo,



aparece como un bien escaso que, en el caso de conseguirse, va a suponer el alcance de la condición de ciudadano pleno. O al menos esta es la percepción del que lo obtiene, así como el interés de los poderes públicos en este contexto.

No obstante, esta afirmación conviene ser matizada, en tanto que tal aspiración debe reducirse, en principio, a aquellos que conforman la población activa, o lo que es lo mismo, que están en situación de trabajar, sea por edad, sea por capacidad. Por tanto, el requisito esencial para su inclusión en este campo es que forme parte de la población activa. Pero aunque afecte a unos y no a otros, el problema del empleo, o la falta del mismo, se presenta hoy como el principal problema desde el punto de vista de la propia ciudadanía<sup>1</sup> -cercano a otros como, por ejemplo, el mantenimiento de las Pensiones en una sociedad envejecida-.

Pero una de las características más significativas de este problema, es su carácter global. Esto es, que no se circunscribe a una zona geográfica concreta, sino que se extiende de manera internacional, al tiempo que se ha globalizado la economía y las consecuencias que han acompañado a este fenómeno.

Ello ha supuesto que, en aquellos Sistemas de Relaciones Laborales en los que se ha priorizado las políticas de Bienestar Social, el mantenimiento del modelo se ha hecho casi imposible, o al menos ciertamente inestable puesto que, a la falta de ingresos que conllevó la crisis económica se unió el incremento de situaciones de necesidad y, por tanto, la obligación de respuesta frente a posiciones de debilidad de la población.

---

<sup>1</sup> CIS. Barómetro de octubre 2016, avance de resultados, ficha técnica, Estudio nº 3156, Octubre 2016.

Hasta tal punto es así que ello ha llegado a suponer un serio contratiempo, no ya solo para los intereses sociales, sino que se ha convertido en una cuestión que afecta al propio desarrollo y crecimiento económico. Y esta percepción, ha sido común al conjunto de la Comunidad Internacional, cualquiera que sea su modelo de relaciones laborales, lo que ha supuesto, en los países con una economía de mercado, la priorización de la lucha contra el desempleo en las políticas de los propios Estados –aun en tiempos de austeridad-, si bien, como una preocupación más estrictamente materialista.

Sin embargo, no puede afirmarse que exista un enfoque común en esta materia. Y es que el diseño de las políticas de empleo no resulta uniforme, sino que varía de un Estado a otro, incluso en el marco de la UE, dado que, como es sabido, ésta da una serie de directrices que marcan la política en esta materia –art. 145 TFUE-, pero que únicamente imponen una obligación de resultado<sup>2</sup>.

Ello supone que, cada Estado, de acuerdo con su organización competencial y su orden constitucional –así como sus compromisos internacionales y su integración en organizaciones supranacionales-, presente un planteamiento que no tiene porqué ser coincidente. O dicho de otro modo, la respuesta a la necesidad del ciudadano de encontrar empleo puede diseñarse de un modo diverso que responda a circunstancias concretas, a tradiciones, cultura, economía, estructura social, etc.

---

<sup>2</sup> Resulta llamativo, en este sentido, como en dos países del Arco Mediterráneo, con una disposición de la población activa muy similar, de hecho con mayores bolsas de desempleo en el Sur, como son España e Italia, presenten un planteamiento completamente diferenciado sobre el Empleo. Más centralista en España aunque con disputas nacionalistas constantes que intentan trasladar el centro normativo y, a la inversa en Italia, con políticas más regionalistas aunque con dudas recientes sobre la oportunidad de centralizarlas.

Pero, sea cual sea el sistema que se adopte, la realidad es que, en cualquier caso, el poder público más cercano a los ciudadanos, estén en paro o no, es el de ámbito local. Es decir, un ciudadano encuentra como poder público más cercano el que gobierna en el ámbito local.

No obstante, ello no supone que, precisamente sea aquel al que se haya provisto, de mayores competencias para luchar contra el desempleo. Tal y como es el caso de España. Un país en el que, como ha descrito literalmente la doctrina científica, “[el] contexto político y económico en el que se procede a realizar algunas apreciaciones sobre las políticas activas de empleo se caracteriza, en una palabra, por la incertidumbre”<sup>3</sup>.

Principalmente, porque no termina de arrancar la economía española cuando viene a ser afectada por tensiones independentistas y territoriales que nos enfrentan a esa referida situación de incertidumbre.

En cualquier caso ello son situaciones coyunturales que se suceden, pero que coexisten con el resultado de una profunda contradicción, ya adelantada en parte y que se mantiene: frente a ese papel primordial que tienen los entes locales para el ciudadano, siendo las instituciones públicas más cercanas al mismo y, reconociéndose, además, por en la vigente Ley de Empleo española, en su art. 4, “la dimensión local de la política de empleo”, resulta paradójico que sean las que menores atribuciones tengan en estas políticas como consecuencia del diseño competencial de las mismas.

---

<sup>3</sup> OLARTE ENCABO, S. “Políticas locales de empleo” en AA.VV. (Monereo Pérez, Fernández Bernat y López Insúa, direcc) *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pág. 269.

Lo que resulta, si cabe, más sorprendente si se tienen en cuenta cuales son los elementos definidores de la política de empleo, según se desprenden del propio precepto al que hemos aludido<sup>4</sup>:

territorialización;  
colaboración;  
representación y participación<sup>5</sup>.

La realidad, no obstante, es que, aunque se parte de distribución territorial de las actuaciones en esta materia, los niveles de representación y participación son muy reducidos. Hasta tal punto que se limitan, en gran medida, a la mera

---

<sup>4</sup> Para un estudio de conjunto vid. QUESADA SEGURA, R. "La dimensión local de la política de empleo" en AA.VV. (Monereo Pérez, Moreno Vida y Fernández Avilés, direcc), Comares, 2011, págs. 141 y ss.

<sup>5</sup> La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

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

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

colaboración. Y es que el protagonismo se reserva, fundamentalmente, al Estado y a las CC.AA<sup>6</sup>.

Sea por el reparto de competencias entre Estado en virtud de lo expuesto en los arts. 148 y 149 CE –“*atribuyen a las Comunidades Autónomas en primer lugar competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado; en segundo, el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; y, en tercer lugar, la competencia en fomento de empleo incluida en la más amplia competencia sobre desarrollo y ejecución de la actividad económica*”<sup>7</sup>- y desarrollado por el art. 3 de la Ley de Empleo, sea por la antes señalada atribución competencial a Corporaciones Locales y que se dibuja en el diseño de la LBRL.

Siendo así, “[las] Corporaciones Locales actúan sobre todo como entes colaboradores del Estado o de las Comunidades Autónomas, con vistas a la aplicación de las medidas. En este sentido, el art. 4 LE contempla que en el diseño y gestión de las políticas de empleo se deberá tener en cuenta la dimensión local. En este sentido se prevé, por una parte, que los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de las acciones y medidas de políticas activas, puedan establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales (art. 4 pár 2º LE). Por otra, se contempla la posibilidad, nuevamente como facultativa de las CCAA, de facilitar dicha participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico (art. 4 pár. 3º y 4º LE). El papel de las entidades locales es modesto en términos institucionales, no sólo porque depende en su configuración de la iniciativa de las CCAA, como vemos,

---

<sup>6</sup> Vid. VALDÉS DAL-RÉ F., “Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo”, Relaciones Laborales, núm. 4, 2009, págs. 51 y ss.

<sup>7</sup> QUESADA SEGURA, R. Op. Cit. pág. 149.

*sino porque están excluidas de la participación institucional del SNE*<sup>8</sup>.

En este orden, la ausencia de competencias directas sobre empleo en el marco local no ha evitado que las entidades de este ámbito se conviertan en *ejecutoras* de políticas en esta materia. En efecto, como se ha indicado, el artículo 4 de la Ley de Empleo es la referencia para situar a las entidades locales en el organigrama de las competencias en materia de políticas de empleo.

De un modo concreto, lo que dispone tal precepto es que para el diseño y modelo de gestión de aquella –de la política de empleo- se *“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”*.

Ello supone, por tanto, que a nivel estatal, cuando se planifica y se establece los niveles de coordinación de las reiteradas políticas de empleo, deben atenderse a las necesidades específicas y diferenciales de los distintos escenarios, también locales. Esto es tanto como decir que la dimensión local adquiere protagonismo propio en los Planes Nacionales de Empleo, todo ello de acuerdo a las orientaciones de la Unión Europea recogidas en la Estrategia Europea de Empleo<sup>9</sup>. Pero, al mismo tiempo, y para concluir el dibujo genérico y competencial de las entidades locales, el citado precepto en su párrafo segundo, para el ámbito autonómico dispone que *“los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas*

---

<sup>8</sup> NAVARRO NIETO, F. Y COSTA REYES, A. “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”, Revista Doctrinal Aranzadi Social num. 9/2013 parte Doctrina. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013 (versión on line).

<sup>9</sup> QUESADA SEGURA, R. Op. Cit. pág.

*de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales*". Servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas que, del igual forma son *"los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico"* (art. 4.4 Ley de Empleo)<sup>10</sup>, teniendo presente que la colaboración de las corporaciones locales se instrumentalizan mediante la posible participación *"en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico"* (art. 4.3 Ley de Empleo).

De esta forma, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –LBRL- se observan las capacidades que las entidades locales van a poder asumir en la ejecución de programas, y otras medidas de políticas activas de empleo. Fundamentalmente a través de mecanismos de colaboración y participación en coordinación con los servicios de empleo de las CC.AA.

Pero es preciso, en este punto, clarificar como la LBRL establece, en su art. 7 una distinción entre las diferentes competencias que pueden asumirse por las entidades locales. Se distinguen, de este modo, entre competencias propias y delegadas (o impropias), a las que deben añadirse las que no ostentan la condición de ninguna de las anteriores y que deben asumirse según lo establecido en el apartado 4º del citado precepto.

---

<sup>10</sup> En este sentido, es primordial conocer el diseño de los servicios autonómicos de empleo como encargados de coordinar las diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento de empleo y formación en sus respectivos territorios.

En cualquier caso, siendo ésta una configuración compleja, para su comprensión, debe analizarse por partes.

De un lado, la importancia de la derogación del antiguo art. 28 LBRL y los requisitos del actual 7.4 del mismo texto legal. Todo ello, consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local –LRSAL- con el objeto, según declara en su exposición de motivos, de *“definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”*.

El texto de esta norma que reforma el escenario de acción de las corporaciones locales, supone, en esencia, un importante recorte de las competencias que venían disfrutando, sea por el objetivo de eliminar la duplicidad en las competencias, sea por la implantación de nuevos controles financieros y presupuestarios para que, ante la falta de recursos o de competencias, se asuman deudas cuantiosas derivadas de una mala praxis o de un exceso de atribuciones<sup>11</sup>. Se pone

---

<sup>11</sup> La LRSAL puede decirse que responde a una serie de objetivos básicos. En primer término, delimitar las competencias del ámbito local para evitar



así de manifiesto, que su contenido, a la par que un intento de ordenación coherente, revela un carácter donde lo económico adquiere una especial relevancia entre las modificaciones introducidas, con un proceso de contención del gasto que se enfoca hacia un control presupuestario y un recorte en la cartera de servicios municipales, que redundará en una tendencia centralizadora de las competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas, en detrimento de las entidades locales.

En esta línea, se suprimió como se ha indicado, el art. 28 LBRL que admitía la posibilidad que las entidades locales pudieran asumir actividades complementarias que pudieran estar comprendidas entre las competencias propias de otras Administraciones “y, en particular”, en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. De modo que se restringe el marco de acción y una vía por la que, aunque no venga expresamente enumerada, podría dar cabida a la promoción del empleo.

Descartada, por tanto, la opción abierta del derogado art. 28 LBRL, debe retomarse la clasificación entre competencias propias, impropias y otras. Las propias de las entidades locales se incluyen en el art. 25 LBRL -36 en el caso de Diputaciones o equivalentes-. Y, en relación con el empleo, aunque no sea de un modo directo, el art. 25.2 en su apartado e) se refiere a la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, mientras que el 36.1, en su apartado d) establece que las Diputaciones tendrán como

---

duplicidades, de manera que cada Administración deberá ejercer en su respectivo ámbito una competencia que no será compartida con otra. En segundo término, hacer presentes los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera en la estructura organizativa de las entidades locales. En tercer lugar, establecer mecanismos de control financiero y presupuestario más rigurosos.

competencia –entre otras- “La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

Con este marco, que parece ciertamente flexible, uno que podría ligarse a la actuación de servicios sociales (ayuntamientos) y otro más directamente con el fomento de empleo (diputaciones), cabría la justificación de actuaciones concretas en esta materia, si bien, lo que se ha tratado de garantizar por el legislador es reservar una competencia para una sola Administración, por lo que no debería invadir competencias que están expresamente atribuidos a otro ámbito y que han encontrado el correspondiente desarrollo normativo con dicha atribución competencial.

Por su parte, la delegación de competencias se establece concretamente en los arts. 27 y 37 LBRL. Se trata de aquellas que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden atribuirse a las entidades locales a través de una disposición normativa o un acuerdo en los términos establecidos en aquellas. Ello dentro del ámbito de los límites del art. 27 LBRL en términos de oportunidad y eficiencia y, antes, con las garantías de pago del art. 57 bis LBRL hasta que fue declarado inconstitucional y nulo por Sentencia TC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo (BOE 8 abril)<sup>12</sup>.

Ciertamente, esta vía establece una posibilidad de colaboración clara en el ámbito de las políticas de empleo, puesto que, más allá de las cuestiones estrictamente técnicas, permite una *cesión*, por parte del Estado o Comunidades Autónomas –fundamentalmente estas últimas como más

---

<sup>12</sup> Dicho precepto establecía una serie de obligaciones para garantizar el pago en los supuestos de delegación de competencias por parte de las CC.AA. que requerían una autorización por parte de la Administración General del Estado.

adelante se referirá- de las competencias que les son propias sobre empleo para la puesta en marcha de medidas concretas en el marco de actuación propio de la entidad local.

Pero, sin duda alguna, el instrumento que parece más adecuado para disponer un mecanismo de entrada en la lucha contra el desempleo en su ámbito geográfico es el art. 7.4 LBRL:

*“4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

*En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”<sup>13</sup>.*

Si vamos desgranando este precepto, se podrán separar, de forma sistemática, los condicionantes y efectos que para los entes locales tiene el mismo, pero, sobre todo, una reflexión esencial: que se permite, en virtud de esta disposición normativa, que las entidades locales asuman competencias distintas de las que son propias o las que pueden serle por

---

<sup>13</sup> Según redacción dada por la Ley 27/2013.

delegación. Y ello, de acuerdo con tres elementos que podemos identificar como principales:

-En primer lugar, algo que resulta determinante, si bien no supone reconocer una absoluta carta blanca (puesto que son necesarios requisitos –comentados a continuación- que concurren de manera simultánea): que no requieren una atribución ni por el Estado ni por las CC.AA;

-En segundo lugar, que la asunción de tal atribución no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo con los indispensables y consolidados principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el entorno de las leyes de austeridad;

-Y, en tercer lugar, el elemento que se presenta como el más complejo: que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A tal fin, esto es, para comprobar la concurrencia de dichos extremos, la entidad local necesitará la obtención de dos informes previos que son de carácter vinculante y que, por tanto, condicionan la posibilidad de llevar a cabo la pretendida política de empleo de ámbito local. Y es lo que, remite, de nuevo, la política de empleo a los ámbitos constitucionales de competencia: Estado y Comunidad Autónoma, que deberán, en su caso, formular los antes citados informes y que hacen referencia a la declaración de la Administración competente en materia de empleo en el que se indique la inexistencia de

duplicidades y la que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias<sup>14</sup>.

Todo ello nos lleva necesariamente a formular una primera conclusión: los poderes públicos que pueden intervenir en nuestro mercado laboral de cara a la creación de empleo son, con distintos títulos competenciales, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Pero ya decíamos que la intervención de cada una de ellas es manifiestamente diferenciable, partiendo tanto del esquema constitucional de reparto, como por el desarrollo de la Ley de Empleo. Y así, aunque en el marco constitucional no existe una atribución directa de esta competencia a las entidades locales, si se encuentra recogido en la misma Ley de Empleo, en los términos ya adelantados, esto es, en relación a los principios de coordinación y cooperación entre el Estado y las CCAA (art. 3), pero, esencialmente, en los que se hace referencia a la dimensión local de la política de empleo (art. 4).

Y es que, en este marco<sup>15</sup> se produce el referido acercamiento de los poderes públicos al ciudadano, puesto que estas administraciones, las locales, la que aquel percibe como más

---

<sup>14</sup> De manera complementaria puede añadirse que el art. 8 dispone que “...las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas” y que el art. 10 dispone tanto un marco de coordinación como de respeto al marco competencial de cada una de las administraciones y, reitera, por último, que la “la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

<sup>15</sup> Dentro de esta línea podría considerarse el Plan Primera Oportunidad lanzado por la Excm. Diputación Provincial de Málaga para el año 2017, en el que, a partir del Ministerio de Empleo y con la colaboración de la CEM, la UMA y la UNED, se dispone una cantidad destinada a sufragar parte de los costes sociales de la contratación en prácticas de titulados universitarios de la provincia de Málaga, por empresas radicadas en este ámbito territorial.

cercanas, pueden dar una respuesta directa a la que es también la principal preocupación de su entorno: el empleo o la falta de éste. Se trata de un problema que no se puede parcelar de manera territorial y por más que exista una delimitación de competencias, los ayuntamientos y Diputaciones son los primeros que padecen los efectos de los altos niveles de desempleo (aumento de las necesidades de servicios sociales, reducción de los ingresos, pérdida de calidad de vida, etc). En este sentido, la propia subsistencia de los mismos los obliga ser los primeros en buscar soluciones ingeniosas para implementar mecanismos de creación de empleo en un reducido campo de acción.

La presentación, por tanto, ante las instancias con competencia en empleo, Estado y CC.AA. de iniciativas que impliquen un acuerdo de delegación u otra de las fórmulas admitidas por la LBRL, se presentan como mecanismos adecuados para este fin, si bien, con la precaución de evitar la duplicidad a tenor de lo previsto en la propia ley. Ello ha supuesto, sin embargo, la creación de un problema añadido: el retraso de la puesta en valor de posibles actuaciones creadoras de empleo, con un importante grado de burocratización o con, incluso, la paralización de políticas que pudieran tener una repercusión real en el desarrollo de zonas deprimidas por el desempleo. Esto es, nos enfrentamos a dos barreras a veces infranqueables: por una parte, la implantación de trabas administrativas que al fin lo que pretenden es salvaguardar de un modo excesivo las competencias que son propias -cuando no se trata, simplemente, de diferencias de *color* político y, por tanto, de facilitar el *éxito* del contrario- y las políticas de austeridad que también aquí se hacen presentes, imponiendo la importancia del control del gasto sobre la creación de empleo. La pregunta, sin embargo, podría hacerse justo a la inversa del planteamiento anterior: con un nivel de desempleo que ha alcanzado las cotas que hemos registrado en España ¿no hubiese requerido todos los esfuerzos precisos aunque se hubiera incurrido en duplicidad? O dicho de otro

modo ¿no es mejor razonar la efectividad de la medida frente a quién es el competente?

Esto, como consecuencia, ha supuesto, en gran medida, limitar la actuación de las entidades locales que, al depender de terceros o de las limitaciones competenciales, se van visto desprovistas de los medios adecuados para plantear mecanismos propios de creación de empleo.

A partir de lo anterior, podemos llegar a una conclusión: es indispensable analizar a nivel práctico cuáles han sido las acciones concretas de las entidades locales desarrolladas con esta específica finalidad de fomento de empleo. Y ello porque únicamente de este modo podrá resolverse si, a pesar de que la Constitución no atribuya competencias en esta materia a las corporaciones locales en España, pueden colaborar y participar en la ejecución de programas y medidas de políticas activas de empleo -incluidas las de formación-, a través de las vías y procedimientos que articulan los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. o si, por el contrario, acuden a otras herramientas o instrumentos que puedan situarse dentro de su reducida órbita competencial. Pero, sobre todo, si las políticas de empleo se resienten o no por esta configuración o reparto territorial fuertemente centralizado que únicamente admite una participación real de las CC.AA.

## **“UNA APROXIMACIÓN A LAS EXPERIENCIAS LOCALES DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA”**

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS,

Profesor Titular de la Universidad de Málaga

### **I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS COMPETENCIAS DE EMPLEO Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES IMPULSADO POR LA UNIÓN EUROPEA.**

La competencia sobre la materia “empleo” no aparece atribuida como tal en el listado de materias de los arts. 148 y 149 Constitución Española (CE), generándose desde el primer momento conflictos de competencia entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. La política de empleo podría el art.149.1.13 CE cuyo tenor establece que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre...las bases y coordinación de la planificación económica” y no podemos olvidar la vinculación de la política de empleo a la política económica.

Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 CE, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen 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. Para la consecución del pleno empleo prevista en la CE es necesaria la intervención de los mercados de trabajo que por sí solos son incapaces de resolver el problema del desempleo, por eso el Estado ha de “fomentar el pleno empleo y mantener una economía de pleno empleo”.



En el momento actual, para simplificar, las competencias en materia de empleo se encuentran repartidas entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (CCAA), habiendo sido transferido a éstas la mayor parte de las políticas activas de empleo que se realicen en sus respectivos territorios, quedando para el Estado central las políticas pasivas de protección social de los desempleados, dentro de los sistemas de Seguridad Social, y las políticas activas que afecten al conjunto de la nación.

Así pues, la Constitución no reconoce competencia alguna a los entes locales en materia de legislación y/o de ejecución laboral y, por tanto tampoco respecto del área de la colocación.

No obstante ello, ha de recordarse que la política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ex art. 1 Ley de Empleo.

A causa de ello, la política de empleo alcanza una dimensión comunitaria, sin embargo, el enfoque de las políticas de empleo no resulta uniforme, sino que varía de un Estado a otro, en el marco de la UE, dado que, como es sabido, ésta da una serie de directrices que marcan la política en esta materia –art. 145 TFUE-, pero que únicamente imponen una obligación de resultado.

Salvo alguna que otra incursión en la materia, no es hasta el Tratado de Ámsterdam en 1997 cuando se manifiesta y surge la política comunitaria de empleo, en el interés de conseguir un alto nivel de empleo. En dicho Tratado se reconoce formalmente una política con este contenido al mismo nivel que el resto de las políticas europeas y, en consecuencia, se define, sobre todo, un proceso de actuación en materia de empleo a través de lo que se conoce como la Estrategia

Europea de Empleo, que va a condicionar las políticas de empleo de los Estados miembros al cumplimiento de las concretas orientaciones comunitarias. De conformidad con el TFUE, la política de empleo haría referencia a aspectos muy concretos y variados como el acceso a un trabajo, la colocación, la empleabilidad de los trabajadores y su formación y adaptación a los cambios del mercado de trabajo y la promoción del autoempleo.

Pues bien, aunque como se dijo anteriormente, la Constitución Española no ofrece competencias específicas a las administraciones locales en materia de empleo, en el ámbito comunitario, y en aplicación de la llamada “gobernanza”, para conseguir eficacia y calidad en la intervención del Estado, es necesario aplicar el principio de proximidad en el sentido de interactuar entre los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta, por supuesto, el nivel local.

Por ello, dentro de la política social europea cada vez cobra mayor protagonismo el factor local en la ejecución de dicha política, por ello, y para el desarrollo local, en las fuentes de financiación de los programas de la política social europea se encuentran partidas destinadas a las entidades locales (estrategias de desarrollo local, pactos territoriales e iniciativas locales de empleo, empleo juvenil, educación y de inclusión social, inversiones territoriales, etc). Y es que se parte de la base de que una parte de los problemas económicos dependen del factor territorio por lo que las políticas económicas globales (y centralistas) no sirven para adaptarse a las necesidades de espacios económicos concretos o específicos que se producen en ciertas localidades o regiones.

En consecuencia, la ejecución de la política de empleo en España debe atender a las directrices europeas en la materia, a pesar de su carácter no vinculante, y ello debe reflejarse en el modelo de gobernanza que se ha articulado desde la UE en cuanto a las políticas de empleo llamando a colaborar a la

Administración General del Estado, a las Administraciones autonómicas y a las corporaciones locales, junto con las organizaciones sociales y económicas representativas, si bien todo ello de forma ordenada y coherente con el ámbito de actuación de cada una de ellas; resaltándose en todo caso que la administración local está muy presente en la directrices comunitarias de política de empleo (MONEREO).

Como se conoce, en un principio, las sucesivas y cíclica crisis económicas, con los problemas de desempleo que generaban, dieron lugar a que las entidades locales decidieran buscar alternativas ante esta situación, tan es así que el art. 4 de la LE indica que en el diseño y modo de gestión de la política de empleo, “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”.

Pero, en realidad, el papel que ofrece esta norma a las entidades locales es residual ya que serán los servicios públicos de empleo de las CCAA cuando ejecuten las políticas activas de empleo, los que, en su caso, “podrán”, establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

El otro papel de las entidades locales es el de mero “participante institucional” en el ámbito autonómico respecto del proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo. En fin, que son las CCAA las que, en principio, determinan el papel de las administraciones locales; por lo que el fortalecimiento del ámbito local en materia de política activa de empleo depende, no tanto de instancias internacionales y europeas, sino de las propias Comunidades Autónomas.

Nadie pone en duda que las entidades locales son las más próximas a los ciudadanos y en el ámbito del empleo (y su cara negativa, el desempleo) estas administraciones se hayan desprovistas de competencias para actuar en tal materia. A lo sumo ese papel colaborador al que se refiere el art. 4 de la LE en la ejecución de políticas activas de empleo.

Pero ese papel no es tan baladí ya que la “dimensión local” que predica el primer párrafo del art. 4 LE supone que la política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, ha de ajustarse “a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”.

El art. 2.1 Ley de Bases de Régimen Local establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. En este sentido, la política de empleo es obvio que le afecta directamente al círculo de sus intereses, si bien no existe una referencia expresa a la misma en la LBRL. De forma indirecta, puede indicarse que el art. 25.1 LBRL reconoce a los Entes Locales una genérica capacidad para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (MORENO VIDA).

En base a ello, las Corporaciones locales en España que, como se ha dicho, no disponen expresamente de competencias en materia de políticas de empleo, sin embargo han implementado diferentes acciones de fomento del empleo y de formación y para el estímulo económico, la creación de

empresas y el autoempleo, todo ello en el ámbito de sus respectivos territorios.

Como quiera que ello ha podido producir (y de hecho produce) solapamientos y duplicidades con las políticas activas de empleo, el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de octubre de 2012 aprobó el Acuerdo por el que se crea el programa CORA y encomienda realizar un estudio integral de las Administraciones Públicas para identificar las áreas de mejora y las medidas a adoptar para hacerlas más ágiles, eficientes y cercanas a los ciudadanos, con la idea de conseguir el principio de estabilidad presupuestaria y reducir el déficit, recoge entre sus medidas la número 1.08.001 (Grupo 1: duplicidades administrativas).

Consecuencia de ello se produce una importante modificación en la legislación de régimen local, a través de La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que afecta al ámbito competencial de las administraciones locales indicando que fuera de las competencias que les son propias y las políticas activas de empleo no lo son, no podrán asumir otras distintas cuando se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. El texto, pues, supone, en esencia, un importante recorte formal de las competencias que venían disfrutando (VILA TIERNO).

A pesar de ello, el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, propuso que en todas las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo en materia de políticas activas de empleo y de intermediación laboral, se facilitara la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, incluyendo entidades tales como corporaciones locales, agentes sociales, agencias de colocación y otras entidades colaboradoras, lo que junto con el

art. 4 de la LE ha servido para mantener una participación de las entidades locales en la gestión y ejecución de las políticas activas de empleo. Por tanto, los Ayuntamientos actúan de hecho en el marco del empleo pero con el respaldo legal que le confieren los organismos estatales o autonómicos, que sí poseen de derecho competencias en el marco del empleo y en aplicación o no de directrices europeas en materia de políticas de empleo.

## **II. LAS ENTIDADES LOCALES Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO COMO COMPETENCIAS DELEGADAS.**

Pero, a pesar de todas estas limitaciones muchos de los municipios y diputaciones han seguido actuando en esta materia llevadas, quizás, por el incremento del desempleo, y la poca efectividad de algunas de las políticas de empleo establecidas a nivel nacional o autonómico. Y lo han hecho, en ocasiones, en toda la extensión que abarcan las políticas de empleo: programas y medidas de orientación, empleo y formación para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo por cuenta propia o ajena; la adaptación de formación y recalificación para el empleo de los trabajadores; o el fomento del espíritu empresarial y la economía social. El objetivo, sin duda, reducir el nivel de paro en el territorio del municipio o provincia.

Pues bien, podríamos distinguir dos tipos de políticas de empleo gestionadas por las entidades locales (VALLECILLO):

### **1. Las que se realizan o han realizado al amparo de programas o proyectos financiados por el Estado, la Comunidad Autónoma o la Unión Europea.**

1.1 Al amparo de directrices comunitarias, financiados o no con fondos europeos:

- Iniciativas Locales de Empleo es una idea proveniente de Europa Comunicación de la Comisión COM (95) 273 y COM/2001/0629 final trata de acciones basadas en el ámbito local que tienen como fin la generación de empleos nuevos, útiles, viables y duraderos, en pequeñas empresas creadas a tales efectos. Una variante son las iniciativas de empleo rural.

- Observatorios de Desarrollo Local su función es conseguir y tratar información sobre las peculiares características de los entornos económicos locales y el mercado de trabajo que permitan conocer en profundidad esas dinámicas y observar la eficacia de las medidas impulsadas para su desarrollo.

- Pactos territoriales por el empleo, que fueron en sus inicios, parcialmente financiados por la Comunidad Europea tenían como base 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 (vid CDR 379/96 fin), en la actualidad hay una infinidad de Pactos Locales puestos en marcha y sirven algunos de ellos como modelos de buenas prácticas. Constituyen una política que se gestiona desde la administración pública a escala europea y nacional, en la que se involucran plenamente las administraciones regionales y locales, además de los diferentes agentes sociales locales (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.) del territorio objetivo del plan en el diseño y coordinación de acciones en favor del empleo.

- Programa local de apoyo al empleo (el último en 2015, cofinanciado por el Fondo Social Europeo) destinados a dinamizar el mercado de trabajo local, a mejorar la empleabilidad de las personas sin empleo, y a mejorar las tasas de inserción laboral, ajustándose en todo caso a las necesidades de las entidades beneficiarias en ámbitos locales-rurales o urbanos. A través de macroacciones (talleres, seminarios o ponencias, networking o stands de empresas);

acciones formativas adaptadas al ámbito local; e incentivos a la contratación.

1.2 Las que se realizan con financiación de los Presupuestos Generales del Estado o de la Comunidad Autónoma.

- Fomento del Desarrollo Local que tratan de promover la generación de empleo en el entorno local mediante la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal o de los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas. Entre las actuaciones que se financiaron en su momento, se encontraban: estudios de mercado y campañas para la promoción local; contratación de agentes de empleo y desarrollo local; proyectos y empresas calificados como I+E (iniciativas de empleo). Sin duda, un reflejo de las orientaciones comunitarias en la política de empleo.

- Planes de empleo local que son financiados por las Comunidades Autónomas, estableciéndose en la legislación de cada una de ellas las características específicas de los colectivos que dentro del municipio concreto, y para su desarrollo territorial, a los que se dirigen. Siendo, pues, los municipios los que gestionan tales programas.

- Agencias de Desarrollo Local, fomentadas y financiadas por la Administración del Estado a través del SPEE o del Servicio Público de la Comunidad Autónoma correspondiente (por ej. Andalucía, los injustamente despedidos Agentes Locales de Promoción del Empleo). Se trata de conceder subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local por las Corporaciones Locales, contempladas en la Orden de 15 de julio de 1999, cuya función será resolver y aportar esfuerzos en favor de la formación y el empleo, así como para dinamizar la creación de actividad productiva y la promoción económica local.



## **2. Medidas de políticas de empleo netamente locales, independientemente de que puedan financiarse por otras entidades nacionales o comunitarias.**

### 2.1 Observatorios Locales de Empleo.

Suponen un sistema de información sobre el mercado de trabajo en el municipio o de la provincia, que tiene como finalidad facilitar la toma de decisiones y la implementación de las políticas activas de empleo a nivel local, así como poner a disposición de cualquier persona interesada los datos que se manejan, fomentando de esta manera una administración transparente y útil para la ciudadanía. Es un reflejo de los Observatorios de Desarrollo Local.

### 2.2 Unidades Locales de gestión de empleo: institutos municipales.

Son estructuras que normalmente se adoptan en municipios de mediana o gran dimensión que dependen directamente de la correspondiente concejalía y que se crean, comúnmente, como un organismo autónomo administrativo local. Su funciones son las correspondientes a las políticas activas de empleo: orientación e información, gestión y colocación; formación para el empleo y ocupacional; promoción económica en creación de empresas y autoempleo; actuaciones con colectivos en riesgo de exclusión social, etc.

### **III. MEDIDAS ESPECÍFICAS ADOPTADAS POR ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA COMO COMPETENCIAS IMPROPIAS.**

#### **1. Tipos de medidas.**

Este repertorio puede agruparse en tres categorías de actuaciones: políticas sobre la oferta de empleo, políticas sobre la demanda y políticas integradas o mixtas (sobre oferta y demanda a la vez).

##### **1.1 Sobre la oferta.**

La idea es mejorar la cualificación profesional y motivación del capital humano para acceder por primera vez al mercado de trabajo o para su reincorporación tras un periodo de desempleo. Por ejemplo:

- formación para el empleo;
- certificación profesional de la experiencia laboral;
- información, asesoramiento y tutorización en la búsqueda activa de empleo;
- incentivos y/o sanciones económicas para el trabajador condicionadas a una búsqueda activa de empleo;
- recualificación profesional o formación continua;
- información, asesoramiento, mentorización e incentivos para el autoempleo (materiales o económicos).

##### **1.2 Sobre la demanda.**

Estableciendo medidas para el fomento de la contratación o del desarrollo económico que pueda crear empleo. Por ejemplo:

- incentivos y bonificaciones a las empresas en la contratación de personas en riesgo de exclusión social (jóvenes, mujeres, discapacitados o parados de larga duración, entre otros)
- promoción del desarrollo y de la actividad económica territorial en materia de formación empresarial, redes de cooperación y proyectos de inversión publico/privados de desarrollo local.

### 1.3 Mixtas (sobre oferta y demanda).

Conjugan la metodología de los dos tipos anteriores. Por ejemplo:

- asesoramiento y asistencia en la búsqueda activa de empleo o autoempleo;
- servicios públicos y privados de empleo (agencias públicas y privadas de colocación); - prácticas profesionales en empresas;
- fomento de centros especiales de empleo.

## **2. Selección de medidas específicas adoptadas como buenas prácticas a seguir.**

### 2.1 Recursos económicos financieros.

A) Subvenciones a fondo perdido para el inicio de actividad y fomento de la contratación.

- Subvenciones dirigidas a apoyar el inicio de la actividad económica de micropymes o para el emprendimiento de

empresarios/as individuales como autónomos. Son ayudas de cuantía reducida (una media de 3000 euros, varían según municipio y colectivo al que se dirijan) que se vinculan al mantenimiento de la actividad.

- Incentivos a fondo perdido vinculados a la inversión ejecutada para el inicio de una actividad empresarial. Es un tipo que está en retroceso en la mayoría de las administraciones locales, cediendo terreno a nuevas formas de ayudas como son los fondos reembolsables (préstamos sin interés).

- Incentivos para la creación de empleo estable por cuenta ajena (los más frecuentes), la cuantía depende el municipio o si la contratación es a tiempo completo o parcial

### B) Premios y concursos

Son el recurso financiero más extendido. Se trata de convocar concursos para emprendedores, concediéndose a los proyectos presentados según los distintos criterios establecidos en las bases de los concursos. Las cantidades varían como también las bases y finalidades de los concursos. Con los mismos, a veces, se intenta promocionar proyectos referidos a sectores económicos concretos o para determinados colectivos.

### C) Bonificaciones de tasas e impuestos.

Con ello la entidad local pretende suavizar la carga impositiva local que muchos emprendedores han de atender en sus comienzos. Es habitual encontrar exenciones, bonificaciones o reducciones en impuestos como el IBI, IAE, Obras o Licencia de apertura. Estos beneficios lógicamente están vinculados al inicio de una nueva actividad empresarial ubicada en la localidad y que fomente el empleo.

#### D) Convenios financieros.

El sector bancario y financiero ha realizado convenios con las administraciones locales a los efectos de facilitar el acceso a la financiación a través de “microcréditos” a nuevos proyectos de inversión. Prácticamente todas las entidades financieras participan de esta estrategia si bien hay alguna muy extendida y proactiva en la geografía nacional.

Es común la participación de una organización intermediaria (perteneciente o no a la administración en cuestión) que asesora en la elaboración de un plan de negocio y acredita mediante informe la viabilidad del proyecto. En la publicidad institucional de muchas de estas firmas financieras se ofrecen incluso microcréditos sociales, exentos de garantías, siendo el propio proyecto el aval suficiente. Ciertamente representa una publicidad “engañosa” ya que los bancos atienden finalmente estas solicitudes de financiación con criterios de mercado.

#### E) Alquileres de instalaciones a precios inferiores al mercado o cese temporal de espacios.

Es una medida complementaria en todos los entes que cuentan con instalaciones propias en la modalidad de incubadoras o viveros de empresas.

Es generalizado el cobro de un alquiler, aunque sea modesto, por el uso de instalaciones y servicios (despachos, naves y espacios comunes).

También se da la fórmula mixta de acceso al uso con carácter gratuito por un periodo limitado (uno o dos años o fase de lanzamiento de la actividad) y luego sujeción a alquileres ventajosos.

## 2.2 Infraestructuras

### A) Incubadoras o viveros de proyectos de autoempleo.

Son espacios dotados de los recursos materiales e intangibles necesarios para facilitar el arranque y consolidación de proyectos empresariales hasta su solvencia para iniciar su andadura independiente.

Los viveros ofrecen espacios privados en la modalidad de despachos y zonas comunes de encuentro y co-working para favorecer la sinergia y el intercambio de experiencias y conocimientos entre los proyectos incubados. A veces, los viveros pueden ser especializados (en proyectos innovadores, de base tecnológica, con vocación internacional, microempresas, innovación social, etc).

El régimen de uso suele ser en la mayoría de los casos por alquiler a precio reducido. También existen ejemplos de cesiones de uso gratuitas que en la mayoría de los casos coincide con una limitación temporal de un año y se denomina pre incubación.

Los servicios complementarios suelen ser el asesoramiento y tutelaje permanente de los proyectos empresariales ubicados en el vivero, formación y capacitación de habilidades emprendedoras, actividades de networking, punto de atención al emprendedor (PAE) para la tramitación telemática de la creación de empresas (SL, SLNE y Empresario Individual), servicios asociados a las infraestructuras (seguridad, limpieza, luz, mantenimiento....), servicios auxiliares de la actividad empresarial.

### B) Lanzaderas de empleo.

Son espacios de trabajo en equipo, de carácter temporal, en el que los desempleados desarrollan actividades muy diversas y

enfocadas a mejorar su ocupabilidad, a veces especializados en personas con difícil inclusión social.

Suelen ser grupos pequeños (de 15 a 20 personas) dirigidos por un dinamizador (coach) que recurre a técnicas innovadoras para desarrollar las habilidades personales que permitan la inserción laboral de los desempleados y la búsqueda de empleo.

En los dos últimos años 130 lanzaderas se han distribuido por 62 ciudades de 14 comunidades autónomas atendiendo a más de 2.800 participantes y con un porcentaje de inserción laboral que ronda el 70%.

### C) Aceleradoras (startups)

Son un tipo especial de incubadoras para proyectos especiales que requieren de un entorno y un apoyo propicios para su despegue: suelen recibir mentoring especializado, fuertes inversiones y contacto con inversores dispuestos a apoyarlas. La permanencia de los proyectos en las mismas (6 meses de media) es imprescindible para su proyección al mercado. Su objetivo es propiciar el desarrollo del talento conectando personas con buenas ideas innovadoras y creativas con otras que puedan ayudarlas a materializarlas y ejecutarlas.

Detrás de muchas de estas estructuras se encuentra el respaldo económico de prestigiosos y potentes patrocinadores como Google, Apple, etc. que en definitiva son los primeros interesados en atraer talento que pueda traducirse en negocios viables y rentables.

### D) Centros de innovación social.

Acogen las propuestas más vanguardistas en recursos de emprendimiento en muchas localidades españolas. Se trata de encauzar la capacidad que tiene la sociedad civil para dar

respuestas creativas e innovadoras a necesidades sociales insatisfechas potenciando modelos de economía más colaborativa que competitiva.

Los emprendedores sociales hacen de la Responsabilidad Social Corporativa un pilar básico de sus proyectos.

Un rasgo clave y decisivo para el éxito de estos proyectos es la colaboración público-privada.

F) Parques tecnológicos, científicos o de investigación.

Son entidades promocionadas en ocasiones por entidades locales con el fin de incrementar la riqueza de su comunidad por la promoción de la cultura y la innovación así como la competitividad de sus empresas e instituciones fundadas en el saber que se le asocian o se crean en su entorno.

En tales parques se estimula y gestiona la transferencia tecnológica y conocimientos entre universidades, empresas y mercados.

### 2.3 Servicios

A) Para la empleabilidad.

Numerosas entidades locales, es una de las medidas más extendidas, establecen servicios para el fomento de autoempleo, la búsqueda activa de empleo, a través de la información, formación y el asesoramiento.

Son servicios de atención (oficinas de información, asesoramiento, formación de carácter gratuito) para la puesta en marcha de ideas de negocio y la implementación de acciones locales a favor del empleo.



Al frente de estas oficinas en muchas ocasiones se encuentran los Agente de Empleo y Desarrollo Local, como personal técnico al servicio de los ayuntamientos y diputaciones para dinamizar los territorios apoyando la creación de empresas y empleo. El programa de AEDL está cofinanciado por el Gobierno de España y el Fondo Social Europeo.

B) De intermediación laboral / agencia de colocación.

Resulta llamativa la apuesta de muchos ayuntamientos por la fórmula de la Agencia Pública de colocación. En las web de alguno de estos entes locales aparecen memorias de resultados (normalmente tan escasos como los de los Servicios Públicos de Empleo)

Otros ayuntamientos ofrecen servicios web para comunicar ofertas y demandas de empleo con el objetivo de casar necesidades. Suelen ser accesos privados a las web mediante registro de los interesados.

C) Redes de cooperación.

Es una estrategia para multiplicar la capacidad de acción y la calidad de los resultados de cualquier entidad local. Es muy frecuente encontrar diferentes fórmulas de cooperación, siendo la más común los llamados Pactos Locales por el Empleo en los que entidades públicas y privadas diseñan estrategias plurianuales de carácter local.

También abundan los convenios con universidades para el fomento de emprendimientos por parte de titulados universitarios en sectores de mayor valor añadido e innovadores y el trasvase de conocimientos entre éstas y el mercado de productos y servicios.

Finalmente, como hemos visto, se establecen convenios con entidades financieras para facilitar el acceso a recursos financieros por parte de los emprendedores.

### D) Mentoring.

Se suele realizar, en muchos casos, mediante convenios firmados con Escuelas de Negocios o asociaciones de senior.

Puede haber mentoring específico para proyectos en sectores y materias concretas: tecnología, sostenibilidad, salud, internacionalización, comercialización, financiación, etc.

Prácticamente en la mayoría de los viveros o incubadoras de empresas el mentoring es un servicio presente.

También es frecuente acompañar premios económicos de concursos con acceso a servicios prestigiosos de mentores.

### E) Observatorios locales de empleo.

Nos remitimos a lo dicho anteriormente.

### F) Galardones y reconocimientos.

Son premios de carácter no pecuniario para reconocer la labor desarrollada por una empresa en un ámbito determinado, por ejemplo: igualdad de género, responsabilidad social corporativa, gestión medioambiental, inclusión social, etc.

### G) Ventanilla única empresarial.

Se trata de una iniciativa municipal, a veces en colaboración con otras entidades, con el fin de simplificar y agilizar la burocracia administrativa para las iniciativas emprendedoras de sus territorios.

#### H) Prácticas profesionales en empresas.

Es muy común en la mayoría de los entes locales, sobre todo los que cuentan con agencias de colocación, la firma de convenios de colaboración con empresas locales para que los jóvenes titulados puedan acceder a un primer contacto con el mundo laboral a través de prácticas profesionales; e incluso en la sede de la propia administración municipal.

#### I) Apoyo a la internacionalización.

Es muy frecuente encontrar encuentros de colaboración entre los ayuntamientos y entidades privadas para detectar y aflorar el talento emprendedor en sus ciudades para lanzarlas al plano internacional.

#### J) Fomento de la cultura emprendedora

Muchas entidades locales incluyen en sus planes de trabajo los programas de sensibilización hacia la cultura emprendedora en las distintas etapas de la educación reglada.

Normalmente lo hacen en colaboración con la administración regional educativa y a veces también en sintonía con los servicios regionales de fomento del empleo y la formación.

### 2.4 Tecnológicos

#### A) Creación de páginas web completas.

Con acceso a guías de orientación; acceso a herramientas de gestión; acceso a ofertas de empleo; puntos de atención al emprendedor, para la constitución de empresas; e incluso teleformación.

Ello se hace a través de la web de la propia entidad local o a través del ente administrativo autónomo que haya creado al efecto.

### B) Teleformación

Como desarrollo de actividades de formación para la empleabilidad o para el autoempleo.

## IV. CONCLUSIONES.

Podría decirse, siguiendo a GARCIA NINET, que:

a) La mayoría de los municipios de cierto tamaño (especialmente, los que tienen una población superior a 20.000 habitantes, aunque también muchos de ellos con menos población) tienen una Carta de Servicios que ofrece asesoramiento, orientación y formación para la búsqueda de empleo, herramientas para la búsqueda de empleo y cursos para la obtención de certificados de profesionalidad, junto a cursos de formación ocupacional y talleres de empleo. En algunos municipios se han creado institutos u organismos cuya finalidad es la promoción del empleo y el desarrollo de proyectos empresariales.

b) Según la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos, los municipios tendrán mayor o menor protagonismo en las políticas de empleo que las mismas financian dentro de sus competencias. En la mayoría de los municipios de cierto tamaño se implementan acciones de políticas activas de empleo, subvencionadas por las Comunidades Autónomas respectivas, como parte de la acción de colaboración con las administraciones locales o contratación directa de los municipios para la realización de trabajos de interés general.

c) En el momento actual tienen prioridad, parece, las políticas de empleo de promoción empresarial. La mayoría de municipios de cierto tamaño junto a las políticas propiamente de empleo se desarrollan políticas empresariales con el objeto de promover la creación o desarrollo de empresas con la finalidad de que éstas den empleo a trabajadores del municipio junto a acciones de autoempleo. Por esta razón en algunos municipios se han creado centros de apoyo a la creación de empresas y para el desarrollo de proyectos empresariales. En todos los municipios existen acciones de orientación en la constitución de empresas, la financiación empresarial y el asesoramiento para la realización de los trámites municipales y la localización de la empresa, incluso en algunos se presta apoyo para la búsqueda de trabajadores.

d) Es de resaltar los programas específicos para el empleo de los más jóvenes y de inserción laboral para personas con riesgo de exclusión social y las subvenciones directas para el autoempleo para la contratación de jóvenes o para personas con riesgo de exclusión social.

e) Los presupuestos municipales para políticas de empleo son muy variables. Son más altos en los grandes municipios, que tienen mayor capacidad presupuestaria, pero ello no es proporcional con el número de desempleados del territorio. Por lo que es posible que municipios pequeños con alto nivel de paro no dispongan de demasiados fondos para invertir en políticas de empleo.

f) Sin embargo, no se aprecia una correlación entre las políticas implementadas en los municipios y la evolución del paro registrado o la evolución de la contratación. Dicho de otro modo, las medidas implantadas no son demasiado efectivas.

h) Destacar, finalmente, que pese a la reducción del paro registrado en estos últimos años y a la mejora en el nivel de contratación, sigue existiendo una baja calidad del empleo que se refleja en el porcentaje de contratación temporal que de media supera el 90% de la totalidad de los contratos suscritos.

I. PARTE:

LAS POLÍTICAS Y EL FOMENTO  
DEL EMPLEO A NIVEL LOCAL





## **NORME EUROPEE IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E PROTEZIONE SOCIALE IN RELAZIONE CON L'AMBITO LOCALE.**

## **NORMAS EUROPEAS EN MATERIA DE OCUPACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN CON EL ÁMBITO LOCAL.**

SARA GUINDO MORALES

*Contratada Predoctoral FPU de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada*

### **I. INTRODUCCIÓN: IDEAS GENERALES DEL AFIANZAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO EN EL MARCO EUROPEO Y SU VÍNCULO CON LAS ENTIDADES LOCALES**

La dimensión local de la política de empleo está presente en diversas normas internacionales, entre las que destaca, a título ejemplificativo, el Convenio OIT nº. 88 sobre el servicio del empleo 1948 , ratificado por nuestro país; asimismo, se constata por la OIT que la experiencia de años recientes ha demostrado que aplicar un enfoque fragmentario en torno a la promoción del empleo no funciona y que el primer paso consiste en integrar los objetivos y metas de empleo en los marcos de desarrollo nacional, las políticas económicas y las estrategias sectoriales, requiriendo para ello como base políticas de empleo coordinadas y de múltiples componentes que se adapten a las condiciones y los contextos locales y que sean negociadas por los mandantes tripartitos, recogiéndose, por tanto, la necesidad de intervenciones multidimensionales; además, en el ámbito europeo también se detecta que debe tenerse en cuenta intensamente la dimensión local de la política de empleo aunque conviene precisar que la misma

en sí misma considerada no era un propósito principal al comienzo de la Unión Europea (en adelante y para simplificar, UE), más centrada en objetivos puramente económicos ; no obstante, poco a poco, con el paso de los años se advierte la interdependencia de la política de empleo con las políticas económicas y sociales, imponiendo el texto fundamental de la UE a los poderes públicos la realización de una política de programación de los mercados de trabajo y de protección de las personas en el marco de las políticas económicas y sociales del Estado Social y Democrático de Derecho artículo 3.3 TUE <sup>1</sup>; la política de empleo añade el trabajo como valor añadido al crecimiento de la economía, de modo que no sería posible dissociar el crecimiento en términos económicos y en términos sociales: “progreso” económico y “progreso” social deben estar unidos en virtud de las políticas públicas integradas en los sistemas democrático-sociales; sin embargo, dicha interdependencia no implica ignorar que la política de pleno empleo tiene un ámbito de actuación específica, de manera que no puede ser a una supuesta variable dependiente y subordinada respecto de las políticas económicas, sino que debe interactuar con ellas al servicio de su propia lógica de racionalización del empleo<sup>2</sup>.

La evolución que experimenta la política social y de empleo en el marco europeo ha sido el producto del propio dinamismo

---

<sup>1</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “Derecho al trabajo, derecho a trabajar y derecho a la libre elección del trabajo”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir. y Coords.) *et al.* *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pág. 782.

<sup>2</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, Granada, Comares, 2017, págs. 73 y 74.

que, desde sus inicios, siempre ha acompañado la creación y ulterior desarrollo de las instituciones europeas, al compás de los continuos acontecimientos históricos, de la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión, de los cambios demográficos, de las distintas corrientes migratorias, de la lucha contra la exclusión social, del reforzamiento de las áreas económicas, de empleo, educación, protección de la salud, seguridad social y servicios sociales de interés general, de la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre el bienestar de los Estados miembros, de los desafíos, etc., en fin, que ha presentado, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y primeros años del siglo XXI, la finalidad de conseguir una Europa libre, democrática y cohesionada social y económicamente; por tanto, se puede decir que dicha política social se ha ido afianzando con el paso del tiempo a partir de los diversos sucesos que han marcado el devenir de la UE<sup>3</sup>. Resulta trascendental indagar en los instrumentos de política social utilizados para la consecución de los objetivos estratégicos planteados con ocasión de las medidas legislativas adoptadas, y es que en dichos mecanismos descubrimos elementos de potenciación de las entidades locales en su actuación en el ámbito de la PSE<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 39 y 40.

<sup>4</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 41.

El primer mecanismo a destacar es el Método Abierto de Coordinación (en adelante y para simplificar, MAC<sup>5</sup>), el cual, se relaciona con el principio de subsidiariedad, pretendiéndose una ordenación social en la que los objetivos y las actividades para conseguirlos se desarrollen fundamentalmente en los ámbitos más reducidos; adquiriendo aquí el factor local un papel relevante, debido a que corresponde a las autoridades subestatales o estatales el desarrollo autónomo de la PSE, sin intervención de las instancias comunitarias, debiendo evitarse la intromisión de las autoridades políticas de la Unión en la actividad de las estatales y regionales pero, al mismo tiempo, debe ayudar y promover la actuación de las instancias descentralizadas si éstas no consiguen por sí mismas desarrollar sus competencias o desarrollarlas de manera correcta<sup>6</sup>.

El segundo de los mecanismos que guarda especial relación con las entidades locales es el de los instrumentos financieros ideados por la UE; efectivamente, las tres principales fuentes de financiación de la PSE son el Fondo Social Europeo (en adelante y para simplificar, FSE), el Programa *Progress* y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización; por su importancia, merece destacarse el primero de ellos, el cual tiene por objeto, de conformidad con el Reglamento (UE) n<sup>o</sup>.

---

<sup>5</sup> Según el artículo 2.3 TFUE “los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”; a tal fin, conforme el artículo 5.3 del mismo texto legal “la Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas”.

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 42.

1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al FSE<sup>7</sup> (en adelante y para simplificar, Reglamento (UE) n.º. 1304/2013) mejorar las oportunidades de empleo, reforzar la inclusión social, luchar contra la pobreza, promover la educación, la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y llevar a cabo políticas de inclusión activas, sostenibles y exhaustivas; en el modo de actuación del FSE existe una gestión compartida desde el comienzo, ya que las líneas de las acciones de dicho fondo se diseñan a escala europea, pero su ejecución sobre el terreno es responsabilidad de las autoridades nacionales o regionales relevantes de cada uno de los Estados miembros, ejecutándose los programas a través de organizaciones, entre las que se encuentran las administraciones locales; por lo demás, el artículo 12 del Reglamento (UE) n.º. 1304/2013 contempla unas disposiciones concretas sobre el tratamiento de las peculiaridades territoriales, en las que las entidades locales tienen especial protagonismo, ya que en su apartado primero se dispone que *“el FSE podrá financiar estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales en zonas urbanas y rurales (...), pactos territoriales e iniciativas locales de empleo, incluido el empleo juvenil, y actuaciones en materia de educación y de exclusión social, así como inversiones territoriales integradas”*; por último, la referencia a las competencias de la UE en materia social nos lleva a analizar muy escuetamente la relación de éstas con las entidades locales: pues bien, la manera de intervenir en la elaboración de la PSE se produce a través del Comité de las Regiones (en adelante y para simplificar, CDR), órgano consultivo de representación de los entes regionales y locales de la UE creado en 1994 a raíz del Tratado de Maastricht que actúa

---

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha de 20 de diciembre de 2013.

como portavoz de los intereses de estos entes territoriales ante la Comisión y el Consejo, a los que remite dictámenes<sup>8</sup>.

## II. MARCO NORMATIVO COMUNITARIO EN MATERIA DE EMPLEO Y LA DIMENSIÓN LOCAL

### 1. Los Pactos Territoriales de Empleo

Las políticas de fomento del empleo a nivel local se sustentan sobre las diferencias territoriales en materia económica y social; la implementación de medidas de ocupación por parte de las instituciones comunitarias tiene su origen en la necesidad de corregir los desequilibrios persistentes en el empleo y el crecimiento económico en diferentes zonas de la UE, ello enlaza con el mandato que contiene el TUE de reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales, ofreciendo un apoyo especial a las regiones menos desarrolladas, lo que se conoce como política de cohesión, consistente en la disposición de medios por parte de las instituciones europeas con la finalidad de aumentar la calidad de vida y las oportunidades económicas de las regiones de la UE, contribuyendo a que los entes subestatales crezcan más rápidamente, siendo incontestable el dato de las diferencias territoriales; la dimensión territorial del empleo y de los mercados regionales y locales es muy significativa, pudiéndose subrayar una doble dimensión en el problema del desempleo: la primera de ellas, de carácter individual, en la que se destaca el proceso individualizado de inserción, la segunda, relacionada con el entorno más inmediato del sujeto, derivada del territorio; y es que, en efecto, en cada territorio se

---

<sup>8</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 43.

dan unas circunstancias peculiares, tanto de sus estructuras sociales, como infraestructurales, económicas, políticas y culturales, de las que se derivan la necesaria especificidad en el diseño y aplicación de políticas de empleo; teniendo en cuenta lo anterior, no es de extrañar que los expertos presten cada vez más atención a las políticas activas, y en general, de desarrollo económico social, en ámbitos territoriales más limitados como las ciudades ; del mismo modo, el ámbito local también ha sido considerado como el más adecuado para abordar muchos problemas, entre ellos el de la falta de empleo, ya que las autoridades locales son las que se encuentran más cerca, tanto de la dimensión individual ciudadanos del desempleo, como en su papel de gestoras de primer nivel de la dimensión territorial local<sup>9</sup>.

El programa de Pactos Territoriales por el Empleo<sup>10</sup> (en adelante y para simplificar, PTE) es el resultado de la aprobación en junio de 1996 del Pacto de confianza para el empleo dedicado a reforzar la repercusión sobre el empleo de todas las políticas estructurales en el que se postulaba la reorientación de los programas con el objetivo de que contribuyeran más y mejor al empleo y se insistía en la necesidad de una ampliación y de una profundización de la colaboración en dirección, en particular, de los asociados privados y el sector privado ; en este contexto, la Comisión Europea hizo una lista de 89 zonas infrarregionales seleccionadas por las Administraciones nacionales con vistas

---

<sup>9</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: "La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social". Análisis general", en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 51 y ss.

<sup>10</sup> Conteniéndose el marco jurídico en torno al cual se desarrollaron los pactos en diferentes Propuestas, Dictámenes y Comunicaciones emanadas de las diversas instituciones existentes en la UE.

a la aplicación de tal iniciativa<sup>11</sup>. Cuando se utiliza la expresión Pactos territoriales de Empleo (en adelante y para simplificar, PTE), pueden observarse diversos sentidos, si bien uno más formal y menos general, responde a una línea de trabajo de las instituciones europeas; desde esta perspectiva, aquellos pactos locales de empleo que alcanzan el reconocimiento de PTE se distinguen por gozar del apoyo financiero de fondos europeos, un apoyo acompañado de la cofinanciación por parte de otras administraciones<sup>12</sup>.

El concepto de los PTE descansa sobre cuatro constataciones, señaladas por la Comisión Europea en su documento “Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales a favor del empleo 1999 ”; la primera de ellas se refiere al potencial de actividad y crecimiento que encierran los territorios, los cuales sumados pueden tener un efecto significativo en el plano macroeconómico y, en concreto, en la lucha contra el desempleo; la segunda alude a la eficacia de las iniciativas locales, respecto de la cual puede potenciarse al máximo mediante una cooperación real y de más amplio espectro, y es que al margen de la cooperación tradicional, de tipo institucional, se va haciendo patente la necesidad de asociar a los agentes socioeconómicos y, en particular, al sector privado y asociativo; continuando con la eficacia de tales medidas, ésta puede optimizarse también mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida a un tiempo las

---

<sup>11</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 53 y 54.

<sup>12</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 79 y 80.



problemáticas de la oferta y de la demanda de empleo, ya que no sirve de nada crear puestos de trabajo si no pueden ser provistos por una mano de obra local que responda a las necesidades de las empresas; por último, la eficacia de las iniciativas locales depende, en gran medida, de su grado de innovación, ya que probar nuevas soluciones al problema del desempleo en un ámbito territorial limitado facilita la experimentación y permite extraer conclusiones a escala reducida, las cuales pueden posteriormente difundirse de forma concéntrica; en lo que concierne a la eficacia de las PTE, la valoración que realiza la Comisión Europea es positiva desde un doble punto de vista; por un lado, porque se han conseguido resultados significativos en materia de asignación de recursos en particular, desde la perspectiva de la reorientación de los Fondos Estructurales y de su efecto multiplicador sobre la cofinanciación y, por otro, porque la evaluación del impacto previsible de los planes de actuación permite prever una cierta mejoría de la actividad y el empleo en las zonas consideradas<sup>13</sup>.

Los PTE representaron un cambio fundamental en el ámbito local cual fue el compromiso conjunto de los agentes locales en su ejecución y gestión; la experiencia muestra que el compromiso y la gestión de la acción representa una interacción más productiva a largo plazo, ya que tanto el éxito como el fracaso son compartidos igualmente; además, impone a los agentes la exigencia de la búsqueda continua de un consenso, lo que podría transformarse en una importante variable hacia futuras acciones de desarrollo y creación de

---

<sup>13</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 54 y 55.

empleos locales<sup>14</sup>. A pesar de los aspectos indicados en lo concerniente a la incorporación de la dimensión regional y local en la política comunitaria de empleo, se considera insuficiente, siendo uno de los puntos más reiterados la necesidad de reforzar la dimensión regional y local de la Estrategia Europea de Empleo<sup>15</sup>; y es que, como señala el Dictamen del CDR sobre la aplicación y el futuro de la Estrategia Europea de Empleo, de fecha 10 de abril de 2003 *“todos los puestos de trabajo se crean y destruyen y desaparecen a nivel local”* y, por ello, *“los entes locales y regionales han de desempeñar un papel y asumir una responsabilidad esencial en la elaboración y aplicación de la estrategia de empleo”*.

## 2. La Estrategia Europa 2020 y cohesión territorial

Europa ha descubierto nuevos motores del crecimiento y el empleo, siendo el último de los pasos dados en esta materia la denominada como Estrategia Europa 2020, que se vertebra sobre tres prioridades de actuación que se reforzarían mutuamente: crecimiento inteligente, en la que se habla del desarrollo de una economía basada en el crecimiento y la innovación; crecimiento sostenible, que se sustenta en la promoción de una economía que utilice más eficientemente los recursos, que sea verde es decir, respetuosa con el medio ambiente y más competitiva; y crecimiento integrador, en la

---

<sup>14</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 81 y 82.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Los Servicios Públicos de Empleo y la Administración Local”, en MOLINA NAVARRETE, C. (Coord.) *et al.* *Empleo y Mercado de Trabajo: Nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos*, XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2005, págs. 251 y ss.

que se fomente una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial, de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos; para llegar a cumplir con estos objetivos se exige realizar diversas actuaciones en doble plano, en el ámbito comunitario y en cada uno de los Estados Miembros; la concreción de esta Estrategia Europea 2020 se materializa mediante las Directrices Integradas, de política económica y de empleo, manteniendo en esencia el MAC<sup>16</sup>, aunque tratándose de corregir algunas deficiencias de la Estrategia de Lisboa como era que las directrices no marcaron claramente las prioridades de la UE ni existía esa conexión tan intensa entre las directrices de empleo y las orientaciones económicas<sup>17</sup>.

Por tanto, desde la sede de la UE se conecta la política de educación y formación profesional con el empleo y la realización de inversores a nivel nacional, regional y local, cooperando los gobiernos, las autoridades educativas, los centros de enseñanza y los profesores; subrayándose que si bien la UE no es la panacea en la solución ya que además no dispone ni de los medios ni de las competencias necesarias, sí que actúa como punto de convergencia entre las distintas políticas de juventud nacionales y regionales, articulando la UE y los gobiernos nacionales el marco general y el nivel local convirtiéndose en el protagonista en la aplicación de estas políticas; en el Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento

---

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 61 y 62.

<sup>17</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 77 y 78.

Europeo y del Consejo de 13 de abril de 2016 relativo a una red europea de servicios de empleo EURES (*European Employment Services*), al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo, se constata la presencia de la dimensión regional y local, estableciéndose por ejemplo en el artículo 16.4 que “*los Estados miembros fomentarán una estrecha cooperación a nivel transfronterizo entre actores regionales, locales y, cuando proceda, nacionales, a través de prácticas y servicios prestados en el marco de las asociaciones transfronterizas de EURES*”<sup>18</sup>.

La referencia al crecimiento integrador el cual se pretende alcanzar a través del impulso o la promoción de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial en la Estrategia Europa 2020 resulta decisiva respecto al papel que pueden jugar los entes locales en materia de empleo; dicho fin se relaciona con la política de cohesión, la cual se encarga de delimitar el marco financiero y el sistema de aplicación práctica para alcanzar los objetivos de Europa 2020, básicamente a través de la actuación conjunta de los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo en adelante y para simplificar, FSE y Fondo de Cohesión), necesitando que todas las regiones de la UE se involucren de manera activa; además, dicha política de cohesión social se convierte, tras el Tratado de Lisboa, en una dimensión de la política económica y social de la UE, y es que el artículo 3.3 TUE establece que “*la unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*”, en base a esto, no

---

<sup>18</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 84.

cabe la menor duda de que el papel que las entidades locales pueden desempeñar en sus territorios en materia de empleo cobra mayor fuerza<sup>19</sup>.

Continuando con lo anterior, la UE es consciente de que un aspecto fundamental para una política de empleo eficaz radica en la financiación y, por ello, ha articulado instrumentos financieros destinados a cofinanciar en los Estados miembros las intervenciones regionales: se trata de los Fondos Estructurales en sus diversas variantes, como manifestación del principio de cohesión económica y social al tratar de superar los desequilibrios económicos y sociales existentes en el territorio de la Unión, siendo el FSE el principal instrumento adecuado de financiación para las políticas nacionales de empleo con el que Europa apoya la creación de empleo; un rápido análisis de algunas normas comunitarias que regulan el FSE como son el Reglamento (UE) nº. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece el marco de actuación de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI), o el Reglamento (UE) nº. 1304/2013, permite concluir que la dimensión local está muy presente en los mismos<sup>20</sup>, ya que en ellos se realizan constantes alusiones al ámbito local, requiriendo colaboración de las mismas<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 62.

<sup>20</sup> El Capítulo II se dedica a lo que se denomina como “Desarrollo Local Participativo”.

<sup>21</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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

No obstante, a pesar de los cambios experimentados en favor de la dimensión territorial del empleo en la UE, la Estrategia Europa 2020 adolece de la evidente falta de implicación directa e institucional de los gobiernos locales. El Comité de las Regiones ha puesto de manifiesto en contadas ocasiones este aspecto, entendiendo que el planteamiento actual sigue ignorando los niveles territoriales; desde dicho órgano se reclama para la Estrategia Europa 2020 la introducción de una dimensión territorial en la que se fijen objetivos diferenciados a nivel territorial, de modo que las regiones y las ciudades contribuyan a los objetivos de los países, basándose en su punto de partida y su potencial<sup>22</sup>.

Como conclusión, señalar que la ejecución de la política de empleo en nuestro país debe atender a las directrices europeas en la materia, a pesar de su carácter no vinculante, y ello debe reflejarse en el modelo de gobernanza que se ha articulado desde la UE en cuanto a las políticas de empleo llamando a colaborar a la Administración General del Estado, a las Administraciones autonómicas y a las corporaciones locales, junto con las organizaciones sociales y económicas representativas, si bien todo ello de forma ordenada y coherente con el ámbito de actuación de cada una de ellas<sup>23</sup>; resaltándose en todo caso que la administración local está muy presente en las directrices comunitarias de política de

---

VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.*: *El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 85 y ss.

<sup>22</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.*: *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 63.

<sup>23</sup> LANDA ZAPIRAIN, J. P.: “La ejecución de la política de empleo, su dimensión territorial y la Estrategia Europea de Empleo”, en VALDÉS DAL-RÉ, F. y SOBRINO GONZÁLEZ, G. M<sup>a</sup>. (Dir.) *et al.*: *Comentarios a la Ley de Empleo*, Madrid, La Ley, 2012, pág. 33.

empleo, lo que contrasta con el escaso margen de actuación que se le confiere en el ordenamiento jurídico español<sup>24</sup>.

### III. PROTECCIÓN SOCIAL Y ENTIDADES LOCALES: ORDENACIÓN EUROPEA DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL

En las políticas comunitarias rige un principio básico como es el de la transversalidad: así lo enuncia el TFUE, en su artículo 9, al señalar que “*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, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana*”<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, en el sistema normativo comunitario se establece una vinculación entre las políticas de empleo y las de protección social<sup>26</sup>.

Las competencias en materia de política social asistencial tienen el carácter de compartidas y coordinadas; por ello, se aplican en dicho ámbito los principios de subsidiaridad

---

<sup>24</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. 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 VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al*: *El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 88 y 89.

<sup>25</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N., OLARTE ENCABO, S., MÁRQUEZ PRIETO, A., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., MOLINA HERMOSILLA, O. y PERÁN QUESADA, S.: *Manual de política y derecho del empleo. (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, Madrid, Tecnos, 2011, pág. 59.

<sup>26</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al*: *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 64.

artículo 5.3 TUE , proporcionalidad artículo 5.4 TUE y coordinación<sup>27</sup>; junto a las previsiones normativas contenidas tanto en el TUE como el TFUE, los cuales hacen referencia a la política asistencial en diversos pasajes<sup>28</sup>, la política social de la UE toma como modelo los derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en adelante y para simplificar, CDFUE , a la que los mismos Tratados aluden y exigen que se tenga en cuenta lo previsto en ella, teniendo una importancia esencial, en materia de protección social, el artículo 34 que lleva como rúbrica “*Seguridad social y ayuda social*”, en el que, por un lado, se establece que “*la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales*” y, por otro, se señala que “*toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales*” finalmente, se indica que “*con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes,*

---

<sup>27</sup> El artículo 5.3 TFUE establece que “*la Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros*”.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “La dimensión local de las políticas sociales en la Estrategia Europea. En particular, las políticas asistenciales (asistencia social y servicios sociales) atribuidas a las entidades u organismos locales y ejecución de las políticas estatales en la materia”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 104 y ss.



*según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*<sup>29</sup>. El precepto anteriormente citado adquiere una singular relevancia, debido a que siendo uno de los grandes referentes de la CDFUE, no se limita a reconocer tales derechos, sino que impone a los Estados signatarios un conjunto de garantías para hacerlos realmente efectivos<sup>30</sup>.

La UE no dispone de un sistema regulador propio en materia de protección social, lo que significa que la ordenación de las protecciones sociales está diferida en todo a los Derechos Nacionales, los cuales regulan el catálogo de prestaciones, los procedimientos, los sistemas de financiación y gestión, etc.; la UE ha realizado ante todo una regulación de Derecho derivado de coordinación comunitaria o europea de la política social y tan sólo de manera marginal una débil política regulativa de carácter armonizador indirecto y parcial<sup>31</sup>. La política social coordinada tiene un carácter esencialmente neutral respecto de la configuración jurídico-material de los derechos de protección social en los sistemas nacionales, por tanto, su objetivo específico es abordar la solución de los problemas y conflictos que derivan de casos de transnacionalidad, determinando, al efecto, la legislación nacional que ha de ser aplicada a través de la utilización de técnicas jurídicas de especificación normativa; por lo demás, la UE también

---

<sup>29</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011, *passim*.

<sup>30</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: "Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social", en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir. y Coords.) *et al.* *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pág. 894.

<sup>31</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: "La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social". Análisis general", en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 64.

interviene a través de una armonización debilitada, utilizando el instrumento jurídico de las Directivas que contienen disposiciones y medidas concretas de protección social; junto a la opción de coordinación y de armonización parcial, las instituciones políticas de la UE intervienen en el campo de la protección social a través del MAC, además, mediante instrumentos de “*soft law*” tales como Recomendaciones, Comunicaciones, Informes o Dictámenes, en el marco de dicho método, la UE trata de influir en los Estados miembros para que converjan en sus objetivos respecto de la Seguridad Social y protección social de los trabajadores, así como en relación a su propia modernización de los sistemas nacionales: el impacto de de los cambios contextuales sobre la esfera local está alterando las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en el terreno de las políticas públicas<sup>32</sup>.

Respecto a las políticas específicas comunitarias, la política social asistencial en la UE se ha ido materializando fundamentalmente mediante dos cauces: el de los servicios sociales, respecto de los cuales también habría que mencionar la atención a la dependencia y, el de la inclusión social, que englobaría un variado y amplio conjunto de mecanismos de difícil clasificación en la que la eventual intervención de las entidades locales es determinante; por otro lado, la importancia del ámbito local en las políticas asistenciales y de inclusión social se explica en base a la confluencia de un variado conjunto de elementos; el primero de ellos se relaciona con factores estructurales, vinculados fundamentalmente a la crisis fiscal del Estado central y a la globalización y sus

---

<sup>32</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: “La función de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo y en la Política Social de la Unión Europea. La descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social”. Análisis general”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al.* *El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 66.

consecuencias; el segundo es de naturaleza política, dado que la aplicación del principio de subsidiariedad en la UE propicia un mayor protagonismo de las entidades locales, al menos en la fase de ejecución de las políticas; en tercer lugar, el modelo de gobernanza aplicable debe permitir configurar un nuevo proceso de decisión política dotado de unos mayores niveles de integración y responsabilidad, lo que conlleva una mejor conexión con los ciudadanos, al favorecer una mejor combinación entre diferentes instrumentos de participación y diálogo; y, por último, el más evidente, se refiere a la capacidad de los municipios para atender mejor los problemas sociales más complicados e inmediatos de sus ciudadanos<sup>33</sup>.

Por tanto, el principio de proximidad que rige la acción social resulta decisivo en este punto; esto es evidente en el caso de la dependencia donde los municipios son los primeros llamados a realizar los cuidados de larga duración<sup>34</sup>. También en el caso de la inclusión social, donde las entidades locales cuentan ya con una dilatada experiencia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, adquiriendo un papel cada día más activo, en línea con las recomendaciones enviadas desde la UE; así, cabe sostener que uno de los aspectos más relevantes de los últimos años ha sido la elaboración e implementación de Planes de Inclusión Social, en los que se plantea una estrategia de inclusión adaptada a las

---

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “La dimensión local de las políticas sociales en la Estrategia Europea. En particular, las políticas asistenciales (asistencia social y servicios sociales) atribuidas a las entidades u organismos locales y ejecución de las políticas estatales en la materia”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al*: *El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 106 y ss.

<sup>34</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N., MALDONADO MOLINA, J.A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R.M<sup>a</sup>.: *Manual de Derecho de la Dependencia*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2014, pág. 130.

singularidades de cada territorio para lograr altos niveles de efectividad y operatividad<sup>35</sup>.

Algunos de los cambios más importantes en el contexto socio-económico y cultural de los Estados miembros de la UE que influyen de manera directa sobre las entidades locales son; en primer lugar, el proceso de fragmentación social como fruto de un elenco de rupturas emergentes con múltiples espacios de intersección: esta desigualdad por grupos genera nuevas necesidades, fundamentalmente de inclusión, y es aquí donde el municipio tiene un papel relevante a través de la articulación comunitaria de estos colectivos vulnerables; en segundo lugar, la reestructuración de los referentes de identidad ha producido que se realce la experiencia comunitaria compartida: este fortalecimiento de los vínculos comunitarios sitúa la dimensión local como elemento vertebrador básico de la cotidianidad y, por ende, como la principal referencia para la satisfacción de necesidades; por último, el cambio de paradigma productivo, con la escasez y precariedad del empleo entre sus efectos, se transfiere rápidamente a los sistemas públicos de provisión de servicios, lo que amplía sustancialmente la capacidad de ofrecer políticas y servicios destandarizados, territorializables y con fuertes componentes de personalización: en este marco, los gobiernos locales presentan dos diferenciales positivos de capacidad, en el terreno de la diagnosis y recepción de demanda/necesidades muy segmentadas y en el terreno de las posibilidades de la flexibilización de la oferta de servicios; ante los cambios citados, las políticas sufren un cambio de orientación: si las políticas tradicionales se caracterizan por la sectorialización o departamentalización y por una visión más

---

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La dimensión local de las políticas sociales en la Estrategia Europea. En particular, las políticas asistenciales (asistencia social y servicios sociales) atribuidas a las entidades u organismos locales y ejecución de las políticas estatales en la materia”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., pág. 115.

bien administrativista del papel local, su mejora requiere de respuestas integrales, que casan mal con la referida segmentación y necesitan de más operatividad y eficacia<sup>36</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La dimensión local de la política de empleo es una exigencia de la normativa comunitaria plasmada en diversos instrumentos jurídicos articulados desde la UE que inspiran la normativa nacional. Por tanto, las entidades locales deben cumplir las expectativas encargadas tanto desde el marco europeo como del nacional, debiendo los Estados miembros tener en cuenta y apoyar la función y la responsabilidad del conjunto de interlocutores regionales y locales. Y es que de un examen de los distintos instrumentos jurídicos comunitarios y nacionales se infiere que la dimensión local es muy efectiva en ámbitos como por ejemplo el desempleo de los jóvenes colectivo más perjudicado por la crisis económica y social que nos encontramos atravesando en la actualidad y el fomento del emprendimiento y el autoempleo. Sin embargo, a pesar de que la administración local se encuentra muy presente en las directrices comunitarias de política de empleo, lo anterior contrasta con el escaso margen de actuación que se le da en el ordenamiento jurídico español, el cual se encuentra anclado en un Sistema Nacional de Empleo que excluye la dimensión local. Por último, respecto a las políticas asistenciales y de protección social de la UE en relación al ámbito local, por diversos motivos, actualmente no existe ninguna voluntad de construir un sistema europeo propio, homogéneo, eficaz y coherente de política de empleo.

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “La dimensión local de las políticas sociales en la Estrategia Europea. En particular, las políticas asistenciales (asistencia social y servicios sociales) atribuidas a las entidades u organismos locales y ejecución de las políticas estatales en la materia”, en VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Coord.) *et al: El empleo en el ámbito local*, cit., págs. 115 y 116.



## LA IMPORTANCIA DEL FOMENTO DEL EMPLEO LOCAL DENTRO DE LA OCDE. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA ACCIÓN COOPERATIVA PARA LAS ECONOMÍAS LOCALES Y LA CREACIÓN DE EMPLEO (PROGRAMA LEED)

FRANCISCO VIGO SERRALVO  
*Doctorando Universidad de Málaga*

### I. INTRODUCCIÓN

La intensificación de las interrelaciones planetarias acaecida durante las últimas décadas -también llamada globalización- ha traído consigo, entre otras derivadas, la tendencia hacia la confluencia de las políticas económicas y sociales de los distintos Estados del planeta. En este periodo de tiempo, han cobrado especial importancia los foros u organismos internacionales de toma de decisiones, de tal suerte que las medidas político-legislativas de los diferentes Estados en materia de empleo, cada vez más, aparecen guiadas por las directrices discutidas y elaboradas en el seno de estas organizaciones competentes. Desde éstas, se pretende alcanzar una cierta homogenización política y la persecución de objetivos comunes entre sus estados miembros. Dentro de este proceso de armonización es donde se enmarca la labor de la OCDE y, más concretamente, el *Programa para las Economías Locales y el Fomento del Empleo*, o Programa LEED (acrónimo en inglés de *Local Economic and Employment Development*) del que aquí nos ocuparemos.

No es preciso señalar que los criterios y recomendaciones fraguados en el seno de la OCDE, aún careciendo de efectos jurídicos vinculantes, están dotados de una fuerza política considerable. Es precisamente por ello, por la influencia que ejerce la mentada organización en la elaboración de las políticas nacionales de empleo, por lo que hemos querido hacer referencia a la importancia que desde la misma se le da

a la promoción de la economía y fomento del empleo desde el ámbito de lo local.

En este sentido, no es declamatorio afirmar que la OCDE fue pionera en institucionalizar la promoción del empleo local como objetivo político-económico oficial hace ya más de tres décadas. Además, desde entonces, dicho objetivo ha estado presente de forma recurrente en los estudios en materia de empleo elaborados por la OCDE constituyendo, hoy día, una de las principales líneas de actuación canalizada a través del Programa LEED.

Descartando de plano alcanzar aquí una descripción completa o exhaustiva del funcionamiento, objetivos y estructura de este Programa LEED, si aspiramos siquiera a poder pergeñar sus principales propuestas, enumerando cuales son los principales objetivos perseguidos desde el mismo, así como el contenido esencial de las distintas líneas de actuación que se subsumen dentro del mismo, los programas concretos que se han llevado a la práctica en esta dirección. Por último, nos referiremos de manera separada a la labor del Centro OCDE Leed de Trento (Italia) para el Desarrollo Local, definiéndolo como el principal centro logístico internacional creado para fomentar las capacidades para el desarrollo local en los agentes de empleo de los países miembros y no miembros de la OCDE.

## **II. EL PROGRAMA LEED COMO SIMIENTE DE LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO LOCAL**

Desde el principio de la década de los 80's existen evidencias de una preocupación conjunta de la OCDE y la CEE<sup>37</sup> por

---

<sup>37</sup> En el año 1982 existía ya, con carácter previo a la aprobación del ILE, un programa de consulta sobre las iniciativas locales en materia de empleo (...), organizado por la Comisión en el marco del programa conjunto CEE/OCDE sobre las iniciativas locales. Esta actividad, cuya realización práctica fue confiada al «Centre for employment initiatives» de Londres,



examinar las potencialidades del nivel local en la contribución del desarrollo económico. Será la OCDE la que originalmente consumará de forma oficial esta idea, instaurando por medio de la Decisión del Consejo de la OCDE de 22 de julio de 1982 el *Programa de Acción y Cooperación sobre Iniciativas Locales para la Creación de Empleo* (ILE, en su acrónimo francés). En un primer momento se adhirieron a este programa especial 13 Estados miembros (de los 24 que a la sazón conformaban este organismo internacional) y se estableció como finalidad básica, la de diseñar recomendaciones sobre las potencialidades del nivel local frente a los problemas económicos y dar difusión a las buenas prácticas en la materia.

Aunque no podemos establecer una relación de causalidad directa, lo cierto y verdad es que a partir de este momento, una vez puesto en marcha este programa, el nivel local adquirió una importancia significativa en el diseño de las medidas legislativas de empleo, tanto a nivel comunitario<sup>38</sup> como -al

---

realizó un total de 22 consultas en los diversos Estados miembros de la Comunidad, consultas a las que asistieron representantes de los poderes públicos nacionales, regionales y locales, trabajadores de las cooperativas, sindicatos, operadores sociales y otros. Boletín de las Comunidades europeas. Nº 7/8 1983. 16º año. CEE, Bruselas, 1983. Pág. 30.

<sup>38</sup> La UE, dos años después, en 1984, aprobó oficialmente medidas para "promover el potencial de desarrollo endógeno de las regiones", a través del *European Regional Development Fund* aprobado por el Decreto del Consejo de la Comunidad Europea No 1787/84 de junio 19 de 1984. Más tarde, la importancia de lo local se pondría de manifiesto haciendo referencia explícita a las posibilidades de las ILE dentro del Plan de Acción para las Pymes aprobado por el Consejo de la CEE en octubre de 1986. Finalmente, a principio de los años noventa, se consolidó la apuesta por la promoción del empleo local, a través de la aprobación del Programa LEDA (acrónimo en inglés de *Local Economic Development Action*), y se inicia el Programa SPÉC. Después se crearán los *Fondos Estructurales e Iniciativas Comunitarias* gracias a las cuales el desarrollo va adquiriendo una dimensión más social al tiempo que económica. La constitución de los Grupos de Acción Local o Centros de Desarrollo Rural (CEDER) como resultado se inician los programas LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rural*) entre 1991 y 1994, LEADER II y

menos en el caso español- nacional<sup>39</sup>. Es por ello que se ha afirmado que este programa supuso un jalón trascendental en el proceso histórico de promoción del ámbito local como nivel de actuación en materia de empleo<sup>40</sup>.

Actualmente, esta iniciativa opera bajo la red denominación de *Programa de Acción Cooperativa en Economías Locales y Creación de Empleo*<sup>41</sup>(LEED en su acrónimo inglés) y, trata de ofrecer respuestas a los cambios económicos, validas para abordarse desde el ámbito local, prestando asistencia técnica a los agentes locales para la implantación de prácticas innovadoras y estrategias eficaces de empleo a nivel local. Hoy día está compuesto por 34 miembros, todos los Estados integrantes de la OCDE a excepción de Alemania, Estonia, Islandia y Nueva Zelanda, además de la Comisión Europea y tres países ajenos a la OCDE equiparados a miembros de pleno derecho como son Lituania, Sudáfrica y Rumanía<sup>42</sup>. También se integra como organismo observador la Corporación Andina de Fomento (CAF). La admisión de nuevos miembros es libre para los Estados pertenecientes a la OCDE que aún no se han adherido al programa, bastando la mera comunicación al Consejo General. La admisión como

---

PRODER (*Programas Comarcales de Desarrollo Rural Endógeno*) entre 1994 y 1999.

<sup>39</sup> En España, un año después de la entrada en vigor del programa ILE, por medio de la Orden Ministerial de 6 de julio de 1983 se diseñarían las principales líneas de actuación para la promoción de las actuaciones de empleo a nivel local, las cuales alcanzarían un estadio de desarrollo mayor con la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986.

<sup>40</sup> CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla 2002 y SANCHÍS PALACIO J.R. Y RIBEIRO SORIANO D. *Servicios de inserción socio-laboral por parte de los agentes de empleo y desarrollo local en el marco de la internacionalización*. Revista de comercio e internacionalización de servicios. Septiembre-Octubre 2008. Nº 844. Págs. 167-183.

<sup>41</sup> Cambio de denominación operado por la Decisión del Consejo OCDE de 1993 C (93) 84 and C/M (93) 15/PROV, Item 198

<sup>42</sup> OCDE: *Directory of Bodies of the OCDE*. OCDE, París 2012. Pág. 378.

miembros de pleno derecho de otros Estados ajenos a la OCDE requerirá de la previa aceptación del consejo de la OCDE y del Comité de Dirección del Programa LEED.

### III. COMPOSICIÓN ORGÁNICA Y PARTIDA PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA

Aunque el programa LEED es orgánicamente dependiente del Consejo General de la OCDE, no es menos cierto que desde sus orígenes ha estado dotado de un grado considerable de autonomía funcional, regido por un órgano ejecutivo autónomo y con una partida presupuestaria que se nutre de fondos propios. En la actualidad, el funcionamiento interno del programa se rige por la Resolución del Consejo relativa a la *Acción del Programa de Economía Local y Desarrollo Económico (LEED)*, adoptado en la 1.310<sup>o</sup> sesión del 17 marzo de 2015<sup>43</sup> vigente hasta el 31 de diciembre de 2020.

Su órgano ejecutivo, llamado internamente como *Comité de Dirección*, está formado por representantes nombrados por cada Estado miembro entre personas con notoria experiencia en materia de economía local y fomento del empleo (art.8 de la decisión de 17 marzo de 2015). La elección de su presidente y sus dos vicepresidentes se hará por y entre los representantes designados por los Estados miembros (art. 2)<sup>44</sup>. Entre las funciones atribuidas a este órgano de dirección, resalta la relativa a la elaboración con periodicidad bianual del plan de actuación y el presupuesto del programa así como la de informar con carácter anual al Consejo de la OCDE sobre las actividades ejecutadas y del estado financiero del programa (arts.4 y 5). Por otro lado, los Estados tendrán la facultad de

---

<sup>43</sup> C (2015)31 and C/M (2015)7/REV1, Item 45.

<sup>44</sup> En la actualidad, el cargo de presidente lo ocupa el sociólogo italiano Michele Dau, y las dos vicepresidencias están ocupadas por la economista belga Ann Van den Cruyce y el profesor irlandés Denis Leamy.

nombrar expertos que, en calidad de invitados, asistan a las deliberaciones del Comité de Dirección.

Además de los miembros que integran el Comité de Dirección, el Programa LEED se sirve de la participación adicional de colaboradores externos (gobiernos regionales, agencias de desarrollo, empresas y organizaciones sin fines de lucro) agrupados en el denominado *Partners' Club LEED*, cuya creación data de 1990 y que se articula a través de la participación en cuatro foros correspondientes a cuatro líneas de actuación del Programa LEED, a saber: *Foro sobre Asociaciones y Desarrollo Local; Foro sobre Emprendimiento, Foro sobre Innovaciones Sociales y sobre Agencias de Desarrollo y Foro sobre Estrategias de Inversión*. La afiliación como socio y, por ende la participación en éstos foros, está abierta a todas las instituciones y organizaciones que participan en la gestión de las asociaciones de base local cuyo cometido sea el de apoyar el desarrollo del empleo local. El trámite para la participación se limita a la cumplimentación de un formulario disponible *online*, que debe ser remitirlo al responsable del foro en el que se pretenda participar.

En cuanto a la financiación del Programa LEED, la misma se nutre de partidas económicas específicas previstas en la *parte II* del presupuesto consolidado de la OCDE<sup>45</sup>. La participación de los Estados en este programa -que, reiteramos, es voluntaria- implica el abono de unas tasas fijadas

---

<sup>45</sup> Dentro de la financiación de la OCDE, cabe distinguir dos grandes partidas presupuestarias. La parte I, que representa aproximadamente el 53% del presupuesto total y que es sufragada por todos los integrantes de la OCDE en cuantía proporcional al tamaño relativo de sus economías. Y una parte II que incluyen programas de interés para un número limitado de miembros o relativas a sectores especiales de actividad no cubiertas por los programas de la Parte I. La parte II del presupuesto es financiada de acuerdo a una escala de cuotas u otros acuerdos entre los países que libremente han decidido su participación en los programas que incluyen en esta parte II.

bianualmente por el *Comité de Dirección* (art. 10). Además, su soporte presupuestario cuenta con otras aportaciones voluntarias de diferentes agentes gubernamentales y de la sociedad civil. Sin ánimo de abundar en guarismos de escasa trascendencia -al menos para lo que nos ocupa-, cabe resaltar para obtener una visión de conjunto que para el año 2016 el presupuesto total fue de 5.730.000 €, (1.269.000€ de cuotas de los socios y 4.461.000 € de aportaciones voluntarias), con un gasto total de 5.132.000 €. Éstas partidas presupuestarias representan una proporción modesta dentro del presupuesto total de la OCDE<sup>46</sup>. Sin embargo, también es de resaltar que el programa LEED ocupa el octavo lugar en cuanto a disposición de fondos del total de treinta programas de suscripción libre que se desarrollan en la OCDE -aunque eso sí, lejos de otros programas de participación voluntaria como la Agencia Internacional de Energía, a la que se destinan 49.177.000€<sup>47</sup>.

#### **IV. PRINCIPALES OBJETIVOS PERSEGUIDOS DESDE ESTE PROGRAMA LEED Y SUS MECANISMOS DE ACTUACIÓN**

La misión esencial del programa LEED ha permanecido inalterada desde su constitución hasta nuestros días, identificándose con la *“creación de más y mejores puestos de trabajo a través de una aplicación más eficaz de políticas, prácticas innovadoras, mayores capacidades y estrategias*

---

<sup>46</sup> El total del presupuesto de la OCE ascendió a 312.850.000 €. La parte II del presupuesto, la relativa a los programas de participación voluntaria, asciende a 103 489.000 €.

<sup>47</sup> OCDE. *Financial statements of the organisation for economic cooperation and development as at 31 December 2015*. OCDE, París 2016. Pág. 47 Accesible en:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=BC\(2016\)20&docLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=BC(2016)20&docLanguage=en)

*integradas para el desarrollo económico y el empleo local.*"<sup>48</sup>. Este abstracto objetivo, según se expone en el art. 3 de la decisión del 17 de marzo de 2015, debe alcanzarse a través de la persecución de tres subobjetivos diferenciados, a saber:

- Mejorar la calidad de la política pública, implementada a nivel local, a través del monitoreo y la evaluación de las prácticas actualmente en vigor;
- Mejorar el conocimiento sobre la innovación en el desarrollo económico y el empleo local y la renovación de las economías locales mediante el desarrollo de indicadores que permitan comparaciones para la detección de buenas prácticas en materia de desarrollo local;
- Desarrollar las capacidades necesarias para el diseño, implementación y evaluación de las estrategias de desarrollo económico y el empleo local en la OCDE y, también en los países no miembros de la OCDE.

Como puede observarse, al menos a priori, la persecución de estos tres subobjetivos no lleva aparejada necesariamente la ejecución material de programas o políticas de empleo. Es decir, tal y como aparece configurado en su instrumento normativo básico, el programa parece quedar circunscrito a tareas de corte teórico o científico, limitándose al diseño de programas, evaluación de resultados y comparación de buenas prácticas, dejando al margen la fase de ejecución e implementación de estos programas. Aunque podría defenderse la idoneidad de una mayor participación en la ejecución de políticas de empleo -v.gr. mediante la financiación

---

<sup>48</sup> Art. 1. Definición del programa según la resolución del Consejo C (2010) 39 y C/M 2015. Aunque este art.1 ha permanecido casi inmutable en las distintas decisiones de la OCDE que han ido remodelando y perfilando la estructura y funcionamiento del programa LEED desde 1982.

con fondos propios de programas de desarrollo local- lo cierto es que esta limitación de sus funciones al plano conceptual o programático casa a la perfección con la operatividad de la propia OCDE en su conjunto, entendida como un organismo o foro de coordinación de políticas económicas, cuya ejecución material suele quedar reservada a los distintos Estados participantes, a diferencia de otras organizaciones internacionales dotadas de mayores potestades ejecutivas.

Descendiendo algo más al terreno empírico, podemos decir que, en la práctica, la labor principal del programa LEED pasa por prestar asistencia técnica a los agentes locales implicados en políticas de empleo, así como por la evaluación de iniciativas locales para la selección y divulgación de buenas prácticas en la materia y el fomento del intercambio de información y experiencias entre los distintos integrantes del programa<sup>49</sup>. La forma en la que se materializa esta labor de asistencia y divulgación es variada, puede ser: a) A través de la organización de jornadas, cursos y seminarios –que en la actualidad tienen su sede principal en el centro LEED de Trento, como *infra* abundaremos-.b) Mediante la organización de foros de debates disgregados por temáticas, cuya participación está abierta y tienen intercambios de información de forma presencial a través de encuentros internacionales y por medio de sus plataformas online, donde los foros están permanentemente abiertos. c) Por último, pero con carácter principal, debemos referirnos a la prolífica producción literaria desarrollada por el Programa LEED en materias relacionadas con el desarrollo y el empleo local.

Y es que esta última faceta del Programa LEED, la relativa a la producción y divulgación de trabajos académicos en materia de empleo local es, sin lugar a dudas, la mayor contribución de este programa a la materia que nos trae a este congreso.

---

<sup>49</sup> PÉREZ RÁMIREZ, B, Y EMILIO CARRILLO B. *Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC, Madrid, 2000. Pág.163.

Desde este programa se ha contribuido a la elaboración de una vasta biblioteca que aglutina los trabajos de investigación realizados por expertos en la materia, sobre muy diversas temáticas que tienen como denominador común el desarrollo de las economías locales. Actualmente, se editan cada año una media de 5 obras monográficas, al margen de otros informes o folletos de menor calado científico, que se publican bajo el patrocinio directo de la OCDE y el Programa LEED. El acceso a la práctica totalidad de estos trabajos – al menos los publicados durante el presente milenio- puede realizarse *online*, desde la propia *website* de la OCDE, a través del recurso electrónico *OCDE-iLibrary*<sup>50</sup>. Aunque muchas de estas obras requieren de previo pago para su consulta – especialmente las más recientes o las más voluminosas- existen un número importante de trabajos en la materia al que se puede acceder libremente.

## V. LOGROS OBTENIDOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN ACTUALES

Después de más de 30 años de experiencia en el análisis de políticas de empleo, el programa LEED ha alcanzado una posición de influencia en el plano internacional y, su labor ha contribuido en buena medida a que el estudio de lo local sea hoy día una disciplina de estudio autónoma en materia de políticas de empleo. Aunque su limitación al ámbito programático dificulta apreciar directamente los resultados

---

<sup>50</sup> <http://www.oecd-ilibrary.org/> También, para el acceso a muchas obras catalogadas en materia de empleo local, puede acudir al repositorio específico elaborado por el foro OCDE LEED *de socios y desarrollo local*, accesible en [http://www.oecd.org/leed-forum/publications/oecdleedpublicationsandworkingpapers/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Fleed\\_typeofactivity\\_en%2Fforum+documentation%2Foecd+leed+publications+and+working+papers&sl=leed&s=desc\(leed\\_startdate\)](http://www.oecd.org/leed-forum/publications/oecdleedpublicationsandworkingpapers/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Fleed_typeofactivity_en%2Fforum+documentation%2Foecd+leed+publications+and+working+papers&sl=leed&s=desc(leed_startdate))



obtenidos por el LEED, doctrinalmente se han identificado<sup>51</sup> como sus principales logros:

-La articulación e instrumentalización de un conjunto de ideas para aplicarlas a la económica local, las cuales aparecen hoy día recogidas en los distintos memorandos elaborados al efecto.

-Reconocimiento de las potencialidades del modelo de planificación económica denominado desarrollo local a partir de un enfoque de participación institucional de abajo arriba. Aunque hoy día, la virtualidad de este enfoque está más que superada y aceptada, no podemos dejar de tener presente, como ya se ha dicho, que otrora, cuando este programa daba sus primeros pasos, este enfoque era un camino aún inexplorado.

-La mejora en la comunicación entre los agentes locales de sus capacidades emprendedoras e innovadoras, a través de la articulación de redes y canales de intercambio de información entre los distintos agentes locales con competencias en materia de empleo.

Dicho lo anterior, enumerados grosso modo los principales éxitos del Programa LEED, también hay que referirse a las dificultades con las que se ha topado el programa en su dilatada trayectoria y los retos a los que se enfrenta en la actualidad. Sobre éstos, de un lado se ha apuntado la dificultad de diseñar propuestas armónicas y homogéneas para el conjunto de gobiernos que participan en el LEED, cuando entre los mismos median acuciadas diferencias

---

<sup>51</sup> PÉREZ RÁMIREZ, B., Y EMILIO CARRILLO B. *Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC, Madrid, 2000. Pág.162.

ideológicas<sup>52</sup>, lo que provoca que en ocasiones las directrices y líneas de actuación desarrolladas en el seno del programa LEED queden reducidas a declaraciones de buenas intenciones carentes de cualquier trascendencia práctica. De otro lado, se ha denunciado –y sobre esto volveremos en sede de conclusiones- la carencia de sistemas de evaluación eficientes, que impide, a su vez, la selección acertada de buenas prácticas, frustrando en buena medida la correcta operatividad del sistema en su conjunto<sup>53</sup>. Además, el

---

<sup>52</sup> ARAGÓN MEDINA, J.; ROCHA SÁNCHEZ, F.; FERNÁNDEZ GARCÍA, A. *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Fundación 1º de mayo. Madrid, 2002. Pág. 22.

<sup>53</sup> VVAA, *La evaluación del desarrollo económico y del empleo a nivel local. Cómo evaluar el desempeño de los programas y las políticas*. OCDE, México D.F. 2007. Pág. 4.

<sup>53</sup> En esta cumbre se adoptaron los denominados 10 principios de Barcelona, que desde entonces inspiran todas las decisiones adoptadas en el Programa LEED, a saber: I) *“No desperdicie la crisis, sino que responda con liderazgo y propósito. Proveer un liderazgo proactivo y colaborativo en el nivel local.* II) *Abogar por la continuación de la inversión pública y los servicios públicos en el desarrollo local.* III) *A largo plazo: construir estrategias económicas locales que permitan identificar futuras fuentes de empleo, empresas, y la innovación. Es decir, una robusta estrategia económica a largo plazo.* IV) *A corto plazo: centrarse en la retención de personas productivas, empresas, ingresos, empleos y proyectos de inversión. Es necesaria una acción a corto plazo.* V) *Construir las herramientas y enfoques para atraer y retener Inversión a largo plazo. Atracción y disposición de la inversión.* VI) *Establecer verdaderas relaciones a largo plazo con el sector privado, sindicatos y otros socios clave. Las relaciones son importantes y necesitan mayor atención.* VII) *Tomar medidas para garantizar la sostenibilidad y la productividad de obras, infraestructura y desarrollos / eventos importantes. Obras públicas eficaces y grandes inversiones.* VIII) *Los líderes locales deben actuar con determinación para apoyar a sus programas ante una mayor dificultad.* IX) *Las economías locales se han beneficiado y deberían seguir abiertas e interesantes para las poblaciones y capitales internacionales. Permanecer abiertos al mundo.* X. *Comunicarse y alinearse con los gobiernos nacionales y otros niveles superiores. Construir alianzas nacional-locales”.* Para un mayor desarrollo de estos principios y su influencia en el desarrollo actual del programa LEED vid. AAVV. *Recession, Recovery and*

programa se ha visto obligado a remodelarse para afrontar las consecuencias derivadas de la crisis y los recortes presupuestarios que trajo consigo. Así en la cumbre del comité en Barcelona, en marzo de 2009, el programa se sometió a un profundo análisis, planteándose cuales deberían ser las nuevas líneas de actuación del programa, validas para un escenario de recesión económica que pudiesen mitigar el impacto de la crisis y fuesen acordes a los recortes presupuestarios que se avecinaban en el sector público; principios que pasan, en síntesis, por un liderazgo proactivo y colaborador a nivel local<sup>54</sup>.

En otro orden de cosas, en cuanto a los campos de actuación en los que se desenvuelve en la actualidad el Programa LEED, hay que advertir que no es fácil enumerar con carácter cerrado cuales son las materias en las que se centran las distintas investigaciones acometidas desde el programa LEED, pues desde el mismo se emiten periódicamente documentos de trabajo de temáticas muy diversas. Si tomamos por referencia los campos de actuación definidos en su portal web, podríamos sintetizar sus principales líneas de actuación como sigue:

- *Empleos y habilidades*. A través de la creación de más y mejores puestos de trabajo. Desde esta línea de investigación se pretende explorar las capacidades que ofrece el escenario local para la creación de mejores empleos, abundando en las posibilidades que ofrece la especialización productiva a nivel local, las habilidades necesarias y las formas de conseguirlas para adecuar la

---

*Reinvestment : the role of local economic leadership in a global crisis.* Potter J. y Miranda G. (Es) OCDE, Barcelona 2009. Págs. 80 a 86.

oferta de empleo a las necesidades productivas del entorno local.<sup>55</sup>

- *Emprendimiento*. En el entendimiento de que la iniciativa empresarial debe ser un motor clave en la creación de empleo a nivel local, desde esta línea de actuación se han analizado distintos programas locales de fomento del autoempleo y, las posibilidades de emprendimiento que ofrecen las economías locales.

- *El desarrollo local inteligente*. Desde esta línea de estudio, se pretende alcanzar un desarrollo local acorde a las tendencias actuales de movilidad de la población y los avances de los medios tecnológicos. Aquí podemos subsumir propuestas diversas, como la relativa al estudio de los beneficios locales de eventos globales de masas -v.gr. los eventos deportivos o los acontecimientos culturales masivos-; el liderazgo económico local, analizando las posibilidades de los agentes locales de atraer el talento<sup>56</sup>.

- *La economía social*. Actualmente, el tercer sector juega un papel nuclear en el campo de estudio del programa LEED. En este ámbito trata de conjugarse el

---

<sup>55</sup> Algunos de los trabajos más recientes publicados en este ámbito son OECD, *Job Creation and Local Economic Development*, OECD, Paris 2015. Accesible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en> y OECD. *Review on Local Job Creation - Employment and Skills Strategy*. OCDE, Paris 2014. Accesible en <http://www.oecd.org/cfe/leed/reports-reviews-local-job-creation.htm>

<sup>56</sup> Dentro de este apartado, podemos referir como obras más recientes de OECD, *Les événements sportifs internationaux et le développement local: La France face à l'Euro 2016*. OECD, Paris 2016, accesible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258327-fr>; y OCDE, *Local Economic Leadership*. París, 2015, accesible en <http://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-LEED-Local-Economic-Leadership.pdf>

crecimiento económico con la inclusión social y las posibilidades de reducir las desigualdades<sup>57</sup>.

- *Empleos verdes*. En congruencia con el programa de empleos verdes de la OIT, desde el Programa LEED se investiga hoy día sobre las posibilidades que ofrecen los empleos verdes como yacimientos de empleo inexplorados. En este sentido, se estudia el papel de los agentes locales en la transición hacia una economía baja en carbono, tratando de identificar las habilidades y capacidades necesarias que requiere este tipo de economía y, la forma de implementarlas en el entorno local<sup>58</sup>. Este subprograma pasa en buena medida por establecer sinergias con el programa de lucha contra el cambio climático que se promueve desde la OCDE.

## VI. EL CENTRO DE ESTUDIOS LEED EN TRENTO

Dentro de las distintas ramificaciones del programa LEED, hemos querido resaltar de manera específica el Centro LEED con sede en Trento. No solo como deferencia al país que acoge este Congreso, -ya que nos encontramos ante una iniciativa directamente propulsada desde el gobierno italiano en colaboración con la OCDE-, sino que, además, se trata de una de las actuaciones más resaltadas desde la propia OCDE dentro del Programa LEED, amén de ser uno de los

---

<sup>57</sup> Aquí resaltaremos el trabajo intitulado, *Job creation through the social economy and social entrepreneurship*. OCDE, París, 2013. Accesible en: [http://www.oecd.org/cfe/leed/130228\\_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship\\_RC\\_FIN\\_ALBIS.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship_RC_FIN_ALBIS.pdf)

<sup>58</sup> OECD. *Boosting skills for greener jobs in flanders, belgium*. OECD, Paris 2017, accessible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265264-en>; y OCDE. *Monitoring the transition to a lowcarbon economy a strategic approach to local development*. OCDE, París, 2015, accesible en <http://www.oecd.org/cfe/leed/Monitoring-Green-Transition-Final2.pdf>

contenidos del programa cuyos resultados son más tangibles o más directamente observables.

Se trata de un complejo académico de alto rendimiento, ubicado en la ciudad italiana de Trento, en el que concurren investigadores de distintas procedencias internacionales con el objetivo común de estudiar las potencialidades que ofrece el ámbito local para la promoción económica y del empleo. Fue creado en 2003 por el triunvirato conformado por el Gobierno Italiano, la OCDE y la Provincia Autónoma de Trento, que cedió el uso de las instalaciones a este organismo internacional. En 2015, se inauguró una nueva oficina satélite en Venecia y se amplió la Asociación Inicial para la Región Autónoma de Trentino Alto Adige, la Provincia Autónoma de Bolzano, la Fundación de Venecia y, la Cámara de Comercio de Udine dentro del renovado memorando de 2016-2020<sup>59</sup>.

Las líneas de investigación que se siguen desde este centro de estudios son en gran medida coincidentes con los objetivos que se persiguen desde el programa LEED. Tratando de sintetizarlas, podemos enumerarlas como sigue:

- La evaluación y supervisión de las prácticas ya implantadas o en implantación, elaborando estudios comparativos de sus resultados que permitan contribuir a la elaboración de recomendaciones políticas y planes de acción.
- Promover la innovación en el seno de la economía local.
- Mejorar la transferencia de conocimientos entre las instancias donde se diseñan las políticas, los

---

<sup>59</sup> OCDE: *LEED. Creativity, jobs and local development* 12th annual meeting 18-19 April 2016, Venice, Italy. Pág. 3. Accesible en

<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/content/download/35069/605650/file/Forum%20OCDE%20LEED%202016-WEB.pdf>

profesionales del desarrollo local y la comunidad científica.

Este centro se ha concebido como un instrumento para mejorar las capacidades de los responsables políticos, profesionales y otras partes interesadas implicadas en el desarrollo económico y el empleo local. En este sentido, sus actividades básicas pasan por: Seminarios de fortalecimiento de capacidades, sobre los temas del Programa LEED de entre 1 a 5 días de duración y, de entre 20 y 60 participantes; talleres y conferencias sobre el desarrollo e intercambio de buenas prácticas y estudios a cargo del personal investigador del centro. Hasta 2015 este centro había acogido desde sus orígenes 566 actividades en las que habían participado más de 20.000 personas, destacando la organización de más de 200 seminarios y 122 publicaciones temáticas de la OCDE. Además, se ha instaurado un programa de prácticas o pasantías destinado a estudiantes de los Estados miembros de la OCDE, con una duración mínima de 3 meses y una remuneración/compensación de gastos de 500€ mensuales.

A nivel académico, resalta por acoger la biblioteca oficial de la OCDE, con accesos a los libros, impresos e informes anuales publicados por este organismo, así como acceso ilimitado al recurso electrónico *OCDE-iLibrary*. Esta biblioteca solo está disponible para el público ajeno al centro de estudios de Trento, previa cita, en horario de lunes a viernes de las 9.30 a 13.00 y de 14.30 a 17.00 horas.

Por último, el centro se ha convertido en sede en uno de los cuatro foros que integran el Programa LEED, el relativo a las *Asociaciones y el Desarrollo Local* y organiza también la Escuela Internacional de Verano "*Comunidad y el desarrollo*

*local en América Latina y el Caribe*<sup>60</sup>, que en el año en curso celebrará su 7ª edición.

## VII. CONCLUSIONES.

En este trabajo hemos pretendido, esencialmente, poner de relieve la importancia que desde la OCDE se le da al nivel local como ámbito idóneo para la promoción económica y la creación de empleo. En este sentido, solo podemos reconocer el papel protagonista que ha jugado el Programa LEED en la promoción de estudios sobre la economía local. Aunque hemos advertido en nuestra comunicación que su contribución en este sentido se limita al plano teórico o programático. Esto sin embargo no puede calificarse, per se, como bueno, malo o mediopensionista. Simplemente ocupa un ámbito funcional que quedaría en buena medida huérfano si no fuese ocupado desde este Programa LEED, o al menos se perdería una contribución notable como es, la que se realiza desde este programa y que aquí hemos tratado de describir someramente. Por eso, aunque limitada al ámbito teórico, entendemos que cabe calificar como muy benemérita la labor de la OCDE en la promoción del empleo local y, la vasta literatura elaborada en su seno ha contribuido sin dudas a convertir el desarrollo del empleo local como una disciplina de estudio autónoma y, a que el enfoque de lo local sea hoy una metodología en alza en el campo de los estudios económicos y sociales.

---

<sup>60</sup> La *Escuela Internacional de verano de "Comunidad y el desarrollo local en América Latina y el Caribe"* nace de la colaboración mantenida entre el Centro de la OCDE LEED Trento para el desarrollo local, el Centro de Formación para la Cooperación Internacional (Italia) y la Universidad EAFIT de Medellín. Su objetivo principal se define como la promoción del desarrollo local, promoviendo la comprensión y el reconocimiento por parte del sector público y privado de factores de capital. Vid. <http://www.oecd.org/cfe/leed/summerschool2017.htm#Objectives>



Dicho lo anterior, asentando la valoración de conjunto positiva que nos merece el Programa LEED, cabe aportar, para cerrar, un añadido crítico. En este sentido, simplemente apuntar dos salvedades que le hacemos al programa: a) En primer lugar, en cuanto a lo que metodología se refiere; en nuestra opinión cabría reivindicar un mayor hilazón entre las distintas obras elaboradas en este programa, pues actualmente aparecen en gran medida como contribuciones dispersas de distintos autores siendo difícil encontrar una estructura sistemática ordenada. Además, la falta de conexión entre ellas provoca que en ocasiones se reincida de forma tautológica en la definición de conceptos y aspectos relativos al programa LEED que ya han sido desarrollados en trabajos anteriores. b) Por otro lado, en cuanto a la selección de buenas prácticas de programas locales de empleo para su divulgación, en ocasiones esta selección no viene respaldada por datos estadísticos o cuantitativos de empleo que permitan observar los resultados de la misma, siendo por tanto cuestionable la virtualidad práctica de un determinado programa de empleo. La propia OCDE ya había reconocido esta deficiencia y, en 2008 definió como prioridad del programa LEED la de “*mejorar la práctica de las evaluaciones y avanzar hacia un registro más completo de la evaluación de resultados*”<sup>61</sup>, sin embargo, en algunas de las obras más recientes que aquí hemos consultados, seguimos advirtiendo la ausencia de datos objetivos contundentes que permitan avalar la eficacia o no de una determinada medida de empleo.

---

<sup>61</sup> AAVV, *La evaluación del desarrollo económico y del empleo a nivel local. Cómo evaluar el desempeño de los programas y las políticas*. OCDE, México D.F. 2007. Pág. 4.



## **UNA VUELTA DE TUERCA A LA PERVERSIÓN LABORAL: UN CASO DE “POLÍTICA DE EMPLEO” EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

FRANCISCO JOSÉ BARBA RAMOS

*Profesor de Derecho del Trabajo Universidad de Huelva*

### **I. INTRODUCCIÓN**

El debate de moda en la doctrina y el mundo sociolaboral, es el relativo a las consecuencias de aquello que viene a conocerse como revolución digital o industria 4.0. Como si de un determinismo tecnológico se tratase, en gran medida se viene a plantear el “futuro del trabajo”<sup>1</sup>, de manera que parece más bien que estemos hablando del “futuro de los robots”.

Todo este proceso histórico no sólo está influenciado por una nueva o actualizada herramienta tecnológica, sino por un modo de relaciones económicas, sociales y políticas caracterizado por un capitalismo de nuevo cuño que deja de lado a la necesidad para su propia supervivencia, de aquel pacto socialdemócrata que caracterizó a los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial.

La consecuencia más evidente de la revolución digital estaría relacionada con la pérdida imparable de puestos de trabajo en determinadas actividades en las que la máquina sustituiría a la función hasta ahora desempeñada por hombres y mujeres. En estos casos, la respuesta merecería una reflexión de tipo político global, respecto al aumento de la productividad en

---

<sup>1</sup> Véase el importante debate mundial lanzado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conmemoración del centenario de su creación.

nuestras sociedades, y quizás incluso, de una posible vuelta al -ya viejo- debate de “trabajar menos para trabajar todos”<sup>2</sup>.

Pero más allá de su mención, lo que nos interesa reseñar es principalmente la otra perceptible consecuencia de la digitalización de nuestras sociedades, como es la aparición de nuevas actividades laborales que en cierto modo difuminan los límites tradicionales no ya sólo de aspectos tales como tiempo y lugar de trabajo, sino incluso hasta la propia identificación del empleador. Entendemos que las novedades tecnológicas y las plataformas digitales tengan su influencia en las formas de organización del trabajo, e incluso pueda plantear algunas dudas sobre la “laboralidad”, en esta ya conocida “uberización del trabajo”<sup>3</sup>. Sin embargo, al fin y al cabo es una convención humana, y no la tecnología aplicable, la que debe prevalecer a la hora de regular las propias relaciones sociales.

Podemos llegar a plantearnos los límites de la “laboralidad” en el “*trabajo 3.0*, trabajo autónomo proletarizado”<sup>4</sup>; cuando alguien realiza una tarea a través de *Nubelo*, cuando presta un servicio y ofrece su propio domicilio para alojar a turistas utilizando la plataforma de *Airbnb*, y si la relación entre las partes tiene una lógica mercantil o laboral en los casos de *Uber* o *Deliveroo*. Es cierto, que más allá del debate jurídico, la tecnología o el medio a través del cual se preste un servicio, puede servir de excusa perfecta para escapar de la lógica laboral. Sin embargo, dicha huída, se está produciendo con

---

<sup>2</sup> GUY AZNAR, C.: *Trabajar menos para trabajar todos*, HOAC, 1994.

<sup>3</sup> ROJO TORRECILLA, E.: *Uber (Uberpop): ¿relación laboral entre la empresa y los conductores? ¿economía colaborativa?*. Notas para un posible caso práctico del próximo curso académico (IyII) Blog de Eduardo Rojo Torrecilla. Agosto 2015. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2015/08/uber-uberpop-relacion-laboral-entre-la-31.html>

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ PIÑERO-ROYO, M.C.: *El trabajo 3.0 y la legislación laboral*. Septiembre 2016. <http://grupo.us.es/iwpr/>

mucha mayor profundidad y con absoluta independencia del hecho tecnológico.

Es lo que denominamos como “las perversiones del derecho del trabajo”, o el abandono de los principios clásicos del mismo. Y no es algo nuevo, moderno y ni mucho menos tecnológico. Perversión como alteración de la condición natural o del orden habitual de las cosas. El abandono del principio de “causalidad en la contratación laboral”, el delirante destrozo del “período de prueba” en los contratos a emprendedores o la individualización de las relaciones laborales que esconde la prioridad aplicativa del convenio de empresa, o la contradicción en términos del “trabajador autónomo económicamente dependiente”, son algunos de esos ejemplos.

Pero si hay un lugar donde esta “perversión” se hace más perceptible, es sin duda en aquello que conocemos como los mercados transicionales. En el presunto tránsito no traumático de los jóvenes al mercado de trabajo, nos encontramos con un proceloso mundo repleto de prácticas, becas, pasantías, etc. La aparición de las prácticas curriculares vinculadas a los procesos puramente educativos ha significado sin lugar a dudas un valor en sí mismo en cuanto a la inserción laboral, pero también una especie de “coladero” donde se difumina lo laboral y lo educativo. Pues obviamente, la delgada línea que separa la práctica de la ocupación de un puesto de trabajo, complica las cosas sobremanera<sup>5</sup>.

Y aquí es donde encontramos una de esas construcciones jurídicas extrañas, como es la de “las prácticas profesionales no laborales” a las que nos referiremos con mayor detenimiento. Baste decir de momento, que se trata de una

---

<sup>5</sup> BARBA RAMOS, F.J.: *La delgada línea entre la inserción y la explotación laboral. La esquizofrénica regulación de las prácticas universitarias en MONEREO PÉREZ, J.L. (coord.) Retos del Derecho del trabajo frente al desempleo juvenil.*CARL, 2014.

figura que desde finales de 2011 viene a complicar aún más el panorama “paralaboral” español, pues entraría en una competencia directa con la lógica subjetiva del contrato en prácticas. Y ello, forma parte de todo ese universo de fórmulas de inserción y/o precariedad (según la perspectiva de cada uno), donde muchas de nuestras instituciones locales se apoyan para -sin entrar en otras valoraciones de juicio- ser partícipes de los mecanismos de ayuda a la inserción laboral de nuestros jóvenes.

En el presente trabajo realizaremos un análisis crítico de una convocatoria lanzada por la Diputación Provincial de Huelva, (BOP 17/4/2017) denominada Plan HEBE (Huelva, experiencias basadas en el empleo), dirigido a jóvenes universitarios residentes en las comarcas de la provincia de Huelva, y que básicamente va a consistir en la adjudicación de becas de *prácticas profesionales no laborales*, a realizar en empresas privadas. El elemento de análisis es comprobar cómo se produce una actuación en materia de política de empleo por parte de una entidad local, utilizando de manera perversa la ya polémica y precaria figura de las “prácticas profesionales” del *Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas*.

## **II. EL EUFEMISMO DE LAS PRÁCTICAS PROFESIONALES NO LABORALES**

Ciertamente, los peores años de la más reciente crisis económica se convertirían en un laboratorio de experimentación para la desregulación laboral y la apuesta por la flexibilidad, como correspondía a una determinada apuesta ideológica de claro corte neoliberal. En España, las reformas laborales que se decretan en el período 2010 - 2012 son el principal exponente de esta dinámica de modificación de nuestras relaciones laborales, sin el consenso sindical como parece lógico.

El abrumador aumento del paro en España<sup>6</sup> (que pasa del 8,26% en 2006 al 25,77 en 2012), tiene una especial incidencia respecto al colectivo joven (de 17,8% en 2006 a 55,87% en 2012), aunque por muy espectacular que nos pueda parecer, sencillamente supone aproximadamente un doble del paro general, dentro de la lógica seguida en los países de nuestro entorno. De manera paralela, nos movemos en un contexto de los últimos años en los que han operado ciertos cambios en el ámbito educativo. En concreto, y en lo que a formación universitaria se refiere, una de las modificaciones más significativas ha sido la aparición casi unánime de los prácticas, o prácticas externas al aula en la mayor parte de los planes de estudios de las diferentes titulaciones; en el convencimiento que la experiencia práctica en conexión con el proceso formativo, podría ayudar a la adquisición de competencias, a la mejora de la empleabilidad y en ocasiones a la propia inserción laboral del estudiante en los últimos años de sus estudios universitarios<sup>7</sup>.

El punto de partida de las prácticas en el interior del sistema académico, o curriculares, está en el proceso mismo del Espacio Europeo de Educación superior y en una dinámica irreversible de mayor interconexión entre el mundo universitario y la empresa. La referencia más evidente la encontraremos en el *RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias*, pues hace un llamamiento a “incrementar la empleabilidad de los titulados”. Mandato legal éste, que

---

<sup>6</sup> Datos de la Encuesta de Población Activa (INE) [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm) y <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>

<sup>7</sup> Véase LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. Y BARBA RAMOS, F.J. *La empleabilidad universitaria en España y principales modificaciones en las normas educativas y laborales*, en BARBA RAMOS, F.J. (coord.) *Políticas y servicios públicos de empleo. Una visión europea en conexión con el mundo universitario*. Bomarzo, 2012.

debería suponer una conexión entre las políticas educativas y las de empleo, y que como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de esta década transcurrida, prácticamente se ha circunscrito al mundo de las “prácticas externas”, como fórmula mágica de dicha empleabilidad.

Como refuerzo de esta idea, en el *RD 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario*, se reconoce por primera vez a los estudiantes de grado y máster (arts. 8 y 9) a disponer de la posibilidad de realización de prácticas, curriculares o extracurriculares, y garantizando la finalidad formativa de las mismas.

De forma paralela, las propias universidades en la consciencia de dicha importancia, y mientras se van implantando los planes de estudio, comienzan una dinámica de colaboración con empresas para la realización de los estudiantes de las denominadas prácticas extracurriculares, que aún debiendo caracterizarse por su naturaleza formativa, están fuera del diseño curricular. Se trata de una posibilidad ya contemplada por el escueto *RD 1497/1981, de 19 de junio, sobre programas de cooperación educativa*, que vino a ser sustituido a través del *RD 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios*.

Pero recordemos, que estamos en unos momentos de grave crisis económica y desempleo galopante, de reformas estructurales y tímidos intentos de aplicación de la lógica de la “flexiguridad” que da cobertura teórica a los mercados transicionales. Así, ese Decreto “educativo” entraría en conflicto con el *RD 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación*. La idea consistirá en asimilar a trabajadores por cuenta ajena, a quienes participen en programas de formación que incluyan la realización de



prácticas formativas en empresas y conlleven una contraprestación económica para los afectados, cualquiera que sea el concepto o la forma en que se perciba. En definitiva, la regulación de las prácticas tuvo que aceptar su modificación en el *RD 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios*.

Pero más allá de las circunstancias acaecidas, lo que nos interesa es observar cómo se difuminan los límites de lo laboral, e incluso se lleva a utilizar la lógica laboral, donde hay una relación que debe ser formativa; circunscrita al ámbito educativo. Se comienza a normalizar la existencia de relaciones de trabajo, más allá de la lógica tradicional del derecho del trabajo. Se produce una serie de circunstancias que propician la proliferación de programas varios de prestaciones de servicio por cuenta ajena “que no tienen un carácter laboral”; es decir, una contradicción en sí misma que ya ha sido analizado por la doctrina<sup>8</sup>. Entre esas situaciones, incluiríamos a nuestro Sistema de Garantía Juvenil, cuya finalidad -o compromiso- principal será que el colectivo de jóvenes pueda recibir una oferta de empleo , educación continua, formación de aprendiz o “período de prácticas” tras acabar la educación formal o quedar desempleados. Así, en nuestro contexto económico, no será difícil entender que “las prácticas” se van a convertir en grandes protagonistas de todo este entramado, y por lo tanto nos encontraremos con las condiciones adecuadas para el fomento de las mismas.

Y no se trata de denostar el papel que tiene el período de aprendizaje práctico que un estudiante pueda llegar a realizar en el seno de una empresa, tanto en su faceta formativa como

---

<sup>8</sup> Véase SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. *Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en MONEREO PÉREZ, J.L. (coord.) Retos del Derecho del trabajo frente al desempleo juvenil*. CARL, 2014.

de influencia positiva en la inserción laboral, pero hay que reconocer que existe un enorme riesgo de superación de las fronteras de la laboralidad. En caso contrario... ¿qué sentido tendría la existencia de los contratos en prácticas?. Si separamos el proceso de enseñanza-aprendizaje, de los mecanismos de inserción propiamente dicho, entenderíamos como lógico que la figura clave en la transición al mercado de trabajo debería ser el, tan antiguo como poco utilizado, contrato de trabajo en prácticas. Y ni que decir tiene que la absurda confusión entre “prácticas” y “contrato en prácticas” estará generalizada en nuestra sociedad.

Como si todo ello no fuera suficiente, nuestro “proceloso mundo transicional” vio nacer un nuevo mecanismo de “prácticas de egresados”, y por lo tanto siendo titulados, no puede existir relación con plan formativo alguno. Nos referimos al *RD 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.*

La idea que preside esta norma es ofrecer experiencia laboral a personas desempleadas jóvenes, entre 18 y 25 años, que tienen una formación académica o profesional acreditada. Ofrecer experiencia laboral a quien tiene formación, si bien la ausencia de experiencia no ha de ser total por cuanto se alude a una nula o escasa experiencia laboral, lo que en último caso se entiende como no haber tenido una relación laboral u otro tipo de experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad, no teniéndose en cuenta a estos efectos las prácticas que formen parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificados correspondientes. Esto último supone añadir unas nuevas prácticas a las que ya se hayan realizado dentro del itinerario curricular, pero también a las que eventualmente se hayan desarrollado fuera de él, si bien en este caso no deben haber superado los tres meses.

Y esta experiencia se ofrece en el marco jurídico de prácticas no laborales, por cuanto como se desprende de su enunciado,

estas prácticas no laborales en las empresas no supondrán, en ningún caso, la existencia de relación laboral entre la empresa y la persona joven. Es decir, la experiencia y el propósito de inserción se persiguen por la vía de las prácticas que no del trabajo, teniendo en cuenta que tanto una como otra vía ya estaban contempladas en el sistema. La primera por la presencia de prácticas curriculares en las titulaciones y de la frecuente oferta de prácticas extracurriculares existente, y la segunda por la vía del contrato en prácticas. De esta forma, se apuesta por la primera vía, añadiendo un nuevo período de formación práctica a los ya desarrollados.

En cuanto al régimen jurídico de estas prácticas, pasan por la celebración de un convenio con los Servicios Públicos de Empleo para el desarrollo de las mismas, por medio del cual las empresas presentarán el programa de practicas no laborales y los Servicios Públicos de Empleo realizarán la preselección de candidatos, tras lo cual se firma un acuerdo entre las empresas y las personas jóvenes, en donde se describirán las prácticas.

Por lo demás, las prácticas tienen una duración entre tres y nueve meses, durante el cual las personas jóvenes percibirán una beca de apoyo, cuya cuantía será como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento, y a su finalización las personas obtendrán un certificado. Asimismo, se contempla que las personas participantes en estas prácticas no laborales les será de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social ya comentados, como asimilados a trabajadores por cuenta ajena.

### III. CUANDO LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PRETENDE INTERVENIR: UN CASO DE “MAL LLAMADA” POLÍTICA DE EMPLEO

Sin querer entrar en un análisis exhaustivo sobre las capacidades de las entidades locales para actuar en “materia laboral”, sí que debemos poner de manifiesto que quizás sean las corporaciones locales las principales víctimas de la “delirante” historia española de la descentralización y la distribución de competencias. Pues así habría que calificar situaciones tales como la que nos lleva a pasar desde el reforzamiento del papel de la Provincia en la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, para que sólo 3 años después, las mismas Diputaciones Provinciales hubieran estado a punto de su propia desaparición, de no haber sido por la fallida investidura del candidato a Primer Ministro, Pedro Sánchez en 2016.

En cualquier caso, se trata de un debate jamás cerrado. Las políticas de desarrollo local inauguradas en el ámbito comunitario en los años 90, llevó aparejada la intervención en políticas de empleo y otras cuestiones del ámbito laboral, a numerosas entidades locales; aprovechándose además de cierta indefinición en la distribución de competencias, tanto desde el punto de vista constitucional, como de la propia Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Las últimas reformas operadas tanto en la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, como en la propia Ley de Empleo, parecían consolidar un espacio territorial local específico en las políticas de empleo. Sin embargo, la crisis económica y la posterior situación financiera de gran parte de la Administración pública española (sin entrar en otras consideraciones de tipo político) provocó un cierto freno en las aspiraciones de mayor autonomía local, con la aprobación de la citada Ley 27/2013. En lo que a nosotros nos interesa, lo fundamental será el mandato para que las

administraciones locales no asuman competencias que no les son atribuidas expresamente y para las que no cuenten con financiación adecuada. Nos lleva a la reflexión si no estaríamos contribuyendo -en función del músculo financiero de cada uno- a aumentar la asimetría competencial en términos reales. Junto a ello, se produce por otra parte un reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales que podrán tener una función de coordinación y colaboración en las políticas de empleo.

Pero al margen de ello, puede ser entendible que cualquier administración, como sujeto político, pretenda incidir en la política de empleo más allá de sus propias competencias. Los márgenes de actuación son escasos -según como se mire-, los recursos económicos limitados, pero en algunos casos... tampoco la imaginación resulta ser la nota destacada. La subvención o la bonificación a la contratación parecería ser una actividad propia de la Administración central o autonómica; aunque en ocasiones esta fórmula de fomento de empleo se puede producir en ciertas corporaciones locales, de forma que en el intento de incidir en el empleo, terminan por acudir al fácil recurso de las prácticas, de las becas como “fórmula mágica” de la inserción laboral.

La Diputación Provincial de Huelva promueve desde 2015 una acción que denomina *Plan HEBE* (Huelva, Experiencias Basadas en el Empleo), que se gestiona a través de los distintos Grupos de Desarrollo Rural de la provincia<sup>9</sup>, y que tiene a la población joven como sujeto beneficiario.

Dicho plan<sup>10</sup>, que cuenta con una financiación de 500.000 €,

---

<sup>9</sup> Grupos de Desarrollo Rural de la Provincia de Huelva: Sierra de Aracena y Picos de Aroche; Cuenca Minera; Andévalo Occidental, ADRAO; Costa Occidental, Guadiodiel; Condado de Huelva, ADERCON.

<sup>10</sup> [http://www.diphuelva.es/contenidos/5861\\_plan-hebe](http://www.diphuelva.es/contenidos/5861_plan-hebe) Actualizado a 18/10/2016

tiene como como líneas de actuación en primer lugar la formación en idiomas mediante inmersión lingüística, la mejora de competitividad de jóvenes empresarios en el sector del turismo, pero fundamentalmente -a tenor de la concreción práctica de dicho plan- el objetivo principal es “facilitar la realización de **prácticas profesionales no laborales** en empresas de los principales sectores económicos de cada territorio”.

El principal argumento esgrimido para la acción de la institución supramunicipal es el fuerte desempleo principalmente entre la población juvenil, como repercusión de la grave crisis económica que tuvo su punto e referencia hace ya una década. Es decir, que a pesar de tratarse de una competencia que trasciende del ámbito local, forma parte del quehacer político más evidente. Pero debemos matizar que desde hace algún tiempo, nos encontramos igualmente con una enorme confusión generalizada entre “empleabilidad” y “empleo”<sup>11</sup> Parece evidente que no es lo mismo... y a tenor de lo visto, ni las propias administraciones tienen clara su delimitación. O quizás sí... quizás no se trate sólo de un “divertimento lingüístico” sino de un intento más o menos consciente de no utilizar términos propios de la “laboralidad” de las relaciones.

Podría pensarse que se trata de una convocatoria de becas, en base una mala práctica frecuente en numerosas empresas y entidades de todo tipo, sin ningún tipo de relación formativa, conexión institucional o base normativa alguna; en definitiva, aprovechándose -o más bien inventándose- un cierto vacío legal. Sin embargo, resulta evidente en una primera apreciación, que se trata de una especie de “adaptación” de

---

<sup>11</sup> BARBA RAMOS, F. *La “tormenta perfecta” de las prácticas universitarias: cuando empleabilidad y empleo se confunden* en VV.AA. *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Bomarzo, 2014, págs. 199-218

las prácticas no laborales descritas en el RD 1543/2011. Algo que podríamos constatar en el apartado relativo al marco normativo básico que afecta a dicha convocatoria, haciéndose referencia expresa al citado Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regula las prácticas no laborales en empresas.

Esta mención resulta esencial, pues de no ser así, podría pensarse que la convocatoria de estas prácticas consistirían en una acción “ad-hoc” por parte de la Diputación Provincial de Huelva, pues como vamos a ver, parece ser que terminan por adaptar a su propio antojo el marco normativo por el que se van a desarrollar. Y adelantamos que con una aparente ausencia fundamental, como sería la presencia de “convenio” a su vez con el Servicio Público de Empleo, que es lo que haría diferenciar las prácticas no laborales de otra cosa que insertaríamos en ese gran “agujero negro” del mundo paralaboral.

Indica la convocatoria de la Diputación Provincial, que el objeto será la regulación del procedimiento de “concesión en régimen de concurrencia competitiva y convocatoria única, de 95 becas de carácter personal para la realización de **prácticas profesionales no laborales** en empresas privadas”. Todo indica por tanto, que se tratan de esas prácticas reguladas en el RD 1543/2011, tanto en la propia denominación del objeto de la convocatoria, como en el marco normativo señalado en el punto tercero de la misma. Sin embargo, estas prácticas en empresa privadas se van a llevar a cabo durante un período de “dos meses”, cuando en el art. 3.2 RD 1543/2011 se señala con claridad que tendrán una duración entre tres y nueve meses. Entendemos que la norma marca una limitación mínima y máxima para preservar los posibles intereses -que por una parte marque un mínimo necesario en la búsqueda de mejorar la empleabilidad, y por otra limite los posibles abusos- de los jóvenes participantes. En este caso, la limitación mínima de tiempo no se respeta.

El siguiente elemento a analizar en esta actuación de empleo por parte de la corporación supramunicipal es la relativa a los destinatarios de la iniciativa. Y nuevamente aquí surgen las discrepancias con la norma, pues mientras en las prácticas no laborales del RD 1543/2011 la limitación se refiere a un colectivo de “personas jóvenes desempleadas inscritas en en la oficina de empleo, con edades comprendidas entre 18 y 25 años inclusive”, el plan HEBE de la Diputación provincial entiende como persona joven, aquella con edades comprendidas entre los 20 y 29 años, ambas inclusive. Recordemos que los límites de edad, funcionan como elementos de protección, y a la vista de cualquier observador, resultará incomprensible que unilateralmente la Diputación decida aumentar la edad máxima para poder obtener una práctica de este tipo, hasta los 29 años. Por contra, podremos observar que se produce un aumento de la edad mínima, pero que en cualquier caso, no afectaría a una convocatoria que va dirigida a titulados universitarios, y no de formación profesional, y que según nuestro sistema educativo, no llegarán a ser egresados con antelación a los 20 años.

Otra de las particularidades del plan HEBE es que las 95 becas para la realización de las prácticas profesionales no laborales en empresas privadas se distribuyen entre los Grupos de Desarrollo Rural de la provincia de una manera desigual (entendemos que en función del número de municipios y población de los mismos); es decir, vinculando un número específico de esas 95 becas a unos concretos territorios. Podría entenderse que se pretende una distribución de las becas entre las empresas a lo largo de todo el territorio provincial, y que no se pudieran acumular en las zonas ya de por sí, más desarrolladas. Es decir, que entendemos esta distribución territorializada desde la perspectiva de la ubicación de las empresas beneficiarias en última instancia del “trabajo” del titulado universitario. Nada que objetar al respecto, pero... ¿de igual manera podemos entender pacíficamente la



obligatoriedad de estar empadronados en los concretos municipios para poder acceder a una de esas becas?. Este debate se escapa del objeto del presente trabajo, pero ¿no podríamos considerar una cierta analogía entre la prohibición de discriminación en el acceso al empleo, si éste se tratara de una relación por cuenta ajena, que si estamos hablando de un puesto vinculado a la mejora de la empleabilidad o a los mercados transicionales que en principio deben servir en la búsqueda de la inserción laboral?

Puestos a analizar la cuantía de la beca, la principal conclusión es que está financiada en su totalidad con fondos públicos por la institución provincial; pues no olvidemos que los titulados realizarán su prestación “no laboral” en empresas privadas, que a su vez firman un “Acuerdo de colaboración con la Diputación Provincial para el desarrollo de Plan HEBE primera oportunidad”. Echamos en falta en todo este escenario, la presencia del convenio que el RD 1543/2011 señala entre la empresa y el servicio público de empleo. En cuanto a las cantidades, el plan HEBE marca una cifra mensual de 533€, que prácticamente coincide con el actual IPREM. Ahora bien, señala la convocatoria que dicha cantidad cubrirá todos los gastos que origine la realización de la práctica; es decir, que de ahí se deberán deducir las cantidades que tanto la empresa (que no es entidad pagadora y por lo tanto no está obligada a ello) como el “practicante” debe abonar en concepto de cuota a la seguridad social (46,80€), quedándonos un montante algo superior (unos 60 €) a lo que marca la norma estatal.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

Así las cosas, y con las particularidades señaladas, volveríamos a preguntarnos si lo que está haciendo la Diputación Provincial de Huelva es algo distinto a las prácticas no laborales del RD 1543/2011, y junto a las argumentaciones esgrimidas anteriormente, añadiríamos otra pregunta retórica para saber hasta qué punto una Diputación Provincial está

capacitada para establecer sus propias normas de “empleabilidad” y de esas figuras del “mercado transicional” cuando ya tenemos una regulación significativa al respecto. Y añadiríamos por otra parte, que la lógica de la convocatoria en el Plan HEBE es la misma de la norma en cuestión, al señalarse como requisitos igualmente la de carecer de experiencia profesional con dicha Titulación superior a tres meses, o estar inscrito como demandante de empleo en el SAE.

En definitiva, entendemos que hay un flagrante incumplimiento del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, al margen del principio que debe aplicarse en Derecho del Trabajo de irrelevancia del “nomen iuris” o de primacía de la realidad, pues la laboralidad o no de una relación, dependerá de la relación misma y no de la voluntad manifestada por las partes o previamente por la propia norma, ni de la denominación que se utilice.

Se está produciendo una complicidad en la huída de la laboralidad. Cuando en nuestro ordenamiento jurídico tenemos una figura de contratación temporal “no causal” como es el “contrato en prácticas”; es decir, vinculada a las características del sujeto (joven, recién titulado y sin experiencia), pero en vez de utilizarla, es sustituida por otros mecanismos de “inserción” o mejora de la empleabilidad. De esta forma, se está lanzando un mensaje destructivo respecto a la relación por cuenta ajena, al margen de lo poco “edificante” que supone subvencionar en su totalidad el trabajo de una persona.

Esta convocatoria de la Diputación Provincial de Huelva es a nuestro entender una “vuelta de tuerca” a la ya perversión laboral que significa la propia existencia de las prácticas no laborales; pues además usa a su antojo y propia conveniencia los criterios y limitaciones normativas.

Comenzábamos este trabajo haciendo una reflexión de la huída de “lo laboral”, que se está produciendo con ocasión de la prestación de servicios en ciertos sectores calificados como de “economía digital” o “economía colaborativa”. El reciente conflicto suscitado en Deliveroo con una “huelga” ad-hoc por parte de los “riders”, de momento parece que va teniendo la respuesta empresarial de carácter semántico: no usar los términos trabajador, salario... pero el problema no es semántico sino jurídico y político. En el caso de las “prácticas no laborales”... no hay nada de tecnológico. Se trata de una ficción jurídica, pues las cosas son lo que son, y no lo que las partes dicen que son.



## **OUTLINE AND FEATURES OF JAPANESE EMPLOYMENT POLICY LEGISLATIONS**

FUMINOBU OKABE

Professor of labor law and social security law  
Soka University (Japan)

### **I. INTRODUCTION: POINT OF VIEW TO UNDERSTAND THE EMPLOYMENT POLICIES OF JAPAN**

In Japan, the period in which employment policy began to be conscious is after the Second World War.

The period that we must first be noted is the Period of High Economic Growth (高度経済成長期) (from around the 1960's). During this period, also in Japan, various positive policies had been promoted rapidly under the influence of Keynesian economics.

However, from since the 1980s, a departure from the uniform protection and regulation by the State (government) had been sought. As a result, the emphasis of employment policy, gradually began to migrate to passive policy.

A increase of the unemployment rate and long-term unemployed of young people, and a need to develop the elderly, disabled and women employments was supposed to be aware of the importance of the so-called "activation policy". The Great East Japan Earthquake (東日本大震災) of 2011 and the collapse of Lehman Brothers of 2008 gave a big blow to Japan's industrial activities, and caused a large number of unemployed. In order to overcome this situation, the first was carried out the policies for job creation.

Then, from around 2012, the Japanese economy has gradually started to recover.

However, in order to cope with the rapid aging and globalization proceeds, the shift from Policy of Employment Stability (雇用維持型政策) to Policy of Labor Fluidity (雇用移動型政策) have been also started to be aware of. In other words, the economic policy of a so-called “Abenomics (アベノミクス) (from 2012)”, under the name of "Growth Strategy (成長戦略)", is underway concurrently the strengthening and relaxation of various regulations on employment policy.

Today, the nature and direction of Japanese employment policy legislations has reached a major turning point. The main object of this small manuscript is to introduce the outline and features of the employment policy legislations in Japan.

## **II. OVERVIEW OF PASSIVE POLICY RELATED LEGISLATION**

### **1. Employment Insurance Act : Benefits for Unemployment, etc.**

In Japan, the Employment Insurance Act (雇用保険法) is a central law on passive policy.

#### *1.1 Purpose and covered undertaking of the Employment Insurance as a passive policy*

a) Purpose: The purpose of the Employment Insurance is to stabilize the standard for approval standard of living and employment of workers by providing necessary benefits for workers who are unemployed, who are having trouble continuing employment or who are receiving job-related training (Article 1).

b) Covered Undertakings: In this Act, undertakings in which a worker(s) is employed shall be covered undertakings (Article 5(1)). But, this Act does not apply to those workers: Persons who are employed on or after the day on which they reached 65 years of age; Part-time workers (meaning those whose prescribed weekly working hours are shorter than the prescribed weekly working hours of ordinary workers employed in the same covered undertaking and fewer than the number of hours specified by the Ministry of Health, Labor and Welfare (MHLW: 厚生労働省); Day workers (excluding those who have obtained approval from the Chief of the Public Employment Security Office (公共職業安定所長), pursuant to the provisions of an Ordinance of the MHLW); Persons who are employed in a seasonal undertaking scheduled for a period not exceeding four months; etc. (Article 6).

### *1.2 Concrete contents of the Benefits for Unemployment, etc.*

Benefits for Unemployment, etc. (失業等給付) shall consist of the Job Applicant Benefits (求職者給付), Employment Promotion Benefits (就職促進給付), Educational Training Benefits (教育訓練給付) and Continuous Employment Benefits (雇用継続給付) (Article 10(1)).

a) Job Applicant Benefits: The Job Applicant Benefits shall consist of the following: Basic allowance (基本手当: From 90 days to 330 days for separation due to bankruptcies and dismissal depending on the age and the length of contributions, and from 90 days to 150 days for ordinary separation depending on the length of contributions, from 150 days to 360 days for persons who find it difficult to find work depending on age and the length of contribution.); Skill Acquisition Allowance (技能取得手当); Lodging Allowance (寄宿手当); Injury and Disease (傷病手当) (Article 10(2)).

b) Employment promotion benefits: The Employment Promotion Benefits shall consist of the following: Employment promotion allowance (就業促進手当); Moving expense (移転費); Wide area (広域求職活動) (Article 10(4)).

c) Educational training benefits: The Educational Training Benefits shall consist of Payment for the Educational Training Benefits (教育訓練給付金: The amount equivalent to maximum 60% of expenses incurred to take educational and training classes are paid.) (Article 10(5)).

d) Continuous employment benefits: The Continuous Employment Benefits shall consist of the following: Continuous employment benefits for the elderly (高年齢雇用継続給付: Equivalent to 15% of the wages received after turning 60), Basic Continuous Employment Benefits for the Elderly (高年齢雇用継続基本給付) and Re-employment Benefits for the Elderly (高年齢再就職給付金); Childcare Leave Benefits (育児休業給付: The amount equivalent to 50% of the wages before taking the child care leave (the amount equivalent to 67% for the first six months) (temporary) is paid), Basic Childcare Leave Benefits (育児休業基本給付金) and Re-engagement Benefits for Persons taking Childcare Leave (育児休業者職場復帰給付金); Family care leave benefits (介護休業給付金: Equivalent to 40% of the wages before the leave) (Article 10 (6)).

### III. OVERVIEW OF POSITIVE POLICY RELETED LEGISLATION

#### 1. Employment Insurance Act: Two services for the stabilization of employment, etc. (雇用安定等2事業)

Employment Insurance Act are promoting to not only implement "Benefits for Unemployment, etc." as a passive policy, but also two services, "Services for the Stabilization of



Employment (雇用安定事業) "and "Services for the Human Resources Development (能力開発事業)", as a positive policy. Those two services prescribed in the Employment Insurance Act have become the basis for the implementation of individual measures such as the Act Concerning Stabilization of Employment of the Elderly, etc. (高年齢者等雇用安定法) and the Handicapped Persons' Employment Promotion Act (障害者雇用促進法). That is, the other purpose of the Employment Insurance is to prevent unemployment, redress the employment situation, increase employment opportunities, develop and improve the capacity of workers, and promote their welfare, so as to contribute to their employment security (Article 1).

### *1.1. Services for the Stabilization of Employment*

The government may undertake the following principal services with regard to insured persons, as services for the stabilization of employment, with a view to preventing unemployment, redressing the employment situation, increasing employment opportunities and otherwise stabilizing employment (Article 62(1)).

a) Providing necessary aid and assistance for business operators who lay off workers or take other measures necessary for stabilizing worker employment in the case where the business operator have been compelled to curtail business activities due to changes in the economy or in the industrial structure or other economic reasons (Article 62(1) (i)).

b) Providing necessary aid and assistance for business operators who provide leave of the Employment Measures Act (雇用対策法) to workers who have been compelled to be separated from employment or for business operators who take other measures necessary for promoting the re-employment of said workers (Article 62(1) (ii)).

c) Providing necessary aid and assistance for the business operators who raise the retirement age, extend the employment of the elderly such as through introducing the continuous employment system of the Act Concerning Stabilization of Employment of the Elderly, etc., assist the elderly, etc. of the same Act with their re-employment, or hire the elderly, etc., and for business operators who take other measures necessary for stabilizing the employment of the elderly, etc. (Article 62(1) (iii)).

d) Other services, specified by an Ordinance of the MHLW; An Ordinance of the MHLW, which are necessary for promoting the employment of physically disabled persons and others having particular difficulty in finding employment, for promoting the employment of workers in the case where the status of employment has become unstable nationwide and for stabilizing the employment of insured persons, etc. (Article 62(1) (v)).

### *1.2 Services for the Human Resources Development*

The government may undertake the following principal services with regard to insured persons, as services for human resources development with a view to promoting the development and the improvement of their abilities throughout their working lives (Article 63(1)).

a) Providing the business operators and the like of the Human Resources Development Promotion Act (職業能力開発促進法) and persons engaged in activities for the promotion of vocational training, with the aid and assistance necessary for the promotion of vocational training based on expert knowledge based on the plan, Authorized Vocational Training (認定職業訓練) or other vocational training provided by said business operators and the like, and providing prefectures that provide the aid and assistance necessary for the promotion of said vocational

training with subsidies for the whole or a part of the expenses required (Article 63(1) (i)).

b) Establishing or operating Public Human Resources Development Facilities (公共職業能力開発施設) or the Polytechnic University (職業能力開発総合大学校), conducting the vocational training prescribed in the proviso of Article 15-6, paragraph (1) of the Human Resources Development Promotion Act (職業能力開発促進法) and providing prefectures establishing or operating public human resources development facilities with subsidies for the whole or a part of the expenses required (Article 63(1) (ii)).

c) Implementing training to allow for adaptation to the work environment and courses to allow the acquisition of the skills and knowledge necessary for facilitating re-employment (Vocational Courses(職業講習)) for job applicants and persons planning to retire (Article 63(1) (iii)).

d) Providing necessary aid and assistance for business operators who grant the Paid Educational Training Leave (有給職業訓練休暇) of the Human Resources Development Promotion Act (Article 63(1) (iv)).

e) Providing workers who take vocational training (limited to training conducted by public human resources development facilities or the Polytechnic University) or a vocational course, with the necessary grant for facilitating or promoting their taking of said vocational training or vocational course and providing necessary aid for business operators who allow the workers they employ to take vocational training based on the plan of the Human Resources Development Promotion Act, authorized vocational training or other vocational training (Article 63(1)(v)).

f) Bearing the expenses necessary for the implementation of trade skill testing (技能検定), providing the aid necessary for the promotion of trade skill testing for juridical persons and other organizations that conduct trade skill testing and providing prefectures that provide the aid and assistance necessary for the promotion of trade skill testing with subsidies for the whole or a part of the expenses required (Article 63(1) (vi)).

## 2. Employment Measures Act

The overall picture of the basic principle and measures on employment policy in Japan is defined in the Employment Measures Act which was enacted in 1966 and has been a large revision in 2007. So, in this section, it outlines the "purpose and basic principle", "concrete contents of the measures", "responsibilities of the employer" of the Employment Measures Act.

### *2.1 Purpose and basic principle of Employment Measures Act*

a) Purpose: The purpose of this Act is for the national government to facilitate proper functioning in the labor market in order to strike a balance in terms of both quality and quantity between labor supply and demand, as well as to enable workers to make effective use of their abilities by comprehensively taking the necessary measures for employment in response to the demographic changes caused by the declining birthrate and the aging of the population as well as other changes in economic and social circumstances, thereby creating employment security for workers and improving workers' economic and social status, as well as contributing to economic and social development and the achievement of full employment (Article 1,(1)).

b) Basic principle: In the application and/or operation of this law, consideration must be given to ensuring employment security throughout workers' entire vocational lives by helping

them make appropriate plans for their vocational lives and by effectively taking measures such as helping them develop and improve the abilities required to realize such plans and facilitating them in smoothly finding new employment in the case of job changes ( Article 3).

## *2.2 General measures and the contents of the main individual measures of this Act*

a) General measures: General measures in the Employment Measures Act are composed of the following four main pillars: Measures for vocational guidance and employment placement; Measures for vocational training and vocational skills testing; Measures to help job seekers; and measures necessary to prevent workers from becoming unemployed.

b) Measures for vocational guidance and employment placement: Enhancing measures for vocational guidance and employment placement, in order to help all persons find employment suited to their abilities and meet industry's labor demand. (Article 4,(1))

c) Measures for vocational training and vocational skills testing: Enhancing measures for vocational training and vocational skills testing, in order to enable all persons to acquire skills and knowledge suited to their abilities, in line with changes such as advances in technology and changes in the structure of industry, and to be properly evaluated for their acquired skills and knowledge. (Article 4, (2))

d) Measures to help job seekers: Enhancing measures necessary to support workers during a change of jobs, during a move from one place to another, in adapting to the workplace, and in other endeavors, in order to enable workers that have difficulty finding employment to do so, and to rectify imbalances between labor supply and demand. (Article 4,iii)

e) Measures necessary to prevent workers from becoming unemployed: Enhancing measures necessary to prevent workers from becoming unemployed and facilitating workers who are compelled to separate from employment due to a downscaling of operations, etc. in smoothly finding new employment. (Article 4,iv).

### *2.3 Main individual measures.*

In Japan, although the individual measures are diverse, the employment policy on women, young people, the elderly and the people with disabilities has become a particularly urgent and important issues. Japan is currently entered at the earliest speed to low birthrate and aging society in the world, so securing a stable supply of the labor force has become an issue of urgent need.

a) Employment of women: Facilitating continued employment among women and facilitating women who take leave or quit their jobs for reasons of pregnancy, childbirth, or child rearing, in smoothly finding new employment, facilitating the employment of single mothers and widows, and enhancing other measures necessary to facilitate the employment of women, in order to ensure their employment security (Article 4, vi).

b) Employment of young persons: Increasing young persons' interest in and understanding of occupations, facilitating improvements in employment management with regard to young persons, facilitating the development and improvement of the practical vocational of young persons, and enhancing other measures necessary to facilitate the employment of young persons, in order to ensure their employment security (Article 4, vii).

c) Employment of older workers: Facilitating the smooth implementation of measures such as raising the mandatory

retirement age and introducing a continuous employment system, facilitating older workers in finding new employment, ensuring various employment opportunities for the same, and enhancing other measures necessary to enable elderly persons to find employment in line with their own wishes and abilities regardless of age, in order to ensure their employment security (Article 4, vii).

d) Employment of persons with disabilities: Facilitating employment and vocational rehabilitation for persons with disabilities and enhancing other measures necessary to facilitate the self-sufficiency of persons with disabilities in their vocational lives, in order to ensure their employment security (Article 4, viii).

### *2.3 Basic responsibility of employer*

In order to realize the above-mentioned contents, the employers have been imposed three basic responsibilities related to "Re-employment assistance", "Young people of employment support" and "Correction of age discrimination".

a) Re-employment assistance: An employer must endeavor to ensure the employment security of workers who are compelled to separate from employment due to a downscaling of operations, etc. by supporting such workers in their job search and other efforts toward finding new employment (Article 6).

b) Young people of employment support: In consideration of the fact that young persons will play a major role in industry and society in the future, an employer shall endeavor to ensure employment opportunities for young persons by improving its recruitment and employment processes to allow for proper evaluation of their abilities, or by taking other measures necessary to improve employment management with regard to young persons and develop and improve their practical vocational skills (Article 7).

c) Correction of age discrimination: Whenever it is considered necessary, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare, in order for workers to make effective use of their abilities, an employer must provide workers with equal opportunities in recruitment and hiring, regardless of their age, pursuant to the provisions of Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare (Article 10).

### **3. Human Resources Development Promotion Act (職業能力開発促進法)**

In Japan, some of factors such as “changes in technology innovation and industrial structure due to the rapid economic development”, “aging of the labor force by the rapid transition to a low birthrate and aging society”, and “an increase in non-regular employment workers” have been greatly transformed the way of vocational training. That is, for workers of all ages, it has become necessary to continue to develop vocational skills throughout their entire period. For this reason, the State was determined to be actively involved in the development of their vocational skills. In order to accomplish this task, the Human Resources Development Act was enacted in 1985. So, in this section, it outlines the “purpose and basic principle”, responsibilities of the employer, the State and prefectures”, and “concrete contents of the measures” of the Human Resources Development Promotion Act.

#### *3.1 The purpose and basic principle of this Act*

a) Purpose: The purpose of this Act, together with the Employment Countermeasures Act (Act No. 132 of 1966), is to promote the development and improvement of the abilities workers need for their jobs, by way of comprehensively and systematically taking measures for enriching and smoothly



carrying out vocational training and vocational ability tests and measures for ensuring that there are opportunities for workers to receive educational training on the job or vocational ability tests voluntarily, and thereby to ensure security of employment and improvement of the status of workers, as well as to contribute to the development of the economy and society as a whole. (Article 1)

b) Basic principle: In view of the fact that having workers exercise their abilities effectively throughout the entire period of their vocational lives is indispensable for their security of employment and an improvement of their status and will constitute a basis for the development of the economy and society as a whole, the development and improvement of human resources pursuant to the provisions of this Act shall, as a basic principle, be carried out systematically by stages throughout the entire period of workers' vocational lives, while giving due consideration to their vocational life planning, so as to make them more adaptive to changes in their duties caused by changes in industrial structures, advances in technology, and other changes in the economic environment, and to contribute to their smooth reemployment in the case of job transfers. (Article 3)

### *3.2 Various responsibilities of the employer and the State and prefectures*

The employer and the State and prefectures, in an effort obligation, must play various responsibilities as follows.

a) Responsibilities of employer: An employer shall provide his/her employed workers with the necessary vocational training, and extend any necessary assistance to ensure opportunities for them to receive educational training on the job or vocational ability tests voluntarily, and any other necessary assistance to facilitate their voluntary development and the improvement of their vocational abilities in line with their

vocational life planning, and thereby promote the development and improvement of those workers' vocational abilities. (Article 4(1))

b) Responsibilities of the State and prefecture: By extending the appropriate assistance, etc. under a given circumstance while giving due consideration to the voluntary efforts of employers or other persons concerned, the State and prefectures shall endeavor to encourage the promotion and enrichment of vocational training and vocational ability tests carried out by employers or other persons concerned, assistance extended by employers to ensure that workers have opportunities to receive educational training on the job or vocational ability tests voluntarily, and other measures taken by employers to facilitate the voluntary development of workers and the improvement of their vocational abilities in line with their vocational life planning, as well as endeavor to provide vocational training for workers who intend to change their jobs and other persons who need special assistance for the development and improvement of their vocational abilities, to provide the vocational training required in light of the situation of vocational training provided by employers and employers' organizations, to extend assistance to facilitate the voluntary development of workers and the improvement of their vocational abilities in line with their vocational life planning, and to carry out trade skill tests smoothly. (Article 4 (2))

### *3.3 Various measures that employers must be taken*

An employer shall concretely give due consideration as follows, so as to ensure that his/her employed workers have opportunities to develop and improve their vocational abilities by receiving various types of vocational training.

a) Vocational Training: In the case where an employer provides vocational training for his/her employed workers, he/she may provide such training on and/or off the jobs of said workers by

him/herself, individually or jointly, or by having them receive vocational training provided at public human resources development facilities or facilities established by other persons who are deemed to be appropriate for the development and improvement of human resources. (Article 9, 10 (i)).

b) Vocational Ability Tests: Requiring workers receive Vocational Ability Tests (職業能力検定) carried out by said employer by him/herself individually or jointly, or carried out by other persons who are deemed to be appropriate for the development and improvement of human resources. (Article 10 (ii))

c) Vocational Training with Practical Work: An employer shall promote the development and improvement of the practical vocational abilities of his/her employed workers by providing “Vocational Training with Practical Work (実習併用職業訓練)”, as needed (Article 10-2).

“Vocational training with practical work” set forth in the preceding paragraph shall mean the on the job vocational training that an employer provides for his/her employed workers, effectively combining with any of the following vocational training or educational training, through which said employer conducts an evaluation of the trade skills that the workers have acquired through such training and of their knowledge thereon: vocational training provided at the public human resources development facilities (i); the accredited vocational training (ii); and in addition to what are listed in the preceding two items, educational training at facilities established by persons other than said employer which is provided by persons who are deemed to be appropriate for the development and improvement of human resources (iii).

d) An employer shall promote the voluntary development and improvement of the vocational abilities of his/her employed

workers in line with their vocational life planning by extending the necessary assistance, as needed, so as to ensure opportunities for workers to receive educational training on the job or vocational ability tests voluntarily (Article 10-4): granting them Paid Leave for Educational Training, Long-term Leave for Educational Training (長期教育訓練休暇), Leave for Preparation for Re-employment (再就職準備休暇), and other leave (Article 10-4 (i)); and taking the necessary measures to ensure time for them to receive educational training on the job or vocational ability tests, such as changing their start and finish times, reducing working hours, or other measures (Article 10-4( ii)).

### *3.4 Implementation of vocational training by the State and prefectures*

As mentioned above, vocational training for the unemployed and displaced workers is the responsibility of the State and prefectures (Article 4).

So that workers may acquire the trade skills needed for their jobs and knowledge thereon systematically by stages, the State and prefectures shall establish the facilities to provide vocational training, in accordance with the categories of said facilities (Article 15-6):

- a) “Polytechnic Schools (職業能力開発校)”:: facilities for providing long-term and short-term training courses for Ordinary Vocational Training (普通職業訓練): meaning vocational training excluding Advanced Vocational Training (高度職業訓練): vocational training through which workers can acquire the advanced trade skills needed for their jobs and knowledge thereon);
- b) “Polytechnic Colleges (職業能力開発短期大学校)”:: facilities for providing long-term and short-term training courses for advanced vocational training;

c) “Polytechnic Universities”: facilities for providing long-term and short-term training courses as prescribed in the preceding item for advanced vocational training and long-term training courses specified by an Ordinance of the Ministry of Health, Labor and Welfare as those for advanced vocational training for developing and improving specialized and practical human resources);

d) “Polytechnic Centers (職業能力開発促進センター)”: facilities for providing short-term training courses for ordinary or advanced vocational training); and

e) “Polytechnic Schools for Persons with Disabilities (障害者職業能力開発校)”: facilities for providing ordinary or advanced vocational training for physically or mentally disabled persons who have difficulty in receiving vocational training at facilities listed in the preceding items, in a manner corresponding to their abilities; the same shall apply hereinafter).

#### **IV. MAIN CONTENTS OF THE INDIVIDUAL MEASURES OF EMPLOYMENT POLICY**

##### **1. Youth Employment - measures to decrease the number of “NEETs” and “Casual employees” (フリーター) of Young people)”**

###### *1.1 Background of the Youth employment Problems*

From a “rapid growth period” to the bubble years (from the late 1960s until the early 1990s), the employment of young people was stable due to the economic boom. After the burst bubble in the middle of 1990s, however, the situation of this employment was collapsing drastically because of long-term economic downturn and economic globalization. Indeed, a prolongation of unemployment of young people got significant. As a result, the number of young worker in irregular employment had increased

rapidly, and the young fell into a vicious cycle of working poor and “NEETs (Not in Education, Employment or Training)”.

### *1.2 Overview and features of main measures and policies on job assistance*

Encountering serious situations on the youth employment, the Ministry of Health, Labour and Welfare has started to strengthen employment assistance for young people from around 2000. Three main measures have been taken: Plan to Support the Challenge and Independence of Young People (若者自立・挑戦プラン); Service to Promote the Creation of a Training Facility for Young People (若者自立塾創出推進事業); and Service to Introduce the Profession as a Young People (若者専用職業紹介事業).

a) Plan to support the challenge and independence of young people: Main purpose of this plan established in 2013 is to promote career education and train people with high expertise. Therefore, the plan support young individuals from graduation until employment. Recently, two measures have been conducted.

- Job Cafes One Stop Service Center for the Young Job Seeker: “Job cafés” are established by prefectures (local governments) and supported by the State in order to help young people to get employed. The cafes often holds job events and seminars such as company information sessions. Also, they are attached to Hello Works (job-placement offices).

- Dual system of Japan version: The system is an educational programme to foster and train young people through vocational training. A short-term programme is held by private sectors engaging in education and training for 5 months on average. A long-term programme is arranged to make a full of use of

public facilities on vocational training development for one to two years.

b) Service to promote the creation of a training facility for young people: The programme has started to motivate young individuals who lost confidence to work through training for daily living and providing work experience in group living since 2005. The programme includes two main projects.

- Support Center for Young People Residing in Local Areas (地域若者サポートステーション) : One is “Support center for young people residing in local areas” which young NEETs are allowed to come to the facilities where they can have counseling session.

- Promote Career Education, etc. (キャリア教育等推進プラン) : Another is “Plan to Promote career education, etc.” which aims to make young people actively seek jobs through helping them estimate their ability and competence.

c) Service to introduce the profession as a young people: The programme was established after economic downturn precipitated by the Lehman Brothers bankruptcy in 2008. Now three projects are conducted.

- Job Card System (ジョブカード制度): Which has been carried since 2008 and aimed to provide practical vocational training and arrange advantageous job researching through putting the training result on curriculum vitae of irregular workers.

- Employment Support for New Graduates and Non-new Graduates (新卒応援ハローワーク): Promotion of the treating of non-new graduates within three years after graduation as new graduates, continued support for “not giving up being employed as regular employees” even after graduation, and retention support after employment, etc. will be strengthened at New Graduates Support Hello Works. And effort will be put into

“Intensive Support” for graduates that did not receive a job offer before graduating, and individual support by job supporters also be provided to them after graduation.

- Support for Casual Employees, etc. at Hello Works (わかものハローワーク): Close individual support from assigned consultants, appointment based vocational guidance/job placements, interview simulations, guidance on preparing personal history and work experience resumes, continued provision of job offer information, and encouragement to visit Hello Works if they have stopped visiting, etc. will be implemented.

### *1.3 Overview and Features of the Youth Employment Promotion Law*

For implementing the one-to-one projects which had been carried out so far in a comprehensive manner, the Youth Employment Promotion Law (青少年雇用促進法) was established in 2015 and put in force in 2016.

a) Purpose: The purpose of this Law is to enable juveniles to choose job which is matched to their competence, skill and knowledge, and to comprehensively take measures on development and improvement of their occupational abilities.

b) Measures for young people choosing a profession no mistak: For this purpose, now, three measures have been taken.

- Responsibilities of Hello Work: Hello Works provide vocational information and instruct the young with caring their own conditions. Moreover, they can deny applications from corporations which have committed vicious infraction of labor legislation. Hello Works will be promoted to transfer to regular



employment by utilizing “Trial Employment (トライアル雇用)” that provides an opportunity for employment on a trial basis for three months at enterprises through referrals.

- Responsibilities of employer: It is an obligation to make efforts to provide not only considerable working conditions such as payment and time but wide range of information as much as possible when it comes to employment offers. Furthermore, when an applicant asks to do so, corporations are required to disclose information such as acceptance situation, employment administration and development of occupational skills.

c) Measures on development and improvement of vocational skills of juveniles and promotion for independence: The State and Prefectures have responsibilities as follows.

- Responsibilities of the State: The Responsibilities is using “Job Card System” and vocational training in a comprehensive manner through cooperating with prefectures. In addition, the State has to help prefectures needed to arrange the Support Center for Young People Residing in Local Areas.

- Responsibilities of prefectures: On the other hand, local authorities are responsible to find out their own issues on employment and carry out effective and concrete support for the employment of juveniles.

## **2. Elderly Employment: stability of the elderly employment**

### *2.1 Legislative politics on the elderly employment of the elderly after war*

The custom of long-term employment was established in Japan during a rapid growth period. It set out retirement age system which limits ages until 55 in employment.

However, a rapid aging of population occurred from about 1975. Therefore, the age to provide public pension became 65 in a step-by-step manner, and the age of retirement also got upper from 55 to 65. The biggest problem on this was that Seniority Pay (年功序列型賃金) was commonly used. Seniority pay means increasing payment along with age.

Therefore, the government put in place, the Elderly Employment Security Law in 1986 which bans age-limit under 60 through providing subsidy in order to achieve 60 year-old mandatory retirement. By 2004, the government also set a policy on corporation responsibility that companies are required to select a measure from 1.abolishment of retirement age system, 2. Extension of age of retirement to over 65, and 3. Setting continued employment for workers from 60 to 65. Moreover, the government promoted a labor policy which help all women, young people and the elderly participate in economic growth while declining birth rate and a growing proportion of elderly people.

As a result of that, more than 90 percent of corporation had took a measure for ensuring job security until 65 years old by 2010. Today, the government has been promoting environment for a lifetime employment.

### *2.2 Overview of the Elderly Employment Security Law*

Currently, for the purpose of achieving stability of the employment of the elderly, the Act of Stabilization of Employment of Older Persons Act (高年齢者雇用安定法) have taken specific measures consisting of three pillars.

2.2.1 Obligation to implement employment security measures for the elderly (up to 65 years): Based on the Elderly Employment Security Law, education instructions, etc. were implemented at Hello Work etc. Measures included such

education instructions are securing employment measures for all the people wishing to work until they reach 65.

2.2.2 Enhancement/strengthening of Re-employment Support for the Elderly: Enhancement/improvement of reemployment support through implementation of support regarding the review of work-life plans and employment support by employment support teams at major Hello Work branches nationwide and the holding of skills training in neighborhoods, thereby enabling the elderly (included people over 65) to receive reemployment support without undue worry.

a) Implementation of General Employment Support Projects for the Elderly (高年齢者就労総合支援事業): Implementation of employment support toward redesigning work-life plans and support by employment support teams, etc. through establishment of "Consultation Desks for Employment of the Elderly (高齢者雇用相談窓口)" at major Hello Works nationwide.

b) Implementation of senior work programs : Implementation of skill-straining and job-interviews, etc. in a unified manner in cooperation with business operator organizations and public employment security institutions, etc.

c) Provision of various subsidies, including subsidies for the employment development of Designated Job Seekers (特定求職者) : Providing support for business operators employing the elderly, or employing the elderly over 65.

d) Employment promotion for the elderly aiming at the realization of an "Ageless Society (生涯現役社会)" :

\* Support for enterprises: Promotion of employment of the elderly toward realizing an "ageless society" in which people

can work according to their motivation and ability to work and regardless of their age.

- Implementing and improving projects designed to realize an “ageless society”.

- Provision and increasing the amount of Subsidies for Improved Employment Security for the Elderly (高年齢者雇用安定助成金)

- Counseling and support for business operators realizing an “ageless society” in which people can continue to work regardless of age.

- Enforcement of the “Act on Special Measures for fixed-time employees with expertise etc.": Creation of a special case for indefinite-term employment rules under Labor Contract Law for the elderly being hired continually after retirement.

\* Regional support for the elderly: Expanding members and employment opportunities and securing employment opportunities that suit the various employment needs of the elderly after they have retired at the mandatory retirement age, etc. through utilization of the Silver Human Resource Centers' Project toward the realization of an ageless society in which the elderly play active roles as supporters of society.

- Promotion of Silver Human Resource Center Projects: Enhancement of Silver Human Resource Centers' activity range focused on an area contributing to support for child raising, housework, etc. and areas with personnel shortage.

- Implementation of projects designed to realize an “ageless society”

### *2.3 Features of the Elderly Employment Security Act*

This Law has four important points.

a) Mandatory provision to prohibit mandatory retirement at age of 60: If business owner violates this article and set under 60 as the age of retirement, the mandatory retirement becomes void and other arrangements related to the retirement system are also invalid. In addition, if employee wishes to retire before being 60, the retirement is not illegal because retirement age in article 8 is defined as “the oldest age regardless of inclination of an employee.”

b) Selective introduction to achieve the measure of 65 year-old mandatory retirement: Business owner who sets the mandatory retirement has to raise the age of retirement, put continued employment system in place or abolish age limit in order to stably keep and continue employment for employees until they turn 65.

c) The government is responsible to support re-employment of the elderly: As its responsibility, the government has an obligation to consider if occupational coaching, employment placement and vocational training are effective for elderly individuals in order to promote their re-employment.

d) Roles of business owner who support re-employment of the elderly: Business owners are also required to take measure supporting re-employment for the elderly. However, if owner clearly explain the reasons not to hire those who are under 65, the owner do not need to employ the elderly. If so, however, the minister of Health, Welfare and Labor can give advice, coaching and recommendation needed to achieve the purpose.

### **3. The employment of persons with disabilities**

### *3.1 The equipment process of disabilities act from welfare act to Anti-Discrimination Law*

After International Labor Organization (ILO) adopt the occupational revision of the person with disabilities in 1955, the employment of the persons with disabilities began to be conscious in the world. In this flow, the government also enacted the Physically Disabled Person Employment Act in 1960.

After that, the government amended the Physical Disabled Person Act, enact the Disabled Person Employment Promotion Act targeted at all disabled person due to the movement of series of United Nations like International Disabled Person Year (1981), 10 years of the United Nations Disabled Person (1983), ILO 159 treaty the Employment, the Occupation Rehabilitation of the Disabled Person the revision of this at is repeated while maintaining the type as a welfare act. For example the introduction of the Disabled Person Employment Rate Systems (1997), the application expansion of the Disabled Person Employment Payment and review of the Disabled Person Employment Rate Systems (2008) was conducted.

On the other hand, the government signed the Disabled Person Right Treaty. The government signed it in 2007. The government amended the disabled person Employment Promotion Act for domestic amendment to ratify its treaty, for the main purpose to resolve the discrimination to the disabled person.

Due to this amendment, Disabled Person Employment Promotion Act (障害者雇用促進法) have type as a Disabled Person Anti-Discrimination Act regarding an area of employment.

### *3.2 The outline and feature of the Disabled Employment Promotion Act*

a) Purpose: there are two main purpose disabled person employment promotion act. To stabilize the occupation of disabled person, carrying out measure to promote effectively the employment of the disabled person, measure to realize the equal opportunity, contraposition between healthy person and disabled person, measure to regarding rehabilitation.

b) Responsibilities of employer, State and prefectures: All business operator appraise fairly the ability of disabled person, offer the appropriate workplace employment and is imposed of obligation to supervise the appropriate employment. Nation, local public government is imposed of effort obligation to be cooperate organically necessary measure to plan the promotion stability of disabled person employment with measure of the disabled person welfare.

c) Concrete contents of the measures: The minister of health, labor and welfare formulate basic policy of measure to plan the promotion and stability of the disabled person employment. The main subject which written in this basic policy is prescribed that the basic matter of measure for employment obligation of the disabled, measure for the occupation rehabilitation.

- Measure about occupation rehabilitation: Measure like employment placement, vocational training job coaching to disabled person is considered, as a rule, The minister of health, labor and welfare work on activities to promote the independence of the occupation life of disabled person, through connection of public employment agency, disabled person working livelihood support center.

- Disabled person employment rate: Disabled person employment rate is set 2% to general business operator, 2.3% to nation, local public government after 2013. In order to

accomplish this employment rate. Nation, local public government is imposed of obligation to draw up plan about adoption of disabled person. Also business operator is imposed of obligation to report the employment state of disabled person to the minister of health, labor and welfare once a every year.

- Disabled Person Employment Payment System (障害者雇用納付金制度): The minister of health, labor and welfare provide business operator who employ disabled person beyond employment rate with disabled person employment adjustment according to number of person exceed. On the other hand, the business operator who does not accomplish employment rate id imposed of obligation to pay disabled person employment payment for disabled person employment adjustment money

### *3.3 Summary of recent disability employment - related measures*

The goal of the specific measures of disability employment - related measures from the 2015 fiscal year to the 2016 fiscal year has been placed in “Promotion of Employment Support based on Specific Needs of the Disabled” (障害特性に応じた就労支援の推進), “Promotion of workplace commitment by strengthening regional employment support capability” and “Implementation of support focused on small-and medium-companies”.

The Specific contents of the each measures are as follows.

a) Enhancement of employment support for persons with mental disabilities

- Enhancement of specialized support for persons with mental disabilities at Hello Works:In response to a rapid increase in the number of new job seekers with mental disabilities visiting Hello Works, comprehensive and continued support will be provided through the placement of “Comprehensive Supporters



for the Employment of Persons with Mental Disabilities (精神障害者雇用トータルサポーター)”. These supporters can provide consistent support for persons with mental disabilities, including counseling, raising the awareness of enterprises, implementation of on-the-job training, and follow-ups after employment, etc.

- Dissemination of employment support know-how for persons with mental disabilities to medical institutions: Implementing counseling support and dissemination of employment support know-how for persons with mental disabilities to medical institutions to promote “employment” from “medical treatment” for persons with mental disabilities.

- Implementation of model programs to promote accumulation of know-how on employment of persons with mental or developmental disabilities: Model programs, in which enterprises with insufficient experience on employment of persons with mental or developmental disabilities are entrusted with employment promotion efforts to build know-how will be implemented after taking into consideration the balance of region, scales, and industries, etc.

- Implementation of trial employment programs for persons with disabilities (障害者トライアル雇用事業: With regard to “trial employment programs for persons with disabilities”, in which business operators employ persons with disabilities on a trial basis through referrals made by Hello Work etc. (3 month fixed based employment. As for persons with disabilities, trial employment period shall be extended up to 12 months at maximum) and promoting their transfer to regular employment after the completion of trial employment by trial employment programs for persons with disabilities shall be made, and further promotion of employment will be implemented.

b) Implementation of employment support for persons with developmental disabilities or intractable diseases

- Implementation of support measures according to the characteristics of persons with developmental disabilities: As for “employment support navigators” (for persons with developmental disabilities)” placed at Hello Work branches, “employment support navigators” for students will be placed at Hello Work branches supporting would-be new graduates, in order to implement tailor-made support for individuals who have various problems due to developmental disabilities and introduce special support agencies according to their needs. Also, we will hold seminars about employment for persons with developmental disabilities targeted at university personnel in charge of employment. In addition, we will aim at the promotion of steady employment for persons with disabilities and support business operators who employ persons with disabilities and did appropriate employment management for them.

- Implementation of support measures for persons with intractable diseases: In view of heightened needs of supporting employment for persons with intractable diseases and enacting “medical treatment, etc. for patients with intractable diseases”, we will increase personnel at “employment supporters for persons with intractable diseases” at Hello Work branches. We will support special employment counseling for persons with intractable diseases, thereby strengthening cooperation between Hello Work branches and Intractable Disease Consultation and Support Centers, and by the provision of subsidies for business operators employing persons with intractable diseases, along with the implementation of appropriate employment management, etc.

c) Promotion of transfer from “welfare”, “education”, and “medical care” to “employment” through cooperation with relevant institutions in regions

- Implementation of programs for promoting transfer from welfare, education, medical care to employment: In order to eliminate the worries persons with disabilities may have about employment and those of small-and medium-sized enterprises about employing persons with disabilities, specialized coordinators will be placed at the Labour Bureau to comprehensively and effectively promote on-the-job training in cooperation with the relevant institutions, including welfare facilities, schools for special needs education (特別支援学校), and medical institutions, etc., and the transfer from welfare, education, medical care to employment promoted through the holding employment support seminars and implementing tours of recruiting workplaces, etc.

- Strengthening job-matching functions of Hello Work branches: Job-matching functions of Hello Work branches will be strengthened by strengthening the implantation system of “team support” that provides consistent support from employment through to workplace adaptation through cooperation between Hello Work branches and relevant institutions in regions, actively holding “Job-Placement Interview Sessions (就職面接会)” in which persons with disabilities and recruiting enterprises get together, and active implementation of “Employment Guidance (就職ガイダンス)” to provide persons with disabilities who need to be more prepared for employment with information on job seeking activities and mental preparation/required know-how for regular employment etc.

d) Promotion of workplace commitment by strengthening regional employment support capability

- Enhancement of support for business operators dealing with workplace adaptation and commitment for persons with disabilities: The State and prefectures enhance support for business operators dealing with workplace adaptation and

commitment for persons with disabilities, by creating a subsidy for business operators who take measures to offer continuous employment for persons who took leave of absence from work due to disabilities that occurred to them during the employment period and by reviewing a subsidy for business operators dealing with creating a friendly working environment for persons with mental disabilities.

- Promotion of increasing the number of “Employment/Life Support Centers for Persons with Disabilities (障害者就業・生活支援センター)” and strengthening support for workplace commitment: The State and prefectures increase the number of “employment/ life support centers for persons with disabilities as well as strengthening support for workplace commitment by well experienced job coaches which will be newly created jobs.

e) Implementation of support measures focused on small-and medium-companies

The State and prefectures implements support for small-and medium-sized companies employing persons with disabilities for the first time and job interview meetings for small-and medium-sized companies by Hello Work branches. Also the State strengthens job-matching functions between persons with disabilities and small-and medium-sized companies through enforcement of economic support for small-and medium-sized companies dealing with workplace commitment for persons with disabilities



## **EL ¿RESURGIR? DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EMPLEO: LA “VELADA” REMUNICIPALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INTERMEDIACIÓN/COLOCACIÓN**

MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ  
*Profesora Titular Acreditada Universidad de Jaén*

### **I. INTRODUCCIÓN**

El contexto económico y político en el que nos encontramos, superando – o intentándolo – una crisis económica de enormes consecuencias en el empleo –, es propicio para realizar algunas reflexiones sobre las políticas locales de empleo. La falta de certezas o el cuestionamiento institucional o competencial establecido, son proclives a establecer dudas desde una óptica prospectiva o de búsqueda de las soluciones más adecuadas y necesarias en coyunturas como esta, en la que no hay certidumbre y se establece un método de ensayo prueba-error, facultado en la receptividad ante la necesidad de introducir cambios.

Para ello se hace necesario mirar hacia atrás y reflexionar sobre el papel de los servicios públicos de empleo, su nacimiento, su ascenso, su desarrollo, su ocaso para, en su caso, poder establecer sus perspectivas de futuro. Se trata de analizar el impacto de la crisis y de las políticas de austeridad en los servicios locales de empleo y si cabe pensar en un resurgir con el crecimiento hacia una versión más funcional donde primen el uso de las nuevas tecnologías y los entornos red, o si por el contrario son servicios destinados a ser desplazados por otros modelos de externalización o cooperación público-privada, establecidos al margen de las estructuras institucionalmente establecidas.

Las aportaciones jurídico-económico-políticas coinciden en una serie de elementos de análisis, como son: la carencia de competencias reales –normativas y ejecutivas – que

contrastan o se oponen a su papel como operador más próximo de los mercados de trabajo sustentada en la negativa a una segunda descentralización, la precaria financiación, la relevante contribución a la creación de empleo con justificación en la idoneidad del papel local – la cercanía – para estos fines.

El orden lógico de análisis nos lleva a estudiar, en primer lugar, el marco jurídico competencial de los entes locales en materia de empleo, cuestión determinante en el establecimiento de la financiación que les correspondería. En segundo lugar, identificar los diferentes modelos de iniciativas institucionales en materia de empleo local para comparar su especificidad y eficiencia en orden a la creación de empleo. Por último, valorar la conveniencia de la evolución de los marcos competenciales hacia el territorio de la segunda descentralización y su papel relacional con los nuevos operadores de los mercados de trabajo locales, vinculados a la colaboración público privada, surgidos normativamente en el periodo de crisis y que sí cuentan con respaldo institucional.

Trataremos pues, de evidenciar las bondades o deficiencias de estas entidades en relación al nuevo marco local de empleo, estableciendo propositivamente, cuestiones que intenten mejorar la intervención de las entidades locales en la creación de empleo.

## **II. EL “VELADO” MARCO JURÍDICO COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EMPLEO**

Las primeras experiencias de desarrollo local se pusieron en marcha de una forma bastante voluntarista, esto es, sin que existiera un marco competencial definido en materia de promoción económica y empleo, sin un marco referencial de otras experiencias y sin estructuras específicas ni recursos suficientes para llevar a cabo esas políticas.

Se podría afirmar que, en estos momentos, se está asistiendo a un proceso relativamente similar al del comienzo de las políticas de desarrollo local, si bien en este caso, en el ámbito de la intermediación laboral a nivel local. Este proceso se está desarrollando de una forma casi mimética a la que tuvo el comienzo de la intervención local en el campo de la promoción económica y el empleo. Son los entes locales los que están abordando esta nueva fase de trabajo sin que exista un marco competencial que les atribuya este tipo de función. La ausencia de este marco básico de referencia, si bien constituye un obstáculo para su desarrollo práctico, no impide la aparición de un número creciente de experiencias de intermediación laboral en el ámbito local.

Esta evolución se puede contextualizar en el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas de las políticas activas de empleo, entre las que se considera la intermediación laboral. La entrada en el proceso de las Agencias Privadas de Colocación con ánimo de lucro y las Empresas de Trabajo Temporal, ha supuesto hitos importantes en el camino de la progresiva incorporación de otro tipo de operadores de la intermediación en el mercado de trabajo. La asunción de este tipo de función a las que venían desarrollando los entes locales en el marco del desarrollo local, se ha producido mediante un proceso de extensión en “mancha de aceite”. Desde hace muchos años, los entes locales vienen realizando tareas de formación ocupacional, de orientación, a través de los SIPES o mediante otros instrumentos de promoción del autoempleo, de atracción de empresas... Sin embargo, la intervención en el campo de la intermediación laboral no formaba parte de sus actividades o cuando existía se limitaba a situaciones coyunturales.

Se puede considerar que las experiencias primeras en este campo fueron las bolsas de empleo que se crearon en determinados municipios en los primeros años de la década de los noventa. Realmente no se puede decir que constituyeran



un proceso de intermediación laboral, se limitaban a ser un simple sistema de información sobre ofertas de trabajo, pero contenían el germen que daría origen a las posteriores experiencias. Por otro lado, la realización de determinadas acciones de carácter integrado al amparo de ayudas nacionales, regionales o comunitarias, ayudaron a incorporar un cierto “saber hacer” en la intermediación laboral a pequeña escala. En cualquier caso, las experiencias se realizan sin un marco competencial definido, aunque algunas veces vaya unido al establecimiento de un marco de colaboración entre los entes locales y la administración laboral competente.

Aunque no se conoce la situación de impacto en el mercado de los Servicios Locales de Empleo, sí que se puede afirmar que, en términos de penetración respecto del colectivo de demandantes de empleo y de empresas del territorio, la tasa es importante por el componente de cercanía que supone.

### **III. MODELOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE EMPLEO LOCAL**

Hacia la mitad de la década de los años ochenta comienzan a implementarse estrategias de desarrollo local con una perspectiva relativamente global, apareciendo las primeras estructuras especializadas para la promoción económica y del empleo, así como Concejalías de los propios ayuntamientos dedicadas a esas tareas – Empleo, Desarrollo Económico...-. A pesar de esto son más las Corporaciones locales que instrumentan diferentes medidas de promoción del empleo sin disponer de una estructura específica. El efecto demostración que tienen las primeras experiencias, junto a la persistencia de un alto nivel de desempleo, tiene un importante efecto multiplicador. Así, el número de organismos, más o menos estructurados, dedicados a la promoción económica y el empleo se incrementa progresivamente por efecto de diferentes factores, tales como:

las ayudas a la contratación de Agentes de Desarrollo Local puestas en marcha por el Servicio Público de Empleo (INEM, actual SPE), que permitieron que municipios de diferente estructura poblacional se dotaran de personal cualificado para la definición de políticas de desarrollo local.

La aparición de Oficinas de Promoción Económica, financiadas con cargo a programas nacionales, mantenidos con posterioridad en algunas comunidades autónomas, que posibilitaron la creación de estructuras embrionarias de desarrollo local, aunque inicialmente muy centradas en el ámbito de la promoción industrial.

La aparición de diversos programas dirigidos a la promoción de empleo y la inserción laboral de determinados colectivos – Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo, Centros Especiales de Empleo...- que han facilitado recursos, personal y experiencia, siendo el posterior germen de estructuras y políticas de actuación más estratégica y menos coyunturales.

La mayoría de los servicios de empleo, inserción y desarrollo local (servicios locales de empleo – SLE -), se crean en torno a dos periodos de tiempo diferentes: principios de los noventa y finales de los noventa. En el último período suelen ser nuevas estructuras organizativas diseñadas a partir de otras ya existentes, que venían actuando desde tiempos anteriores, por lo que se puede establecer el siguiente cronograma de génesis de los SLE:

Primera mitad de los años ochenta: Realización de las primeras actuaciones más o menos inconexas de desarrollo local, con reducida presencia de experiencias de estructuras estables de promoción económica y de empleo

Últimos años de la década de los ochenta y principios de los noventa: Difusión de los procesos de creación de

estructuras estables de desarrollo local y promoción de empleo en el seno de los ayuntamientos

Finales de los años noventa: Tras unos años de aprendizaje se pone en marcha una segunda edición de estructuras organizativas de promoción del empleo. En algunos casos, este proceso viene motivado por la transferencia de competencias de políticas activas desde el INEM en favor de las Comunidades Autónomas, que exige de los gobiernos locales nuevas formas de interrelación institucional.

Entre las causas que originaron en su momento el nacimiento de los SLE, podemos citar las siguientes: la búsqueda deliberada de una mayor funcionalidad administrativa, el contacto con otras experiencias o el aprendizaje a partir de las propias actuaciones, el consenso local a favor de la lucha contra el desempleo desde el ámbito municipal.

Generalmente no se identifica una única causa en el origen de cada uno de los modelos, aunque no resulta difícil identificar la de mayor influencia en cada caso. Esto daría lugar a las siguientes tipologías:

Modelo 1: mayor eficacia administrativa: Forman parte de este modelo, aquellas estructuras creadas a partir de la creciente demanda de servicios sociales municipales de actuaciones en materia de inserción laboral o la necesidad en casos de elevado desempleo por causa de crisis industrial, de dar respuesta a estos problemas y a la demanda de formación. En estos casos, se realiza un esfuerzo en la coordinación de las actuaciones que se venían realizando por parte de las diferentes áreas competenciales de una misma institución, compartiendo el eje común de promoción económica, formación y empleo.

Modelo 2: contacto y aprendizaje: Se definen con esta tipología los municipios de tamaño pequeño y mediano que no

precisaban resolver graves ineficiencias administrativas. El contacto con otras experiencias y el propio aprendizaje de las personas que desempeñaban tareas relacionadas con el desarrollo local. Se identifica en la mayor parte de los casos, como fuente generadora de la iniciativa de puesta en marcha de un SLE, la existencia de una escuela taller en el territorio. Instrumentos que tenían un enorme potencial movilizador en su momento.

Modelo C: consenso institucional: En mayor o menor medida, todos los municipios que han puesto en marcha un SLE cuentan con un cierto nivel de consenso social, político e institucional que lo respalda. El instrumento utilizado suele ser el Pacto Local por el Empleo, que puede adoptar diferentes formas, y que conlleva la creación de una agencia de desarrollo local cuya finalidad básica es la ejecución de los acuerdos que se alcancen.

Como resumen del proceso de consenso y planificación, se puede establecer el siguiente:

Establecimiento de algún tipo de Pacto Local por el Empleo que realice un diagnóstico compartido de la situación

Legitimación pública del trabajo del SLE

Profesionalización del SLE

Ejecución de las medidas propias del SLE – normalmente las contempladas en el pacto de consenso – por parte del organismo. Si en algún caso se produce la descentralización, el control financiero corresponde al SLE.

A pesar de la identificación de modelos, la consolidación de los SLE en España se ha efectuado por “aluvión” a partir de un proyecto inicial, en el que el papel del líder local es fundamental. Ese primer proyecto, en la mayoría de los casos es una Escuela Taller. Una vez que se produce la acumulación

de proyectos iniciales, es cuando los SLE se plantean una reflexión estratégica en la que aparecen las prioridades, los colectivos sobre los que actuar, los esquemas de financiación, surgiendo de ahí formas organizativas más o menos especializadas.

En cuanto a la forma jurídica de las estructuras organizativas de los SLE, se pueden considerar los siguientes modelos:

Departamentos u oficinas integrados en la concejalía correspondiente, sin tener, por tanto, personalidad jurídica propia

Organismos autónomos locales, dependientes del ayuntamiento, pero con personalidad jurídica propia

Sociedades mercantiles de capital público

Si bien no puede señalarse qué forma jurídica es la más adecuada, con carácter general porque depende de múltiples factores, se observa una tendencia a favor de la autonomía de acción con respecto a los ayuntamientos, con base en la búsqueda de una mayor operatividad de los organismos de promoción económica y empleo. La existencia de una estructura con margen de maniobra propio, permite un mayor grado de iniciativa, de flexibilidad y de agilidad en el funcionamiento diario, como consecuencia de menores rigideces administrativas, sin que esto suponga en ningún caso la falta de controles de carácter administrativo y político de actuación de este tipo de estructuras. Una ventaja adicional es la facilidad que otorga la independencia para facilitar el proceso de participación de los agentes económicos y sociales, lo que es imposible cuando estas estructuras se encuadran directamente en la estructura administrativa de la Corporación local.

Las funciones que se realizan de forma mayoritaria a nivel local se pueden agrupar en dos grandes ejes:

Servicios para la inserción laboral, que comprende acciones relacionadas con la formación, la información y la orientación de forma generalizada, aunque en ocasiones se incorpora la intermediación laboral propiamente dicha.

Servicios de apoyo a la iniciativa empresarial mediante asesoramiento técnico, información, viveros de empresas, formación empresarial...

Además, los entes de empleo local también se han dedicado a las siguientes tareas: información sobre suelo industrial, participación en la gestión del plan estratégico local, organización de prácticas profesionales por parte de estudiantes locales, participación en sociedades mercantiles, acciones de sensibilización a favor del empleo, realización de actuaciones integrales de desarrollo. Todo ello sin perjuicio del consenso en las áreas prioritarias de actuación que no son otras que la formación, las acciones de orientación e inserción laboral y el asesoramiento a los nuevos emprendedores en la creación de empresas.

Pero la creación de servicios de intermediación laboral ha sido la actividad que más recientemente se ha incorporado a los SLE. Fue a partir de la segunda mitad de los años noventa cuando se comenzó el proceso de integración de la intermediación en el ámbito local. En general se puede observar una cierta tendencia en cuanto a la organización de esta en el seno de los SLE, de manera que se define una estructura diferenciada de intermediación a partir de la existencia de un Pacto Local por el Empleo o una Agencia o instrumento de Desarrollo Local. A partir de la creación de la unidad de orientación se diferencian dos áreas, las acciones por el lado de la oferta de empleo y las actuaciones del lado de la demanda.

Llamamos “estructura diferenciada” a un tipo de organización que, careciendo de personalidad jurídica, es fácilmente

identificable desde el exterior. En cuanto a las acciones que llevan a cabo estas estructuras, suelen estar relacionadas con la experiencia acumulada y con los recursos de que disponen. En un nivel básico, estos servicios se dedican a gestionar bases de datos de demandantes de empleo, habitualmente a raíz de su participación en acciones formativas o de búsqueda activa de empleo. En un nivel más avanzado, aparecen figuras concretas de acompañamiento al demandante en el proceso de búsqueda de empleo. El nivel superior se alcanza cuando el servicio ofrece a sus usuarios un itinerario claro y además realiza acciones de seguimiento. En este estadio, el servicio es capaz de mantener un nivel de interlocución suficiente con las empresas locales. Aunque esta fase tan avanzada se incorporó con posterioridad a la puesta en marcha de los instrumentos de desarrollo local y empleo y sobre todo con vinculación a programas subvencionados de orientación e intermediación, y antes del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, en el marco de implementación de un Servicio Integrado para el Empleo (SIPE), regulados en el RD735/1995. Pero los SLE a este nivel local se enfrentan a problemas que, en la mayoría de los casos, no se tienen en cuenta en ámbitos competenciales superiores.

#### **IV. LOS NUEVOS OPERADORES DEL LOS MERCADOS DE TRABAJO LOCALES. LA EVOLUCIÓN COMPETENCIAL HACIA EL TERRITORIO**

La política de empleo ha estado históricamente gobernada por una lógica de intervención sobre las categorías de “lo público”. Este encuadramiento responde a la necesidad del Estado de acompañar socialmente el incremento del desempleo. En efecto, la heterogeneidad de los desempleados y la diversidad de los mercados locales de trabajo<sup>1</sup>, posicionan al Estado

---

<sup>1</sup> Se definen los mercados locales de trabajo como un área relativamente autónoma en la que la mayoría de los residentes empleados trabaje en la

delante de la necesidad creciente de individualizar la intervención de los demandantes de empleo y adaptar su intervención a la específica de los contextos locales, lo que ha supuesto la puesta en práctica de una política de territorialización sumergida en muchos casos en el desarrollo local. Esta es la razón por la que los poderes públicos han llevado lo esencial de sus esfuerzos en la aplicación de la política nacional de lucha contra el desempleo, a la desconcentración de la acción de los servicios, la globalización de la gestión de medidas y el desarrollo de los partenariados locales. Esta gestión de la territorialización se ha acentuado incluso a lo largo de los últimos años hasta el punto de que se puede comenzar a evocar hoy una gestión local del empleo, a pesar de no existir de facto en nuestro país, una descentralización hacia lo local.

Que no exista una segunda descentralización, es decir, ese traspaso de competencias a las entidades locales para convertirse, no solo en ejecutoras, sino en provisoras de las políticas de empleo, no significa que el ámbito local no tenga su propio protagonismo. La llamada segunda descentralización comenzó su andadura en la asamblea extraordinaria celebrada en La Coruña en 1993 por la FEMP, donde se acuñó la locución "pacto local". Este foro debatió sobre la necesidad de clarificar cuestiones competenciales de las Entidades Locales, sin generar ningún proyecto concreto. La cuestión se retomó dos años más tarde con el fin de crear la Comisión para el Pacto Local que elaboraría el documento denominado "Bases para el Pacto Local", basado en la idea de que la Administración Local debe intervenir más en el Estado

---

misma zona y la mayoría de los puestos de trabajo existentes en el área sean ocupados por residentes locales. Para ampliar el concepto, CARMICHAEL, C.L., *Local labour market analyses. Its importance and possible approach*. Geoforum, Vol 9, 1978, págs. 127-148; PECK, J.A., *Reconceptualizing the local labour market: space, segmentation and the state*. Vol. 13 N° 1, 1989, págs. 42-61



autonómico y debe ser su administración ordinaria o común en virtud del principio de subsidiariedad<sup>2</sup>. En el esquema establecido, la pretensión es pasar de una globalización de la financiación de las medidas a una gestión de la territorialización estratégica de la política de empleo. Se trata, por una parte, de desconcentrar la acción de los servicios de empleo, distinguiendo entre distintos niveles de intervención: nacional, gestión a nivel de comunidades autónomas y puesta en marcha local. Y por otra parte apoyar la intervención del Servicio Público de empleo y la puesta en marcha de políticas de empleo a nivel local sobre la producción de diagnósticos y de planes de acción local.

El éxito o el fracaso de la gestión de la territorialización descansa en gran parte en la dinámica interna del Servicio Público de Empleo (SPE), puesto que esta se compone de instituciones marcadas por las culturas profesionales y lógicas institucionales diferentes, cuya puesta en coherencia necesita ajustes regulares. Estos desajustes o esta cierta desincronización afectan a la puesta en marcha de la dimensión territorial de la política de empleo. Aunque formalmente situada bajo la tutela del Ministerio de Empleo, las Comunidades Autónomas tienen ya un importante margen de autonomía tras completarse en traspaso de competencias, si bien la dependencia económica, sobre todo de los fondos procedentes del FSE, las hace en algunos aspectos “poco autónomas”. A pesar de ello, su estructura e propiamente

---

<sup>2</sup> SOSA WAGNER, F. *La autonomía local*. *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.) Vol. 4. 1999, págs. 3185-3226. PAREJA ALFONSO, L.J. *El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitaria europea. Informe Pi y Sunyer sobre desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, en GALOFRE CRESPI, J., (coord.) 2003, págs. 33-46; MUÑOZ GONZÁLEZ, J., *La segunda descentralización: la dignificación del poder local*. *Revista de Derecho de Extremadura*. Nº 2, 2008, págs. 450-461.

vertical y la gestión del nivel local se desarrolla en una cadena jerárquica lineal. Los servicios desconcentrados de la Administración General del Estado (AGE) están asociados, en ausencia de lazos jerárquicos internos, a los dos niveles, regional y local. Esta estructuración territorial deja a veces instalar un juego interinstitucional sutil, variable en intensidad según las regiones y las individualidades. Por otro lado, a nivel local, la preparación de la red de coordinación empleo-formación sufre una inestabilidad crónica, lo que contribuye a debilitar, a este nivel, los servicios regionales y centrales, fuertemente implantados, estructurados y regularmente reforzados. Estas incertidumbres en la cadena jerárquica, pueden a veces constituir un hándicap en las relaciones que estos servicios desconcentrados sostienen con las administraciones territoriales. En particular cuando existe una forma de concurrencia entre la legitimidad administrativa y efectiva<sup>3</sup>. A pesar de ello, la organización de globalización y de territorialización tiende a reforzar la legitimidad de los servicios descentralizados de la administración de empleo.

Es a nivel local donde pueden experimentar nuevas formas de mediación entre ofertas y demandas, donde se pueden ensayar nuevas propuestas de apoyo a las iniciativas, donde se puede aprovechar la comunicación directa entre agentes públicos, empresariales, sindicales y asociativos y donde se facilita la introducción de la componente territorial en el principio de proximidad y, en consecuencia las posibles nuevas actividades generadoras de empleo se conciben como un ámbito fuertemente vinculado a actividades que se desarrollan en territorios delimitados. De ahí las potencialidades para su aplicación a escala local.

---

<sup>3</sup> VALDÉS DAL-RE, F., *Descentralización productiva y Derecho del Trabajo*, Sistema: revista de Ciencias Sociales. Nº 168-169, 2002, págs. 71-88

En la mayor parte de los territorios de intervención de los SLE que realizan actuaciones de intermediación laboral existen otras entidades que también llevan a cabo acciones de este tipo. Obviamente la principal actividad viene desarrollada por los Servicios Autonómicos de Empleo, desde que recibieron las transferencias en Políticas Activas de Empleo, bien con medios propios o bien estableciendo un sistema de “externalización” a través de convocatorias anuales que introducen en el sistema diferentes entidades colaboradoras, normalmente vinculadas a los interlocutores sociales o las entidades que trabajen la inserción laboral de colectivos específicos. Es casi residual la actuación de las Entidades Locales en materia de intermediación como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, de manera que se convierten en servicios paralelos a los instituidos oficialmente.

Se tiende, por tanto, al establecimiento de mecanismos de colaboración, sin embargo, los niveles de coordinación no son siempre satisfactorios, produciéndose solapamientos, que contribuyen a generar efectos perniciosos y una imagen no todo lo positiva que se desearía.

## **V. LA INTRODUCCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, LAS AGENCIAS PRIVADAS DE COLOCACIÓN Y LA REMUNICIPALIZACIÓN**

La evolución del mercado laboral español en las últimas décadas ha estado caracterizada por una progresiva desregulación y por el paso de un modelo tradicional basado en una fuerte intervención del estado y el monopolio institucional del INEM, a un modelo más flexible caracterizado por la introducción de nuevos sistemas de intermediación en el mercado de trabajo, a través de las Empresas de trabajo Temporal y los sistemas autonómicos de intermediación. El año 2003 marca el final de una fase de desregulación iniciada en 1994, que coincide con el crecimiento del uso de internet como herramienta para la búsqueda de empleo.

Las potenciales ventajas de internet como nuevo sistema de intermediación en el mercado laboral se pueden resumir en:

Internet facilita la reducción de los costes de transacción. Desaparecen los intermediarios y la empresa puede reducir el coste de llegar al trabajador. El trabajador busca empleo cuando lo necesita y la tecnología de ajuste entre oferta y demanda de empleo potencia el sistema de comunicación. No obstante, el número creciente de trabajadores que recurren a este sistema, implica un aumento de la información a gestionar

La propia dinámica del mercado favorece aquellos portales más eficientes

Aumenta la competencia. Los profesionales compiten en un ámbito más amplio y las empresas dejan de tener mercados de empleo cautivos. La transparencia del sistema favorece la movilidad laboral y la especialización<sup>4</sup>.

El uso creciente de internet está generando cambios importantes en las dinámicas del mercado de trabajo, pero los efectos específicos todavía se desconocen en gran medida. Una de las preocupaciones asociadas a la digitalización creciente de las sociedades es la consecuente segmentación que esta conlleva, al poder dejar fuera del sistema a los individuos que, o bien no tienen acceso, o bien no tienen las capacidades para hacer frente al uso de las nuevas herramientas del conocimiento. Por tanto, tiene dos caras; por una parte, brinda al individuo un poder sin precedente, permitiéndole prescindir de intermediarios y acceder a los

---

<sup>4</sup> CAÑIBANO, C., SAINZ, J., *Nueva economía y mercado de trabajo: perspectivas de aplicación de las nuevas tecnologías a la búsqueda de empleo*, en AA.VV. *Nuevas tecnologías, nuevos mercados de trabajo*. Madrid, Fundación SEPI, colección Estudios, 2008, págs. 130-133

agentes que le interesan y, por otro lado, exige un constante esfuerzo de aprendizaje y actualización de las competencias de búsqueda a través de los medios electrónicos.

La incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se ha producido de forma paulatina en las labores de intermediación. En la mayor parte de los casos, la introducción en el ámbito local se limita a la creación de simples bases de datos de demandantes, de alumnos que han participado en algún curso realizado desde la entidad local y de empresas locales; o bien de un portal de internet de acceso público que facilite el contacto entre oferta y demanda, por tanto, la explotación de las posibilidades de los servicios locales en materia de intermediación, es muy limitada si no participan de la colaboración con los SPE. Las principales ventajas de la introducción de los servicios digitales en la intermediación, reside en la capacidad de ofrecer una información en tiempo real, la inmediatez de los servicios y la posibilidad de ampliar la población objetivo.

Tradicionalmente las formas de búsqueda de empleo más frecuentemente utilizadas eran<sup>5</sup>: la búsqueda a través de la red de contactos – amigos o familiares -, de un sindicato, de la solicitud directa a empresas a través de la presentación del currículum, la puesta en contacto con una oficina pública de empleo, y los anuncios e internet. Más alejados estaban la puesta en contacto con una agencia privada de colocación o la inscripción en una bolsa de empleo. A pesar de que los canales informales sigan teniendo un acusado protagonismo en la búsqueda de empleo, sobre todo a través de la red de contactos personales. En torno a esta variable hay elementos

---

<sup>5</sup> MARTÍN NAVARRO, J.L., *Nuevos canales y agentes de intermediación en el mercado de trabajo. Una panorámica*, en MARTÍN NAVARRO, J.L., MUÑOZ BULLÓN, F., SÁIZ ÁLVAREZ, J.M., ROMERO TORRE, M., *Los nuevos intermediarios en el mercado laboral en la comunidad de Madrid*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2006, págs. 15-64

que deben considerarse relevantes para el funcionamiento del mercado de trabajo. El proceso de búsqueda de los trabajadores y de las empresas se ve afectado por la disponibilidad de información sobre puestos de trabajo vacantes o por las características de los desempleados que buscan empleo. La mejor o peor información disponible, las restricciones del mercado y el papel de intermediación de las oficinas públicas o privadas tienen importantes repercusiones sobre los resultados finales del mercado laboral que, en el caso de la economía española, han evolucionado hacia otro modelo en los últimos años.

La gestión de las oficinas de empleo en relación al proceso de colocación, ha estado en cuestión de manera permanente, tanto que ha sido una cuestión asumida por el propio servicio que, regulación tras regulación, pretende establecer la “mejora del servicio público de empleo” ante la imposibilidad de atender la demanda. El cambio de modelo propiciado en la reforma de 2010, en materia de intermediación, ha influido de manera intensa en la evolución de la intermediación a un modelo más local, en el que cobran especial protagonismo las entidades locales de empleo, cualquiera que sea la fórmula jurídica que adopten.

El creciente protagonismo de otras administraciones territoriales que, con el tiempo, han ido adquiriendo un papel relevante en la ejecución de las políticas activas de empleo, y que hemos analizado en el apartado anterior, han coadyuvado al proceso y afectado a la configuración actual del mercado de trabajo. A todos los agentes que intermedian y facilitan el contacto entre oferta y demanda en España, hay que añadir ese ya comentado proceso descentralizador de la intermediación pública que supuso el primer paso de la descentralización hacia el territorio, paso que se está completando con la recentralización de competencias que establece la reforma de 2010 y la mercantilización de la intermediación. A raíz de este proceso, son cada vez más las

entidades locales las que han ido asumiendo las competencias de la intermediación sin que tengan un reflejo normativo. La posibilidad de ser calificadas, por si mismas en tanto que entidades locales – ayuntamientos, diputaciones o mancomunidades y los entes autónomos creados a su amparo (institutos municipales, empresas públicas, agencias de desarrollo local...) – como agencias privadas de colocación, les ha hecho acreedoras veladas de la reivindicación tanto tiempo sostenida: la segunda descentralización, en este caso en el ámbito de la intermediación, incluso, yendo más allá, en el de las políticas activas de empleo.

En este espacio, ya sea en colaboración o en coordinación, tal y como establece la norma, las entidades locales o sus organismos autónomos están asumiendo el espacio perdido, por incompetencia o imposibilidad, de los SPE, provocando un efecto sustitución de la actividad de la intermediación o, yendo más allá, de la actividad de la colocación, y que se traduce en un traspaso de competencias, amparado en una norma, pero sin una base jurídica legítima. Pero realmente se enmarca en un proceso de externalización, entendido este como una estrategia de reducción o ahorro de costes de una institución, con independencia de su forma jurídica y de su carácter público o privado, con un triple objetivo: la maximización del beneficio a corto plazo, un proceso de renovación estructural del sistema y la supervivencia y optimización del servicio. La externalización supone un proceso en el que se fija un plan de actuación, las condiciones económicas, la transferencia de personal – en este caso, el ahorro en costes de personal –, la transferencia de usuarios, acuerdos a nivel de servicios, penalizaciones, incluso plan de retorno. Por tanto, no es más que un contrato, articulado en un convenio con las agencias de colocación seleccionadas como colaboradoras. Es probable que esta externalización de la intermediación prevista como una política de choque a corto plazo, se interiorice en el mercado de trabajo en el medio/largo plazo, dependiendo de los resultados que suponga para el sistema público de empleo.

## VI. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL NUEVO MAPA DE LA INTERMEDIACIÓN

A fecha de cierre de este trabajo, las Agencias Privadas de Colocación que cuentan con autorización de los SPE, trabajen en coordinación o en colaboración con el Servicio Público de Empleo, asciende a un total de 1783, de las que aproximadamente un 30% son entidades locales de distinta tipología<sup>6</sup>. Del análisis propio de la información contenida en la página web del Servicio Público de Empleo Estatal, son más de 400 las entidades locales con autorización concedida para actuar como agencias de colocación. La tipología encontrada puede resumirse de la siguiente manera: Ayuntamientos, Institutos Municipales, Empresas municipales de promoción económica, Mancomunidades, Diputaciones, Grupos de desarrollo rural y Agencias de desarrollo local.

La práctica totalidad de ellas actúan de manera presencial, si bien cuentan con una web y un portal específico que cubre el espacio de la intermediación “pura y dura”, esto es, la que se limita a la puesta en contacto de oferentes y demandantes de empleo. Estos portales tienen una dimensión similar a los tradicionales portales de internet de búsqueda de empleo, tipo Infojob. No obstante, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se ha producido de forma escalonada en las labores de intermediación en el entorno local. En la mayoría de los casos, y como hemos apuntado con anterioridad, se trata de la creación de simples bases de datos de demandantes y empresas, lo que nos permite afirmar que aún se pueden

---

<sup>6</sup> información extraída de [https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar\\_empleo/agencias\\_colocacion.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/agencias_colocacion.html)



explotar más las posibilidades de uso de las tecnologías en la mejora de los servicios de colocación.

Algunas entidades, por ejemplo, Gijón, puso en marcha en 2013, un proyecto denominado “Gijón Inteligente”<sup>7</sup> con una parte dedicada a los Servicios Municipales. La función iba más allá de la mera intermediación – colocación por tanto – puesto que incluía servicios de formación y empleo, además de servicios de alfabetización digital para colectivos específicos, entre ellos, los alumnos de las Escuelas Taller.

Otras entidades han creado sistemas más complejos basados en las nuevas tecnologías, tales como: mercados virtuales de empleo, agencias virtuales de colocación que eliminan la barrera temporal en el acceso a la información. Pero a pesar de la creciente introducción de las tecnologías y las redes, sobre todo en el colectivo de jóvenes, son todavía muchos los entornos domésticos y los colectivos – pensemos en los desempleados de edad – que lastran los diseños futuristas.

Para finalizar podemos realizar un análisis de los beneficios y dificultades que se asocian al uso telemático de la intermediación. Entre las ventajas podemos señalar: la capacidad de ofrecer información en tiempo real, la inmediatez del servicio y la posibilidad de dar cobertura de forma amplia a la población objetivo. Si de dificultades hablamos nos podemos centrar en el peligro de perder el control de la oferta, en la seguridad de las bases de datos en el mantenimiento de la confidencialidad y en la existencia de un componente de analfabetismo digital entre los colectivos con más dificultades, lo que podría llevar a una situación de discriminación con la generalización del sistema digital.

---

<sup>7</sup> <https://sedeelectronica.gijon.es/page/15879-gijon-inteligente-una-ciudad-conectada-que-conecta>

No podemos finalizar sin evidenciar uno de los más importantes problemas, a mi juicio, de esta segunda descentralización “anormativizada”, cual es la duplicidad de servicios en los mismos ámbitos territoriales, por las posibilidades que esta desregulación impone, como es el caso de los servicios de intermediación de las comunidades autónomas y los locales, lo que resulta ineficiente por la puesta a disposición de los recursos porque el territorio en el que intervienen es el mismo y por ende también los usuarios. De nuevo, como viene siendo patrón en la historia de la política de empleo, falta de coordinación y de gestión racional de los recursos.

### **VII. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Podemos afirmar que estamos asistiendo a un proceso relativamente similar al de las políticas de desarrollo local y la intervención municipal en materia de promoción económica y empleo, pero en este caso, en lo que a la función de la intermediación laboral en el ámbito local se refiere. Esto supone afrontar una nueva fase de trabajo sin que exista un marco competencial legítimo que les atribuya estas funciones. Sin embargo, la inexistencia de un marco básico de referencia, si bien constituye un obstáculo para el desarrollo con garantías normativas, no está impidiendo la aparición de un número creciente de experiencias de intermediación en el ámbito local. Esta evolución, a pesar de todo, se debe contextualizar en el proceso de traspaso de competencias de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas y de pérdida del monopolio de los servicios públicos de empleo por el proceso de externalización – remunicipalización - a que han sometido la actividad de la colocación a partir de la reforma de 2010. Esto ha supuesto un hito importante en el camino de la progresiva incorporación de operadores de la intermediación que no estaban concebidos como tales. Sin embargo, la ausencia de un marco competencial definido, ha sido sustituido por el establecimiento de colaboraciones articuladas vía

convenio o por la simple autorización de la entidad local como agencia de colocación. Además, se ha favorecido la penetración a partir de la implementación del uso de las tecnologías en el entorno de la globalización.

## **LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS.**

FENECH CUADROS, JOSÉ LUIS  
Técnico en Empleo de la Junta de Andalucía

### **I. INTRODUCCIÓN**

Las PAE se han configurado en Europa como el mejor instrumento para actuar sobre el mercado de trabajo complementando al tradicional modelo de políticas pasivas de empleo. Sin embargo, algunos analistas resaltan determinadas anomalías que están dificultando el éxito de estas políticas en España, aun reconociendo el importante avance conseguido en cuanto a su desarrollo formal. Dichas deficiencias tienen que ver sobre todo con: el sistema de coordinación entre las distintas administraciones públicas que conforman el SNE (Estado y CC. AA), la eficacia de los sistemas de evaluación para medir los resultados de las PAE y los recortes presupuestarios que están reduciendo los recursos disponibles, cuando más necesarios son debido al alto índice de paro motivado por la crisis económica.

Las administraciones locales han construido un amplio y diverso mapa de PAE, amparadas en su condición de administración más próxima a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Algo que la propia Ley de Empleo asume como necesario cuando reconoce la heterogeneidad de los territorios y de sus mercados de trabajo. Sin embargo, este consenso general sobre el enfoque local de las PAE, se ve amenazado actualmente por las limitaciones legales que suponen la Ley de Estabilidad Presupuestaria y el debate sobre la eliminación de duplicidades administrativas (impulsado por el programa CORA) que cuestionan la viabilidad de la gestión por parte de los ayuntamientos de muchas competencias “impropias” que han ido asumiendo desde tiempo atrás.

Se ha realizado una fotografía actual de la oferta de PAE municipales mediante el análisis de algunos Ayuntamientos y Diputaciones, de distintos puntos de nuestra geografía, con el fin de valorar tendencias, similitudes, buenas prácticas o, porque no decirlo también, modas o inercias que por imitación fuerzan a veces la implementación de medidas sin valorar suficientemente su idoneidad en el antes y sus resultados en el después para los territorios.

## II. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EUROPA. EL HORIZONTE 2020

Las políticas activas de empleo en España se ven condicionadas actualmente por:

La Estrategia Europea 2020

Los Planes Nacionales de Reformas

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

El Plan Cora (para la reforma de las administraciones públicas)

La Ley 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La **Estrategia Europa 2020**, adoptada en el Consejo Europeo de junio de 2010, constituye el nuevo marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE hasta el 2020, a partir de dos instrumentos básicos: los **Programas Nacionales de Reformas y las Directrices Integradas 2020**.

En la última **Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016**, el gobierno central asumió el **reto de modernizar los servicios públicos de empleo** siguiendo las reiteradas recomendaciones del Consejo Europeo, e introdujo un nuevo sistema de financiación territorial de las PAE basado en la valoración de los resultados obtenidos por las

administraciones autonómicas en sus políticas de empleo. La estrategia se sustentó sobre:<sup>1</sup>

- **6 ejes vertebradores** (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional).

- Y **10 principios de Actuación** en los que se alude al ámbito local de forma expresa o indirecta en relación con las políticas activas de empleo:

*“8. De ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, **atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen**”.*

*“9. De apertura a la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, incluyendo entidades tales como **corporaciones locales**, agentes sociales, agencias de colocación y otras entidades colaboradoras”.*

*“Eje 5. Emprendimiento. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del **desarrollo económico local**. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:*

*(...) 5.3. Promover el desarrollo territorial apoyando especialmente a la creación de nuevas iniciativas empresariales en zonas rurales”.*

---

<sup>1</sup> SEPE. Estrategia Española de Activación por el Empleo 2014-16. <http://publicacionesoficiales.boe.es>

Se aprecia un claro interés por parte del SEPE de mejorar la coordinación y colaboración con el resto de actores que participan en el desarrollo de las PAE. En primer lugar, con las CC. AA que tienen transferidas la gestión de dichas competencias y son parte del SNE. Pero también con otros entes públicos y privados entre los que sin duda se encuentran los ayuntamientos, en su condición de administración más cercana al ciudadano y a las necesidades de los territorios locales.

También se hace hincapié en la conveniencia de medir los resultados de las acciones que se ejecuten, a fin de valorar su impacto y rentabilidad para ir mejorando el sistema de empleo público estatal. El gobierno reconoce que la experiencia ha demostrado que más fondos no implica la consecución de mejores resultados.

### III. EL PROGRAMA CORA

El objetivo prioritario de reducir el déficit público ha impulsado al gobierno a revisar la estructura organizativa y competencial de nuestra administración pública en todos sus niveles (central, autonómica y local) a fin eliminar duplicidades, racionalizar recursos y hacer una administración más eficaz y eficiente. El plan recoge en la Medida número 1.08.001 (Grupo 1: **duplicidades administrativas**)<sup>2</sup> el “*Nuevo sistema de programación, financiación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo – PAPE - basado en unos objetivos comunes para el Estado y las CC. AA que simplifique y vertebre todos los Pape y evite duplicidades*”. La medida marca la evolución a un nuevo modelo de gestión basado en el cumplimiento de objetivos y valoración de resultados como criterio para distribuir el presupuesto público. En todo momento

---

<sup>2</sup> MINISTERIO DE HACIENDA y AAPP. Informe CORA (Subcomisión de duplicidades Administrativas) pp. 363. <http://www.seap.minhap.gob.es/>

se alude al Estado y a las CC. AA como administraciones implicadas sin citarse a la admón. Local que ha ido asumiendo muchas **competencias “impropias”** actualmente amenazadas por las dificultades económicas acaecidas y el mandato de la **Ley de Estabilidad Presupuestaria**.

La FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) se ha manifestado públicamente a favor de incluir los Servicios Locales de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo. De hecho, es la propia **Ley de Empleo en su Art, 4** la que resalta la importancia de su dimensión local:

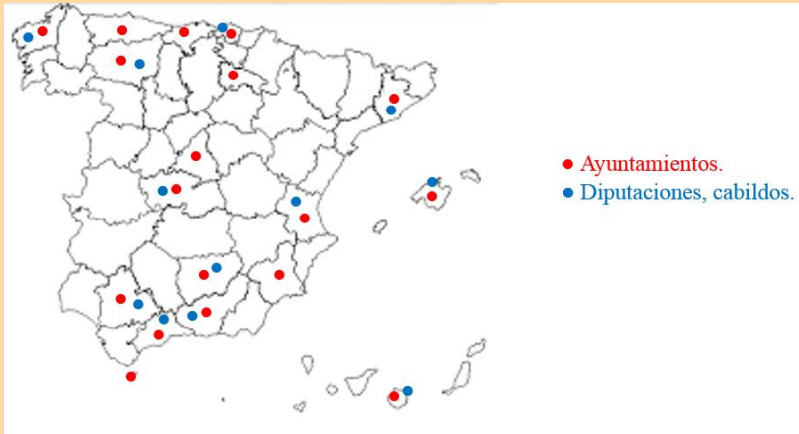
*“Las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, **deberán tener en cuenta su dimensión local** para ajustarlas a las necesidades del territorio de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”.*

Esto mantiene vivo el debate sobre la necesidad o no de acometer una 2ª descentralización administrativa que reconozca más competencias legales a las entidades locales.

#### **IV. ANÁLISIS DE ACCIONES DE PAE MUNICIPALES Y SELECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS**

Se han seleccionado un total de 18 ayuntamientos de diferentes CC. AA españolas, así como las Diputaciones correspondientes a sus territorios, para analizar qué medidas recientes han desarrollado en materia de PAE. No es un estudio exhaustivo de las PAE municipales en España, pero sí una aproximación a su realidad presente al revisar situaciones de geografías y realidades distintas.





Se han agrupado las diferentes medidas de PAE por tipología de recursos resultando las siguientes:

**RECURSOS ECONÓMICOS  
FINANCIEROS**

SUBVENCIONES A FONDO PERDIDO  
(Inicio de actividad y fomento de la contratación).

PREMIOS/CONCURSOS.

BONIFICACIONES DE TASAS E  
IMPUESTOS.

CONVENIOS FINANCIEROS.

**INFRAESTRUCTURAS.**

INCUBADORAS O VIVEROS (DE  
PROYECTOS DE  
AUTOEMPLEO).

LANZADERAS DE EMPLEO

ACELERADORAS (START UP).

CENTROS DE INNOVACIÓN  
SOCIAL.

### **SERVICIOS**

PARA EL AUTOEMPLEO Y BUSQUEDA ACTIVA DE EMPLEO:

DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO.

DE TRAMITACIÓN.

DE FORMACIÓN.

DE INTERMEDIACIÓN LABORAL.

REDES DE COOPERACIÓN.

MENTORING.

OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO.

AGENCIA DE COLOCACIÓN.

VENTANILLA UNICA EMPRESARIAL.

PRACTICAS PROFESIONALES EN EMPRESAS.

APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN.

FOMENTO DE LA CULTURA EMPRENDEDORA (ENSEÑANZA REGLADA).

### **RECURSOS TECNOLÓGICOS.**

PÁGINAS WEB.

TELEFORMACIÓN.

ACCESO A GUIAS DE  
ORIENTACIÓN Y OTRA  
INFORMACIÓN.

ACCESO A HERRAMIENTAS DE  
GESTIÓN.

GESTIÓN DE OFERTAS DE  
EMPLEO.

ADMINISTRACIÓN  
ELECTRÓNICA (EJEMPLO:  
PUNTOS PAE).

Por otro lado, sería factible establecer modelos o categorías según el catálogo de políticas activas de empleo implementadas en cada institución. Siempre tomando en consideración que no son clasificaciones estancas ya que la casuística es amplia y diversa. Pero por aproximación si cabría fijar unos niveles diferentes de desarrollo en las políticas activas de empleo locales en nuestra geografía nacional.



## V. SELECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

En este último apartado se seleccionan medidas catalogables como “buenas prácticas” que a mi juicio son reseñables por su grado de éxito o de innovación.

- La **atención personalizada** basada en la comunicación y tutorización directa entre la persona desempleada y el personal técnico orientador se erige, a juicio de los expertos, como la medida de PAE más eficaz y mejor valorada por los propios usuarios. La búsqueda de soluciones ante la crisis y el paro ha incorporado nuevas experiencias como las **lanzaderas de empleo**, en las que se potencia el trabajo en equipo mediante el uso de técnicas innovadoras. Esto confirma que los recursos económicos, sin la información y el conocimiento adecuados, no garantizan per se el éxito del propósito emprendedor o de búsqueda de empleo. A veces más es menos como ha demostrado la relación inversa entre gasto público y datos de empleo en las estadísticas recientes.

- Vinculación de los recursos financieros a los resultados obtenidos en la implementación de los programas (generación de empleo, número de empresas creadas o consolidadas, etc.). En definitiva, establecer **mecanismos de control y evaluación de resultados**. Hasta ahora una cuenta pendiente en PAE.

- **Observatorios locales de empleo**. Capaces de facilitar una información socioeconómica exhaustiva y actualizada del entorno que contribuya al diseño de estrategias de actuación idóneas y de efectos revisables en el territorio. Además de favorecer la colaboración necesaria entre las distintas administraciones que conforman el SNE aportando información de abajo hacia arriba que se traduzca en políticas de empleo ajustadas a las necesidades de los territorios.

- Fomento de la **cultura emprendedora** en todos los niveles de la educación para generar conciencia y sensibilidad social hacia la importancia de la actividad empresarial como fuente de riqueza, empleo y desarrollo local.
- **Prácticas profesionales** en empresas que permitan la transición del mundo académico o formativo a la actividad laboral, contribuyendo a retener el talento en los territorios y a adaptar la formación a las necesidades reales del tejido productivo.
- **Incubadoras y espacios de coworking.** Que favorezcan el contacto y la sinergia entre emprendedores, la mentorización de expertos, la reducción de costes de inicio, etc.
- Reducción de cargas burocráticas y económico-administrativas para **facilitar al máximo los comienzos** de cualquier proyecto emprendedor. Algo en lo que se ha avanzado mucho con la admón. Electrónica y la bonificación de tasas, impuestos, cotizaciones sociales para atraer inversiones y la localización de empresas.
- **Creación de redes de colaboración público – privadas** de acuerdo a las posibilidades y realidad de cada territorio. En pequeños municipios se traduciría en una interlocución y cooperación constante entre responsables públicos (técnicos y mandatarios de ayuntamientos) y sector privado (asociaciones de empresarios). Algo que puede parecer muy evidente pero que a menudo brilla por su ausencia en un mundo cada vez más trepidante, competitivo e individualista. En grandes municipios ya se ha visto como existen redes de colaboración que implican a Ayuntamientos, Universidades, Cámaras de Comercio, Asociaciones de Empresarios; y dan vida a espacios de innovación, de transferencia de conocimiento, de mentorización, pactos locales por el empleo, etc.

- **Foros de Inversión.** Sería una sub-modalidad de colaboración público privada consistente en propiciar espacios de encuentro entre inversores y emprendedores que, en algunos casos, adopta la fórmula de plataformas de crowdfunding abiertas a la micro financiación.

- **Potenciar la coordinación de políticas activas y pasivas.** Aquí hay que destacar medidas de tendencia más coercitiva como son las **sanciones** a los desempleados que, recibiendo subsidios condicionados a la búsqueda activa de empleo, no muestran diligencia en ello.

- Divulgar y capacitar al máximo al conjunto de la población en el uso de **recursos tecnológicos** que han multiplicado el universo de posibilidades para desarrollar acciones de información, comunicación, formación, gestión, etc. contribuyendo a mejorar la productividad, competitividad y ahorro de costes.

## VI. CONCLUSIONES

La realidad actual de las PAE en nuestro país y su reflejo específico en el ámbito de la administración local viene determinada a mi juicio por dos fuerzas contrapuestas:

- De un lado las elevadas cifras de desempleo representan el principal problema socioeconómico que preocupa a los ciudadanos y que lastra nuestro desarrollo económico poniendo en peligro nuestra cohesión social.

- Por otro lado, estamos sometidos a una política económica austericida, basada en la contención del gasto y la estabilidad presupuestaria, en la que prima el control del déficit económico por encima de cualquier otra cuestión, incluida la garantía de unos derechos básicos de calidad para los ciudadanos.

Este escenario, imbuido en un sistema económico globalizado y neoliberal, delata una vez más que el proyecto europeo responde prioritariamente a intereses económicos situando en un segundo lugar a las personas y sus condiciones de vida.

En lo formal las instituciones europeas y nacionales suscriben sendos documentos repletos de buenas intenciones en materia social, incluyendo los objetivos de empleo, pero en lo real las políticas que se están practicando no van en sintonía con ello. Los recortes presupuestarios sobre PAE son un ejemplo más, al menos en España.

Algo parecido ocurre con el interés manifiesto del legislador de que las PAE estén impregnadas de la experiencia de los entornos locales. En la práctica se comprueba que se está limitando presupuestaria y legalmente (que no prohibiendo) la capacidad de los entes locales para desarrollar políticas al respecto.

En este contexto de máxima necesidad y carencia de recursos parece más necesario que nunca:

- mejorar la coordinación de los servicios públicos de empleo en todos sus niveles. Garantizando que las CC. AA y los ayuntamientos sean capaces de articular políticas que eviten duplicidades y sean flexibles para adaptarlas a las realidades de cada territorio.

- evaluar los resultados (coste/beneficio) para ir detectando qué acciones son más eficaces y eficientes para obtener los mejores resultados.

- Incentivar o premiar las buenas prácticas y resultados mediante la vinculación a los mismos de un porcentaje de la financiación pública destinada a PAE.

Otro aspecto que considero crucial es fomentar una verdadera cultura emprendedora en nuestra sociedad actuando desde edades tempranas en el ámbito escolar, familiar y de la comunidad. Incluyendo en este objetivo la formación y sensibilización en materia de responsabilidad social corporativa para propiciar que nuestra sociedad y emprendedores del futuro exijan y desarrollen, respectivamente, actividades económicas más sostenibles y éticas desde el punto de vista social y medioambiental.

Pero para crear más y mejor empleo las PAE también actúan sobre la demanda (el empresariado). La tendencia de la mayoría de los mercados de trabajo nacionales es la galopante flexibilización y precarización del empleo como consecuencia de la globalización económica que sustenta al sistema económico capitalista neoliberal. Los grandes grupos empresariales encuentran en este escenario ventajas como la externalización y deslocalización productivas, que tanto daño causan a la clase trabajadora en forma de despidos masivos, precarias condiciones laborales e indefensión jurídica. La concentración del poder por estas multinacionales se hace patente incluso en los ámbitos locales donde ya intervienen en sectores de actividad que antes no les resultaban atractivos y que ocupaban otro tipo de empresas de menor dimensión o de capital público. Sectores como la gestión de residuos urbanos, limpieza y mantenimiento de vías públicas, servicios de ayuda a domicilio, actividades extraescolares, transporte, guarderías, sanidad, gestión del agua, etc. Su irrupción en estos ámbitos ha supuesto en muchos casos la precarización del empleo y una mayor conflictividad en materia de consumo.

Como alternativa a este modelo las PAE deben actuar potenciando en los entornos locales, y especialmente rurales, fórmulas de emprendimiento colectivo basadas en modelos de economía social. Estructuras productivas que han demostrado tener más capacidad de adaptación y resistencia a la crisis económica y que se caracterizan por un alto grado de



compromiso con sus territorios. Empresas que sean capaces de crecer hasta situarse en el segmento de pymes o grandes empresas de economía social (superando el criticado hándicap de nuestro tejido empresarial atomizado) en sectores de actividad diversos, innovadores y competitivos. Para conseguir esto creo que debe afianzarse una sólida y decidida estrategia de colaboración pública y privada que apueste por este tipo de emprendimientos y aproveche el talento de la generación española considerada más preparada y que lamentablemente está teniendo que emigrar o subemplearse en España para subsistir.

Un ejemplo de buenas prácticas que empieza a eclosionar en muchos ayuntamientos son las cláusulas sociales para la contratación pública. Ayuntamientos como el de Madrid anunciaban recientemente su implantación, intentando con ello impregnar las licitaciones y el empleo públicos de un espíritu social que equilibre el hasta ahora exacerbado criterio economicista del gasto público.

DATOS RELATIVOS A MERCADO DE TRABAJO Y DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ALGUNOS MUNICIPIOS ANALIZADOS

	AYTO. DE BARCELONA	AYTO. DE MADRID	AYTO. DE BILBAO	AYTO. DE MÁLAGA	AYTO. DE SEVILLA	AYTO. DE LAS PALMAS G.C
<b>POBLACIÓN (2015)</b>	1.604.555 HOMBRES: 759.520 MUJERES: 845.035	3.141.991 HOMBRES: 1.460.597 MUJERES: 1.681.394	345.141 HOMBRES: 162.584 MUJERES: 182.577	589.130 HOMBRES: 273.817 MUJERES: 295.313	693.878 HOMBRES: 329.591 MUJERES: 364.287	379.766 HOMBRES: 184.254 MUJERES: 195.512
<b>PARO REGISTRADO. (Diciembre de 2015).</b>	89.398 HOMBRES: 42.955 MUJERES: 46.443	207.802 HOMBRES: 98.438 MUJERES: 109.364	28.436 HOMBRES: 13.635 MUJERES: 14.801	71.550 HOMBRES: 32.664 MUJERES: 38.886	81.851 HOMBRES: 36.568 MUJERES: 45.283	48.138 HOMBRES: 22.538 MUJERES: 25.600
<b>TEJIDO PRODUCTIVO. N.º d Empresas (2015)</b>	170.197	295.131	27.403	38.628	47.662	26.553
<b>CONTRATOS INDEFINIDOS (Ambos sexos)</b>	9.357	16.949	945	1.389	1.539	1.124
<b>CONTRATOS TEMPORALES (Ambos sexos)</b>	67.773	103.802	15.169	21.936	28.178	11.958

	AYTO. DE CEUTA	AYTO. DE JAEN	AYTO. DE MURCIA	AYTO. DE TOLEDO	AYTO. DE PALMA DE MALLORCA	AYTO. DE VALENCIA
<b>POBLACIÓN (2015)</b>	84.263 HOMBRES: 42.757 MUJERES: 41.506	115.395 HOMBRES: 55.553 MUJERES: 59.842	439.889 HOMBRES: 215.177 MUJERES: 224.712	83.226 HOMBRES: 39.859 MUJERES: 43.367	400.578 HOMBRES: 195.144 MUJERES: 205.434	786.189 HOMBRES: 375.291 MUJERES: 410.898
<b>PARO REGISTRADO. (Diciembre de 2015).</b>	12.627 HOMBRES: 5.462 MUJERES: 7.165	10.793 HOMBRES: 4.463 MUJERES: 6.630	37.235 HOMBRES: 17.797 MUJERES: 20.438	6.352 HOMBRES: 2.835 MUJERES: 3.517	30.587 HOMBRES: 14.472 MUJERES: 16.115	66.291 HOMBRES: 29.620 MUJERES: 36.671
<b>TEJIDO PRODUCTIVO. N.º Empresas (2015)</b>	3.749	6.963	31.556	5.672	33.525	60.879
<b>CONTRATOS INDEFINIDOS (Ambos sexos)</b>	107	146	1.498	192	1.475	2.173
<b>CONTRATOS TEMPORALES (Ambos sexos)</b>	1.300	8.468	15.522	3.887	11.372	29.557

Tabla 9. Cifras de población, paro registrado, tejido productivo y contratación de ayuntamientos seleccionados actualizados a 2015. Fuentes: Demografía y población. DIRCE (Directorio de Empresas): Paro Registrado: SPEE. Elaboración propia.

RATIOS.

	AYTO. DE BARCELONA	AYTO. DE MADRID	AYTO. DE BILBAO	AYTO. DE MÁLAGA	AYTO. DE SEVILLA	AYTO. DE LAS PALMAS DE GC
TASA DE PARO REGISTRADO	5,57	6,61	8,23	12,14	11,79	12,67
EMPRESAS X HABITANTE	0,10	0,09	0,07	0,06	0,06	0,06
TASA DE CONTRATOS INDEFINIDOS	0,58	0,53	0,27	0,23	0,22	0,29
TASA DE CONTRATOS TEMPORALES	4,22	3,30	4,39	3,72	4,06	3,14

	AYTO. DE CEUTA	AYTO. DE JAEN	AYTO. DE MURCIA	AYTO. DE TOLEDO	AYTO. DE PALMA DE MALLORCA	AYTO. DE VALENCIA
TASA DE PARO REGISTRADO	14,98	9,35	8,46	7,63	7,63	8,43
EMPRESAS X HABITANTE	0,04	0,06	0,07	0,06	0,08	0,07
TASA DE CONTRATOS INDEFINIDOS	0,12	0,12	0,34	0,23	0,36	0,27
TASA DE CONTRATOS TEMPORALES	1,54	7,33	3,52	4,67	2,83	3,75

Tabla 10. Ratios de población, paro registrado, tejido productivo y contratación de ayuntamientos seleccionados actualizados a 2015. Fuentes: ídem tabla 1 y elaboración propia.

MEDIAS NACIONALES.

	ESPAÑA
TASA DE PARO REGISTRADO JULIO 2015	8,71
EMPRESAS X HABITANTE 2015	0,06
TASA DE CONTRATOS INDEFINIDOS JULIO 2015	0,26
TASA DE CONTRATOS TEMPORALES JULIO 2015	3,60

Tabla 11. Cifras promedio de población, paro registrado, tejido productivo y contratación de ayuntamientos seleccionados actualizados a 2015. Fuentes: ídem tabla 1 y elaboración propia.

GARCÍA NINET y BARCELÓ FERNÁNDEZ, en su trabajo: “Iniciativas y posible eficacia de las políticas locales de empleo”<sup>3</sup>, analizan en varios municipios españoles la evolución del paro registrado y la contratación en el periodo 2009-15; concluyen que “no se aprecia una correlación entre las políticas implementadas en los municipios estudiados y la evolución del paro registrado o la evolución de la contratación”.

En la tabla 2 se aprecia como Madrid y Barcelona, grandes ciudades con elevado índice de población, lideran el ranking de municipios con menos tasa de paro (seguidas de Palma de Mallorca y Toledo). Ya más próximos a la media nacional están Bilbao, Murcia y Valencia. Y muy por encima de la media las capitales de Sevilla, Málaga, Las Palmas de Gran Canaria y Ceuta. En general, todos son ayuntamientos con niveles de PAE de los que hemos clasificado como medios o avanzados y por ello con modelos parecidos.

### **BIBLIOGRAFIA.**

- Martínez Martín L. 2015. Las políticas activas de empleo. Evolución y reformas. (TFG en RR. LL y RR. HH). Universidad de Valladolid. España.
- Nieto Rojas P. 2012. 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 N.º 114/2012. pp. 119-146.
- García Ninet J.I. y Barceló Fernández J. “Iniciativas y posible eficacia de las políticas locales de empleo” en AAVV, *El empleo*

---

<sup>3</sup> García Ninet J. y Barceló Fernández J. “Iniciativas y posible eficacia de las políticas locales de empleo” en AAVV, *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COORD.), Albolote (Granada), Comares, 2017.

*en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COOR), Albolote (Granada), Comares, 2017.

- De la Rica S. 2015. Políticas activas de empleo: una panorámica. Fedea Policy Papers – 2015/01.

- González Cardona J. *Retos y futuro del desarrollo económico local*. Cap. 6. Redel.

- Observatorio económico del Ayto. de Madrid. Publicación B: barómetro del empleo en Madrid. N.º 7 - 2010. Cap. 3. A fondo. pp. 103-134).

- SEPE. Estrategia Española de Activación por el Empleo 2014-16. <http://publicacionesoficiales.boe.es>

- MIN H y AAPP. Informe CORA (Subcomisión de duplicidades Administrativas) pp. 363. <http://www.seap.minhap.gob.es/>

- X A.G – Sept. 2011. Documento de Conclusiones 18 a 28. <http://www.femp.es/>

## LA POLÍTICA LOCAL DE EMPLEO EN MÁLAGA: UN CASO A ESTUDIO, EL IMFE

MARÍA DEL CARMEN MACÍAS GARCÍA  
*Doctoranda Universidad de Málaga*

### I. INTRODUCCIÓN

Las políticas de empleo locales vienen amparadas por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo el cual derogó la anterior regulación dada por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Su definición aparece en el Art. 1 de citado precepto, el cual establece; “Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen 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.

La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

En suma la política de empleo son las decisiones, medidas y actuaciones que toman los poderes públicos con el objetivo de alcanzar el máximo empleo posible –pleno empleo- o al menos reducir las altas tasas de desempleo que suelen producirse en nuestro país de forma cíclica y que presenta una gran variación en el norte y en el sur de España.

Al mismo tiempo la política de empleo cuando se articule, diseñe y se defina su modelo de gestión, debe tener en cuenta la dimensión local para ajustarla a las necesidades para las que se está desarrollando y que tengan como resultado el favorecer y estimular las iniciativas de creación de empleo en el ámbito local.

Es por ello que resulta de vital importancia las políticas locales de empleo llevadas a cabo por la entidad correspondiente – Ayuntamiento, Diputación, Mancomunidad de Municipios, etc...- debido a la cercanía de la población desempleada y al conocimiento del mercado de trabajo que existe en su entorno.

## **II. POLÍTICA LOCAL DE EMPLEO EN MÁLAGA**

En el caso de la provincia de Málaga y más concretamente en la capital existe un organismo dependiente del Ayuntamiento; el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo (IMFE), cuyas funciones son de información y asesoramiento en materia de promoción del empleo y del autoempleo en el Municipio de Málaga, que actúa como impulsor y coordinador de todos aquellos recursos destinados a dinamizar la actividad formativa, económica y empresarial de la ciudad.

En la actualidad ofrece los siguientes servicios al ciudadano que están agrupados en cuatro grandes categorías bien diferenciadas a saber:

- Unidad de empresas
- Formación
- Empleo
- Agencia municipal de colocación

Estas a su vez realizan entre otras las siguientes acciones:

- Orientación e Información para el Empleo: Acciones que permiten la inserción laboral de las personas desempleadas a través de itinerarios de inserción, entendiéndose estos como la definición, realización y seguimiento de una secuencia de acciones que mejoren la empleabilidad.

- Observatorio Local de Empleo: Información sobre los datos del mercado de trabajo mediante una Publicación de carácter trimestral donde se analizan y estudian la evolución de los datos del mercado de trabajo desde una perspectiva autonómica, provincial y local. En cada observatorio se incluye un apartado denominado Monográfico donde se desarrolla un aspecto relevante de la realidad laboral.

- Formación:

Aula Mentor: Aula mentor es un sistema de formación a través de Internet puesto en marcha por el Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa (CENICE) del Ministerio de Educación. El objetivo es la formación no reglada de adultos a través de los cursos Mentor que componen la variada oferta educativa.

Escuelas Taller y Talleres de Empleo: Son proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo, en actividades relacionadas con la rehabilitación del patrimonio y entornos urbanos, el medio ambiente y la recuperación de oficios artesanales, así como cualquier actividad pública o de interés general y social que permita la inserción laboral.

- Información y Orientación laboral: desde la Unidad de Emprendedores se facilita a los ciudadanos malagueños, especialmente a aquellos integrados en colectivos desfavorecidos, la información y asesoramiento individualizado



necesarios para el análisis y posterior desarrollo de las ideas de negocio.

- Escuela Municipal de Empresas: Espacio de formación y encuentro destinado a la creación, maduración y afianzamiento de las empresas y los proyectos empresariales en la ciudad de Málaga, con el objetivo de facilitar a los nuevos empresarios los instrumentos formativos para perfeccionar sus habilidades en gestión y dirección de empresas.

Destacar Crowemprende Málaga proyecto para ayudar a los emprendedores en la búsqueda de financiación utilizando el método denominado “crowdfunding”, en el que tienen preferencia los jóvenes hasta 35 años y los mayores de 45 años.

- Subvenciones al Empleo: Subvenciones a fondo perdido por la creación de empleo estable a las empresas y autónomos malagueños. Su cuantía es de hasta 9.000 € por solicitud. Las ayudas PEFA conceden 1.200 euros por puesto de trabajo creado, si es un contrato de duración indefinida y a jornada completa, así mismo incrementa la subvención en 300 euros por cada puesto de trabajo si se realiza con jóvenes menores de 30 años, o mayores de 45 años, entre otros.

- Microcréditos: Línea de créditos con tipos de interés muy favorables para fomentar el empleo estable, tanto para el autoempleo, como las microempresas: estas líneas crediticias están conveniadas con varias entidades bancarias.

- Premio Junior de Empresas: Premio que se convoca anualmente con la finalidad de premiar la iniciativa empresarial y la creación de empleo de los jóvenes emprendedores, menores de 35 años, malagueños que impulsen la innovación y la incorporación de las nuevas tecnologías así como la calidad al ámbito productivo y profesional. El ganador del

mismo recibirá una subvención a fondo perdido cuya cuantía asciende a 7.000 €.

- Termómetro del Emprendedor: Información sobre el perfil de los emprendedores malagueños mediante una publicación semestral en la que se refleja el perfil de los emprendedores que han sido asesorados por el IMFE y AJE.

- Agencia Municipal de Colocación: Es un servicio que el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo del Ayuntamiento de Málaga autorizado por el Servicio de Empleo Pública Estatal (SEPE) con N°: 0100000066 que pone a disposición de los demandantes de empleo y de las empresas con el objetivo último de la creación de empleo, a través de la conexión mediante la web de las ofertas y demandas laborales en Málaga.

### **III. DATOS**

A través de los datos proporcionados por la página web del Instituto Municipal de Formación y Empleo, se van a analizar las actuaciones realizadas por este organismo durante el año 2.016.

#### **1. Unidad de Formación**

Formación on line: 16 cursos. 10.531 alumnos

Escuela de empresas: 59 actividades. 1.688 alumnos.

Formación incentivada: 45 cursos. 708 alumnos. 223 contratos.

Programa 2ª oportunidad: 11 cursos, 165 alumnos.

Aula mentor: + 100 cursos disponibles, 325 alumnos.

Programa prácticas no laborales: 2 cursos, 26 alumnos, 15 contratos.

Resto programas formativos: 27 cursos, 664 alumnos.

## **2. Escuelas taller y talleres de empleo**

Desde la convocatoria del año 2.012 a la actualidad 2.016 no se han convocado ningún proyecto bajo esta modalidad.

## **3. Orientación laboral**

Dinamizadores de empleo: 11 distritos, 4.353 personas atendidas.

Andalucía "Orienta": 3 unidades, 6 técnicos, 1.772 personas orientadas de las cuales 254 han encontrado empleo.

## **4. Agencia municipal de colocación**

Ofertas publicadas: 1.086 con un total de 752 contrataciones.

## **5. Feria de empleo**

40 empresas, 54 ofertas de empleo, 123 entrevistas de trabajo, 3.500 visitantes.

## **6. Lanzadera de empleo**

"Vives emplea" diversidad; 25 personas desempleadas en riesgos de exclusión social.

## **7. Unidad de empresas**

Asesoramiento al autoempleo: 3.307 atenciones presenciales, 12.619 visitas (Bitácora emprendedora, Emprendedores en apuros y Teleorientación vía Skype).

### *7.1 Programa Promoción del Empleo y Fomento del Autoempleo (PEFA)*

Se han destinado 1.000.000 euros, apoyando a un total de 762 empresas.

### *7.2 Apoyo a la financiación*

Se han aprobado microcréditos por importe de 591.700 euros.

### *7.3 Crowdemprende Málaga*

Se han asesorado a 7 empresas.

### *7.4 Premio Junior de Empresas*

Ganadora de 7.000 euros la empresa Fiixit, S.L.

### *7.5 Otros programas*

Programas de apoyo a la consolidación empresarial (I, II, III)

Programas de difusión de la cultura emprendedora (I, II)

## **IV. RESULTADOS**

Los principales resultados son;

- De las 1.772 personas orientadas 254 han encontrado empleo.
- Se han producido 752 contrataciones mediante la agencia municipal de colocación.
- Han recibido formación 14.107 alumnos, de los cuales 238 han sido contratados al terminar la misma.

- Desde la unidad de empresa se han destinado, en diversas modalidades, en torno a 1.600.000 euros.

## V. CONCLUSIONES

De las cuatro principales áreas con las que trabaja el IMFE cabe destacar que la mayoría de los programas, acciones y actividades que se llevan a cabo desde este organismo van destinados al asesoramiento al autoempleo, creación y mantenimiento de empresas.

Qué duda cabe que esa una vía adecuada para dinamizar el mercado de trabajo y el empleo en el ámbito local debido a la cercanía de la población y a un mayor conocimiento de las necesidades existentes en ella, decir también que a su vez muchas de estas “pequeñas empresas” crean puestos de trabajo.

Apostando al mismo tiempo por hacer de intermediario entre trabajadores y empresas, mediante la creación de la Agencia municipal de colocación y ofrecer servicios de orientación a través del programa Andalucía Orienta.

Con respecto a la edad de la población a la que va dirigida dichas acciones, en algunas de ellas nos encontramos con dos destinatarios bien diferenciados, jóvenes menores de 35 o 30 años o personas mayores de 45 años, de manera que desde este organismo se apuesta el colectivo de personas jóvenes y mayores de forma clara.

II. PARTE:

POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS  
A COLECTIVOS ESPECÍFICOS



## A) Jóvenes

### **PROYECCIÓN SOCIAL DE NIÑIS EN ANDALUCÍA: EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO**

ANA CRISTINA RUIZ MOSQUERA  
*Doctoranda Universidad de Málaga*

#### **I. INTRODUCCIÓN**

A día de hoy, de todos los efectos de la crisis económica que estamos atravesando, el desempleo juvenil es uno de los que más preocupación social suscita. Al mismo tiempo se está produciendo una gran pérdida de capital humano, influyendo como factor principal la elevada tasa de abandono escolar prematuro (jóvenes entre 18 y 24 años que se desvinculan del sistema educativo sin alcanzar una formación especializada). Esto provoca que en la actualidad la estadística<sup>1</sup> sitúe a España entre los países con más jóvenes parados y desvinculados del sistema educativo.

La grave realidad a la que se enfrentan los jóvenes en Europa en general, y en España en particular, sitúa al empleo y el desempleo juvenil como tema de capital importancia tanto para los poderes públicos competentes como para la doctrina científica. Actualmente, España es el país de la Unión Europea con mayor número de jóvenes inactivos, desempleados que ni estudian ni se forman, denominado por la OCDE como Neet<sup>2</sup>, situación que abre la puerta de las desigualdades sociales de todo tipo y a la descohesión social.

---

<sup>1</sup> Estadística tanto de la OCDE como del Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> Not Employment, Education or Training.



El desempleo juvenil en España y concretamente en Andalucía es un problema estructural, que se ha visto agravado por la crisis, y que presenta graves consecuencias para el momento presente y al mismo tiempo para el futuro de los jóvenes. Esto implica la pérdida de una elevada cifra de capital humano siendo el abandono escolar temprano uno de los principales factores que favorecen este proceso.

Es fundamental que los poderes públicos establezcan políticas sociales efectivas que fomenten la continuidad en el sistema educativo y garanticen empleos decentes acorde a la cualificación específica de cada individuo. Sólo así se podrá evitar la desvinculación temprana del sistema educativo y la desigualdad social que resulta de ella, que sitúa a los jóvenes de nuestra sociedad en el camino hacia la exclusión social.

## **II. EL ROL INCLUSIVO DE LA EDUCACIÓN**

El Sistema Educativo Público Español tiene como principal objetivo formar a ciudadanos, para su desarrollo íntegro, personal y social, en función a unos valores comunes, para formar parte de una sociedad libre, justa, solidaria y democrática. Se trata de que generación tras generación los ciudadanos se vayan integrando de forma eficaz y justa en la sociedad sin que por el camino existan desigualdades que se desarrollen generando exclusión social. La dimensión social de la educación viene implícita en el rico contenido y amplia temática ligadas a la educación, porque implica a todos los sectores de la población y por los valores asociados a ella.

La Educación deja de ser objeto único de los docentes y/o responsables educativos, para incorporarse de forma intrínseca al resto de los estamentos o sectores que forman parte de la sociedad. La familia, los medios de comunicación, los partidos políticos, las instituciones, el entorno inmediato y la sociedad en general, dejan de lado el papel de observadores pasivos de la educación para convertirse en

factores responsables y directamente involucrados con el hecho educativo desempeñando así un rol crucial para el correcto desarrollo de los individuos, convirtiéndose así en una responsabilidad colectiva.

La necesidad de replantear el modelo de escuela surge de la evolución de nuestra sociedad, comenzando por la universalización de la educación, la revolución de la tecnología de la comunicación y de la información, el desarrollo de nuevos modelos familiares. Se trata de adaptar el modelo a las nuevas dinámicas que demandan del alumnado la adquisición de competencias clave que les sirvan de garantía de éxito en el desarrollo de su vida adulta, cualificándolos específicamente para el desempeño de un empleo futuro y a la vez cercano.

La correlación entre educación y desarrollo es evidente si la proyectamos a la temática de empleo y desempleo, y es mucho más grave en la perspectiva de los países europeos que están atravesando situaciones de crisis desconcertantes. Estas situaciones son las que demandan nuevas políticas de desarrollo educacional y fomento de empleo entre los jóvenes.

Para afrontar los retos emergentes en el desarrollo de nuestra sociedad, entre los que se encuentra el problema del desempleo juvenil, los ciudadanos del siglo XXI tienen que estar capacitados y cualificados. Como indican los objetivos de la Estrategia Europea de Educación y Formación para 2020 (ET2020), la preparación parte de la base de la necesidad de prolongar más allá de la escolarización obligatoria la formación del alumnado (para España se ha fijado el objetivo en el 85 %), comenzando por reducir a niveles ínfimos el fracaso escolar trabajando para que todos los jóvenes obtengan el título de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

Además, la educación implica mucho más que el aprendizaje de un conjunto de conocimientos científicos, técnicos, prácticos o profesionales. Se trata de una cuestión integral en

la que concurren todos los aspectos fundamentales de la persona y que lo ayuda a formar parte activa de la sociedad, a incluirse en ella de forma directa. La educación es una necesidad que acompaña a la persona a lo largo de su vida y que puede ser satisfecha desde diferentes ámbitos en función de la dimensión que se le otorgue al concepto (Palma, 2014<sup>3</sup>). En ella confluyen, de forma simultánea el desarrollo de la personalidad y la dimensión ligada a la realidad pedagógica, psicológica y social.

La exclusión social es un proceso que resulta de la desafiliación en una o varias de las vías potenciales de integración social, fundamentalmente el mercado de trabajo, el sistema educativo, la familia, las redes socio-comunitarias, la vivienda, la salud y el acceso a recursos públicos o privados. La exclusión tanto del sistema educativo como del mercado laboral es un proceso de expulsión social en el que actúan diversas fuerzas que el sujeto no controla ni domina y que implica la pérdida de oportunidades económicas y sociales en el desarrollo de la vida de las personas.

Las políticas sociales (concretamente a través de la educación y el empleo) son el instrumento que los Estados tienen para conseguir sus objetivos en materia de bienestar social, siendo su fin la redistribución. Se entiende así que cada una de las políticas sociales debe caracterizarse por la atención que presta a determinadas necesidades sociales de los individuos, mediante la puesta en marcha de una serie de recursos que faciliten la continuidad de los jóvenes en el sistema educativo tras finalizar la educación obligatoria y que exista correspondencia entre la cualificación específica y

---

<sup>3</sup> VVAA: *Estudio comparado de la provisión de los servicios sociales: España- Costa Rica. La atención social desde el sistema público de la educación en España*, PALMA GARCÍA, M. (Ed.) Málaga, 2014, págs.173-193.

capacidades desarrolladas durante este periodo y las exigencias futuras del mercado laboral.

### **III. EL PROBLEMA SOCIAL DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ANDALUCÍA**

El Abandono escolar Prematuro o Temprano (AET) lo protagoniza la población de 18 a 24 años que, aunque ha completado la ESO, no sigue ninguna formación específica posterior, propia de Secundaria Superior (en nuestro caso, Bachillerato o Formación Profesional de Grado Medio) desvinculándose así del sistema educativo y repercutiendo de formar directa en el desarrollo de la vida personal y social de los individuos.

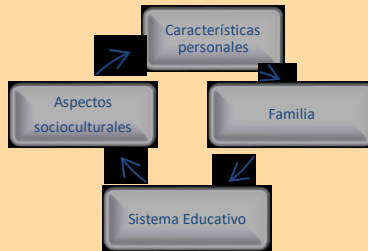
Si separamos la Educación de la vida social, económica, política y cultural, pierde gran parte de su sentido. La Educación continua es un fenómeno complejo y multidimensional sólo explicable si atendemos a la gran multiplicidad de factores que subyacen a él mismo, todos factores dinámicos y evolutivos. Teniendo en cuenta que sin cambio social, el pasado se hace presente y ese presente se proyectará de forma directa hacia el futuro.

Es cierto que el porcentaje de Abandono Escolar Temprano en España ha ido disminuyendo desde el año 2004 según los datos obtenidos de la Encuesta de Población Activa<sup>4</sup>, a finales de 2016 el porcentaje de AET se encontraba en un 19,4%, pero aún estamos lejos del objetivo establecido por la Estrategia Europea para 2020 (alcanzar el 10%). Siendo la Comunidad Autónoma de Andalucía la que presenta un porcentaje más elevado y significativo con respecto al resto de comunidades de nuestro país (23,6%).

---

<sup>4</sup> Encuesta realizada de forma trimestral por el Instituto Nacional de Estadística (España).

Según diferentes estudios<sup>5</sup> en España, se pueden considerar cuatro grandes factores que favorecen que los jóvenes abandonen el sistema educativo de forma temprana, factores que a su vez se están relacionados entre sí.



En primer lugar encontramos los factores relacionados con las características individuales o personales de los estudiantes. En las nuevas generaciones prima la cultura de la satisfacción inmediata e instantánea. No se trabaja para obtener recompensas a largo plazo, recompensas que aporta la continuidad de los estudios con el paso de los años. Estos individuos optan por el camino fácil e inmediato que se aleja del sistema educativo. Existe por lo tanto en los protagonistas del AET una falta de motivación por su desarrollo personal y social, desconocimiento sobre el futuro y desinterés por continuar formándose de una forma más específica. El género también ejerce un impacto en el fenómeno de AET, existe el doble de probabilidad de que los niños abandonen la educación con muy baja o con ninguna titulación si lo comparamos con las niñas. Así lo demuestran investigaciones tanto nacionales como internacionales confirmando que el abandono prematuro tiene más incidencia entre los alumnos que entre las alumnas.

---

<sup>5</sup> SERRANO, L; SOLER, Á; HERNÁNDEZ, L: *El abandono educativo temprano. Análisis del caso español*, 2013, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

En segundo lugar, están las causas socioculturales como es la pérdida de valor de los estudios debido a que en la actualidad, el hecho de estudiar no garantiza un puesto de trabajo en el futuro ni una adecuada posición en la sociedad. Décadas atrás, uno de los valores fundamentales en los que se basaba la unidad familiar implicaba que las nuevas generaciones estudiaran mejorando así el estatus social.

Las condiciones del mercado laboral también pueden afectar a la decisión de los jóvenes de abandonar sus estudios. Según el contexto económico, el mercado laboral puede actuar como un factor "incentivador" o "disuasorio" del proceso. En los años previos a la crisis económica pudimos observar como grandes oportunidades de empleo de baja cualificación (como el turismo o la construcción) motivaba a los jóvenes a abandonar la educación de forma prematura para mejorar la situación económica de su familia o para poder ser más independientes

También hay que destacar la convivencia con desigualdades, es decir, los jóvenes que se desarrollan en entornos socioeconómicos y culturales desfavorecidos en los que no se fomenta una cultura del esfuerzo y la dedicación o que, parten de otra cultura, idioma y características lo que se traduce en dificultades añadidas para obtener éxito dentro del sistema educativo. Según indica la Comisión Europea en su informe *Reducing Early School Leaving in Europe* (2013), "la juventud inmigrante tiene mayores tasas de abandono escolar temprano y el riesgo de abandono es especialmente alto en determinadas minorías étnicas".

La familia representa otro conjunto de factores que influye de manera fundamental cuando de abandono escolar temprano hablamos. La familia es el primer agente de socialización por lo tanto influye de forma directa en la transformación educativa del individuo. Se trata del primer sistema que le genera pautas culturales, forja actitudes y fomenta la adquisición de hábitos fundamentales.

Estudios de investigación en el ámbito educativo refieren que en la medida que los padres y las madres tienen menos nivel de estudios y profesiones menos cualificadas, generalmente el rendimiento de sus hijos es inferior. El hecho de vivir en hogares con baja intensidad laboral, o afectados por la pobreza o por grandes privaciones, junto con padres con bajo nivel educativo es muy probable que tenga un impacto negativo en la educación de los niños.

Factores como la inestabilidad o el modo de vida familiar, la monoparentalidad, las malas condiciones de vida, la salud física y mental y la violencia doméstica pueden aumentar las probabilidades de abandono prematuro de los estudios. Otros factores relacionados con la familia, como las relaciones entre los padres y el hijo también pueden desempeñar un papel importante.

Más grave aún resulta la falta de interés por los estudios de sus hijos, de implicación en el desarrollo de la vida escolar, de apoyo durante el proceso y de compromiso familiar, situaciones que influyen de forma directa en la motivación e interés que los individuos puedan desarrollar para continuar su formación específica una vez que ésta deja de ser obligatoria.

Las últimas causas a las que vamos a hacer referencia son aquellas relacionadas con el sistema educativo, es decir, las que genera el ámbito escolar que se refieren principalmente a la falta de coordinación docente y trabajo en equipo entre las personas que tienen relación directa con los estudiantes, la ausencia de tutorización efectiva, personalizada e individualizada atendiendo a las características de cada estudiante. El currículum también juega un papel crucial, en ocasiones se encuentra bastante alejado de los intereses y necesidades que presentan los alumnos, quedando obsoleto, repercutiendo negativamente también el uso de metodologías inadecuadas o desfasadas.

Acciones como la repetición de curso, la segregación socioeconómica de los centros educativos y la diferenciación precoz de itinerarios también incrementan generalmente los porcentajes de abandono escolar temprano.

Los jóvenes que abandonan el sistema educativo tras finalizar su paso por la educación obligatoria, son jóvenes que quedan fuera de los circuitos formales de inclusión social, lo que les señala como una realidad preocupante y desafiante para la intervención social.

La realidad de estos jóvenes se ha convertido en un fenómeno consolidado en nuestra sociedad, aunque su conocimiento sigue siendo aún insuficiente y con limitaciones de planteamiento.

Concretamente, su análisis y abordaje se ha situado preferentemente hasta el momento desde una perspectiva de responsabilidad individual de cada persona como motor de sus propias trayectorias. Sin embargo, la complejidad y responsabilidad social ante este fenómeno, requiere de un mayor análisis respecto a los factores institucionales y estructurales que lo producen y lo mantienen, surgiendo la necesidad de obtener respuesta desde los poderes públicos.

### **III. PLAN DE ÉXITO EDUCATIVO 2016-2020 DE ANDALUCÍA**

A nivel internacional, los objetivos que se han establecido para los sistemas educativos de nuestro entorno están recogidos en la llamada Estrategia Europea de Educación y Formación 2020 (ET2020). Entre estos objetivos está el de conseguir, para el año 2020, que el porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente la educación y formación sea como máximo del 10%, objetivo que refleja con claridad la preocupación por elevar el nivel de formación de los ciudadanos más allá de la escolarización obligatoria. La política social y la Educación



representan sin duda dos cuestiones fundamentales para toda sociedad avanzada. Ambas están íntimamente interrelacionadas, considerándose como el centro dinámico de todo cambio social y el auténtico motor de su desarrollo.

En España son dos los elementos que constituyen las políticas sociales. En primer lugar, el Sistema de Servicios Públicos que garantiza los derechos sociales universales que la Constitución de 1978 reconoce a todos los ciudadanos y que están integrados por un conjunto de Bienes Tutelares (sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, etc) y Garantía de recursos o rentas (desempleo y pensiones) y por otro lado, se encuentran los Planes y Programas integrales diseñados con el principal objetivo de proteger y promocionar la igualdad de oportunidades de determinados colectivos a los que la Constitución y Legislación española protegen de forma específica (familia, infancia, tercera edad, minorías étnicas, marginados, etc). El marco legislativo español para reducir el abandono escolar lo componen la Ley Orgánica de Educación de 2006 y la nueva Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE de 9 de diciembre de 2013).

En nuestra Comunidad Autónoma es el Estatuto de Autonomía para Andalucía el que garantiza el derecho constitucional<sup>6</sup> de las personas a una educación permanente y de carácter compensatorio mediante un sistema educativo público. La Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en su artículo 5, por su parte establece entre sus objetivos favorecer el éxito escolar del alumnado, en función de sus capacidades, sus intereses y sus expectativas, y la escolarización en educación infantil y en enseñanzas no obligatorias, al mismo tiempo que promueve que la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria pos-obligatoria o equivalente, más específica, aumentando el

---

<sup>6</sup> Artículo 27 de la Constitución Española de 1978.

número de jóvenes y personas adultas con titulación en estas enseñanzas no obligatorias. En esta misma Ley<sup>7</sup> también se dedica el Capítulo I del Título III al establecimiento de medidas dirigidas al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

En Andalucía, la tasa de abandono escolar temprano se situaba en el último trimestre de 2016 en un 23,6%, cifra que indica la necesidad de emprender un camino cuyo objetivo final resulte una educación de calidad para todo el alumnado haciendo especial mención a la continuidad de los estudios en la etapa pos-obligatoria. Para dar respuesta al este problema que arrastra nuestra sociedad desde hace años nace el Plan de Éxito 2016-2020 que pretende desde una perspectiva transversal incrementar las tasas de titulación y así disminuir el abandono escolar temprano.

Este Plan establece medidas de prevención, intervención y compensación que repercutirán de forma directa o indirecta en el éxito escolar de los niños y jóvenes andaluces. El Plan establece de forma rigurosa medidas en el ámbito de la función docente y directiva, de la formación del profesorado, de la metodología y el currículo, de la atención a la diversidad, de la evaluación y autoevaluación y de la participación. El cambio que se persigue con estas medidas se debe materializar en el centro docente, lugar directo de mejora.

El Plan de Éxito Educativo de Andalucía se desarrolla en cada centro educativo, contando, con el apoyo directo de las estructuras existentes en el marco de las Zonas educativas reguladas a través del Decreto 56/2012, de 6 de marzo, por el que se regulan las Zonas Educativas de Andalucía, las Redes Educativas, de aprendizaje permanente y de mediación y la organización y el funcionamiento de los Consejos de

---

<sup>7</sup> Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

Coordinación de Zona, y la Orden de 15 de noviembre de 2014, que regulan algunos aspectos en referencia a la organización y el funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Zona y de sus comisiones de trabajo.

Es por eso que para hablar del desarrollo de los objetivos se debe prestar atención a las medidas que competen a la Administración Educativa como gestora de la política de educación en Andalucía y teniendo en cuenta especialmente la dinámica de mejora constante que debe implantarse, extenderse y mantenerse en cada una de las 32 Zonas Educativas de Andalucía. Hay que resaltar la importancia del ejercicio del Plan en cada uno de los centros de las Zonas ya que de ellos depende finalmente la gestión y prevención de riesgos de AET, teniendo en cuenta que una escuela inclusiva debe erradicar o minimizar las barreras que limitan el correcto aprendizaje de sus alumnos y alumnas, con especial atención a los más vulnerables.

No podemos olvidar que como referíamos anteriormente entre las principales causas de abandono escolar temprano encontramos falta de trabajo en la misma línea por parte de los docentes y ausencia de coordinación, la poca motivación y el desinterés que causa el sistema educativo en el alumno, el uso de metodologías inadecuadas en los centros educativos, la ineficiente e ineficaz tutorización que generalmente no está diseñada para cada individuo, la falta de apoyo y compromiso familiar; y el currículum alejado de los intereses de los alumnos, resaltando que todos estos aspectos son abordables desde el diseño de una intervención directa y cercana al alumnado. Es por eso que los objetivos de mejora deben ser estipulados para cada centro concreto compartiendo las buenas prácticas aquellos centros con objetivos establecidos en la misma línea.

Uno de los aspectos que incluye este Plan es apostar por la Formación Profesional como potenciadora de empleabilidad y

de emprendimiento, por la formación a lo largo de la vida potenciando la flexibilidad y la oferta de enseñanzas teniendo en cuenta de forma especial a personas adultas con necesidades específicas y en riesgo de exclusión social.

Una formación profesional bien desarrollada puede ayudar a evitar que los alumnos abandonen el sistema educativo de forma temprana. Si en el mercado laboral hay oportunidades atractivas para quienes terminen formación profesional, es posible que los alumnos se sientan más inclinados a permanecer en ella y motivados a terminarla.

También se tiene en cuenta a las familias como agentes imprescindibles en el proceso educativo para lo que se establece un incremento de la participación de la familia en los planes y programas de los centros a través del impulso y la formación de las familias en el hecho educativo, es decir, se pretende incrementar la coordinación y la comunicación entre el centro escolar y la familia.

A modo de síntesis, podemos concretar que las políticas educativas (ejecutadas mediante este Plan) fomentan un entorno de aprendizaje estimulante para todos los alumnos, y de forma especial para aquellos que fracasan en la escuela como consecuencia de sus circunstancias individuales o entorno familiar, pueden contribuir a prevenir el abandono temprano. La clave se centra en situar al alumno en el centro del proceso de aprendizaje y en personalizar la docencia, el aprendizaje y los apoyos, de forma que atienda a las necesidades y aptitudes individuales de cada individuo.

## **IV. CONCLUSIONES**

Los servicios del Bienestar Social en España se han ido organizando a partir de los años 70 del siglo XX en relación a los procesos sociales y políticos a los que nuestro país se ha visto expuesto, evolucionando de forma paralela, hasta llegar a

la actual organización que reconoce los diferentes sistemas públicos de protección social existentes. Un sistema educativo que busque alcanzar el éxito escolar de todo el alumnado ha de tener en cuenta las diferencias individuales de cada persona, ofreciendo así oportunidades reales de éxito a todo el alumnado, con independencia de cuáles sean sus condiciones personales, sociales o económicas.

La sociedad de hoy, y mucho más la del futuro cercano, requiere de personas más y mejor formadas, versátiles, proactivas, polivalentes y capaces de buscar soluciones a problemas que en algunos casos quizás aún ni conocemos. La educación es un instrumento imprescindible para la mediación entre sociedad e individuo, lo que nos hace considerarla una necesidad social de inclusión, que se desarrolla más allá del ámbito escolar, teniendo repercusión en distintos contextos: la familia, los medios de comunicación, la escuela, los grupos de iguales, etc.

Tener formación hoy en día no garantiza un puesto de trabajo en el futuro pero lo que si podemos prever es que mientras mejor formados estén nuestros jóvenes, mayor será la probabilidad de encontrar empleo. Una mayor cualificación debe incrementar el empleo de calidad de los individuos. No sólo es cuestión de formación formal y fomento de capacidades, también se deben establecer marcos políticos adecuados para ayudar a las personas a mantener, mejorar y utilizar esas habilidades a lo largo de su vida laboral. Si no se remedia de forma inmediata esta situación nuestra sociedad corre el grave riesgo de perder a toda una generación para el empleo y de participación plena de los individuos. La acción por tanto debe ser eficaz, inmediata y decidida logrando que los jóvenes no abandonen el sistema educativo hasta haber conseguido el éxito académico y personal.

El verdadero reto de un sistema público de calidad debe ser capacitar al alumnado andaluz para el futuro y solo se logrará

la consecución de este objetivo si construimos una educación más igualitaria y equitativa. Si debido a la elevada tasa de desempleo juvenil se refiere que no hay trabajo para los jóvenes y las personas sin experiencia, las políticas públicas deben ir encaminadas a invertir más en educación, de forma más eficiente que haga corresponder la cualificación y competencias adquiridas con empleos de calidad de forma directa. Es decir, se denota como necesaria la inversión en capital humano para así generar crecimiento rico e inclusivo en el empleo futuro.



## **EL FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO EN EL ÁMBITO LOCAL. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS JÓVENES**

MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO  
*Becario FPU Universidad de Málaga*

### **I. INTRODUCCIÓN.**

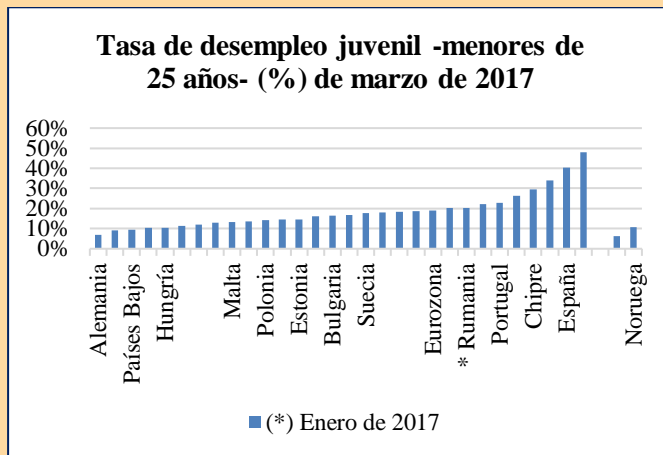
Resulta alentador que desde el marco nacional y comunitario se esté prestando una mayor atención al ámbito local para desarrollar y poner en marcha las políticas de empleo juvenil. El presente trabajo hará hincapié en el fomento del emprendimiento juvenil, analizando en primer lugar la situación de la que parten los jóvenes, así como las políticas de fomento del emprendimiento y el autoempleo en general para, finalmente, estudiar un caso particular que mantiene una relación muy estrecha con los jóvenes: Instituto Municipal para la Formación y el Empleo del Ayuntamiento de Málaga.

### **II. EL DESEMPLEO JUVENIL: UNO DE LOS MALES DE ESPAÑA**

La tasa de desempleo es especialmente elevada en España en comparación con el resto de países de la Unión Europea y en los últimos treinta años ha rondado el doble de la media de los países desarrollados, tanto en épocas de bonanza como en épocas de crisis económicas. Y hablando de crisis económicas, antes del inicio de la última crisis se partía en nuestro país de un desempleo que no superaba el 8% del total de la población activa, porcentaje que contrasta con el 26% que se ha llegado a superar en la etapa final de la crisis económica. Precisamente a lo largo de la última crisis se han destruido más de 3,5 millones de puestos de trabajo.



Ahora bien, el problema social del desempleo se acentúa especialmente entre los más jóvenes<sup>1</sup>. Si se atiende a los datos facilitados por la Oficina Europea de Estadística –en adelante Eurostat<sup>2</sup>–, puede comprobarse que, la tasa de desempleo juvenil (véase la siguiente gráfica), relativa a los menores de 25 años, se ha situado en marzo del año 2017 en el 16,9% en el conjunto de la Unión Europea, dos décimas menos que el mes anterior, mientras que en la Eurozona se ha estimado en el 19%, tres décimas menos que en el mes previo.



Gráfica elaborada a partir de los datos de Eurostat<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La crisis económico-financiera y las políticas públicas austeras que se han venido adoptando han ocasionado una crisis de empleo con particular incidencia en los jóvenes. 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.

<sup>2</sup> Eurostat: Oficina Europea de Estadística. Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>3</sup> Véanse los datos del Informe «Unemployment statistics» del Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)

Por lo que respecta a España, parece oportuno destacar que el porcentaje de desempleo en los menores de 25 años dobla la media de la Unión Europea de los 28. Concretamente, nuestro país presenta una tasa de desempleo juvenil del 40,4% en marzo de 2017 (una de las mayores tasas de la Unión), por debajo de Grecia (un 47,9% en enero de 2017) y por encima de Italia (34% en marzo) y Chipre (29,6% en marzo), según los datos facilitados por Eurostat. A nivel nacional, también parece interesante mencionar que, según un reciente informe de la OIT (2017), denominado «Perspectivas

Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2017»<sup>4</sup>, en España se espera de cara a los años 2017 y 2018 una reducción significativa de la tasa de desempleo, 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 continuará siendo una de las economías desarrolladas peor posicionadas debido a la creación de empleo vulnerable y a las altas tasas de desempleo juvenil.

En definitiva, lo que se pretende con este marco inicial es ofrecer un escenario realista que permita comprender de una forma sencilla la delicada situación de desempleo que aqueja a la sociedad, especialmente a los jóvenes.

---

<sup>4</sup> 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.

### III. EL FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y EL AUTOEMPLEO EN EL MARCO LOCAL

#### 1. Políticas de fomento del emprendimiento y el autoempleo juvenil

Antes de nada, puede advertirse que las elevadas tasas de desempleo juvenil remarcadas por la crisis, los condicionantes que recrudecen la situación laboral de los jóvenes (temporalidad, precariedad y diferencias en los salarios), y el escaso ritmo de creación de empleo han empujado a los distintos gobiernos nacionales y europeos a desarrollar diferentes políticas dirigidas a la creación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes<sup>5</sup>, que son el eje principal del dinamismo y del progreso futuro de la Unión Europea, si bien únicamente nos centraremos en las políticas de fomento del emprendimiento y el autoempleo en el marco local<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> 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*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, pág. 66.

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión, resulta interesante la siguiente lectura: ORDOÑEZ CASADO, M. I.: «Una cuestión particular: Autoempleo y emprendimiento. Creación de empresas y trabajo de autónomos. La regulación de incentivos

Todo ello nos lleva a concebir las políticas de fomento del emprendimiento y el autoempleo juvenil como aquellas medidas e iniciativas que toman los poderes públicos con el objetivo de mejorar el entorno en el que se desarrolla la inversión empresarial y proseguir con el apoyo a los jóvenes emprendedores, potenciando los estímulos al emprendimiento y al autoempleo para que cueste menos comenzar una actividad y para que sea más fácil mantenerla y ampliarla. Sobre esta cuestión, los poderes públicos, que tienen el deber de asegurar el buen funcionamiento del mercado de trabajo, no solo deben desarrollar dichas políticas, sino que deben encauzarlas a la consecución de un elevado nivel de empleo que se prolongue en el tiempo, tal y como se enuncia en el art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>7</sup> –en lo sucesivo, 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*»<sup>8</sup>.

Algunos de los instrumentos y herramientas (nacionales y europeos) que responden al propósito de estas políticas son: la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020<sup>9</sup>, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020<sup>10</sup>, la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo

---

municipales», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, págs. 345-359.

<sup>7</sup> DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>8</sup> 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».

<sup>9</sup> Se pretende aprobar próximamente para renovar así la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, que fue aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre (BOE núm. 231, de 23 de septiembre de 2014) y que ya ha concluido.

<sup>10</sup> La Ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, ha anunciado recientemente la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo

(Europa 2020)<sup>11</sup> y la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2010-2018<sup>12</sup>.

Mediante la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo se expone un nuevo panorama para las políticas de empleo juvenil, tanto a nivel estatal como territorial. Conviene destacar que esta Estrategia comprende una serie de actividades enfocadas a los jóvenes y al fomento de la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las dirigidas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo<sup>13</sup>

---

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).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> La Comunicación de la Comisión, 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).

<sup>13</sup> 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». En este sentido: GÓMEZ SALADO, M. Á.: «Las políticas de creación de empleo en el marco local: Algunas ideas como conclusión», en VV.AA., *El empleo en el ámbito local*, Comares, Granada, 2017, pág. 362.

económico local. Por lo que se refiere a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020, esta contempla un extenso programa de 100 medidas destinadas a impulsar la contratación juvenil y el emprendimiento y contribuir así a la reducción del desempleo en este colectivo.

De un lado, la política de fomento del emprendimiento y el autoempleo juvenil en España no puede desvincularse de la política y las directrices de la Unión Europea. En este sentido, es esencial hacer mención a la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020, que establece las bases del crecimiento y la competitividad del futuro para corregir los problemas del pasado y conducir a la Unión Europea hacia un desarrollo más sostenible e integrador, apoyado por una economía con un elevado nivel de empleo. A través de esta Estrategia se reconoce la importancia del fomento del espíritu empresarial de los jóvenes y del trabajo por cuenta propia para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Existe también la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2010-2018, que establece un marco de cooperación para el período 2010-2018, sin menoscabo de la responsabilidad general de los Estados miembros en este ámbito. Se trata, sin duda, de una estrategia que propone iniciativas en ocho ámbitos, abarcando uno de ellos el empleo y el emprendimiento de la juventud.

No obstante, estas políticas, ya sean nacionales o europeas, no están logrando el resultado previsto de estimular un entorno que propicie el emprendimiento y el autoempleo entre los jóvenes. Por ello, se debe establecer urgentemente una solución más eficaz que ponga fin a la difícil situación que afrontan los jóvenes. Esta solución podría hallarse en la apuesta decidida por políticas destinadas al fomento del emprendimiento y el autoempleo entre los jóvenes en el ámbito

local, y ello encuentra su justificación en la cercanía de las comunidades locales a las necesidades de los más jóvenes.

## 2. La dimensión local

Las actuaciones de la Administración Pública Local convergen con las competencias y actuaciones del resto de administraciones de ámbito territorial superior. Prueba de ello es que la responsabilidad y la competencia de la política de empleo corresponden a los diferentes Estados (también tienen competencias las Comunidades Autónomas en España) y a la Unión Europea que tiene otras competencias especiales relativas a «*coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas*», tal y como se establece en el art. 5 del TFUE<sup>14</sup>. En este orden, el papel de las entidades locales en esta materia se ve reducido a la colaboración, ya que el Estado, las Comunidades Autónomas y la Unión Europea tienen el protagonismo en torno al empleo<sup>15</sup>.

Ahora bien, pese a lo expuesto anteriormente, hay que reconocer que las entidades locales, en virtud de su autonomía

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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).

local (art. 137 de la Constitución)<sup>16</sup>, pueden tomar medidas eficaces para dar respuesta a la situación laboral en la que se encuentran muchos jóvenes en España, fomentando el espíritu empresarial y la cultura emprendedora, que son fundamentales para el desarrollo de las regiones. Sobre este punto, puede destacarse el gran repertorio de recursos de que disponen las entidades locales para materializar las políticas de fomento del emprendimiento y el autoempleo: los recursos económicos, políticos, organizativos, financieros, socioculturales, las infraestructuras y el valioso capital humano, etcétera.

Desde la Unión Europea<sup>17</sup> y a nivel nacional<sup>18</sup> «se viene prestando cada vez mayor atención al enfoque local para

---

<sup>16</sup> 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*».

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> En España, el art. 4 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 mención a la dimensión local de las políticas de empleo y a la necesaria colaboración de las distintas administraciones públicas. En concreto, dispone que las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deben tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de forma que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo de calidad en el ámbito local.



*desarrollar y aplicar las políticas de empleo. Estas políticas 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 juvenil no se plantee como una política aislada, monopolio de las entidades locales»<sup>19</sup>.*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos concluir que la dimensión local es un ámbito idóneo para llevar a cabo las políticas destinadas al fomento del emprendimiento y el autoempleo entre los jóvenes, *«no solo porque hay una mayor proximidad entre las comunidades locales y las necesidades de los jóvenes, sino también porque este enfoque puede atender más eficazmente las particularidades de las distintas localidades y territorios (diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales)»<sup>20</sup>*. No obstante, como se ha estudiado anteriormente, las políticas no deben desvincularse de las actuaciones del resto de niveles territoriales y económicos.

---

<sup>19</sup> GÓMEZ SALADO, M. Á.: «Las políticas de creación de empleo juvenil en el ámbito local. Un estudio para hacer frente a la exclusión socio-laboral de los jóvenes en la Unión Europea», en VV.AA., *Balance y perspectivas de la política laboral y social europea*, Cinca, Madrid, 2017.

<sup>20</sup> GÓMEZ SALADO, M. Á.: «Las políticas de creación de empleo juvenil en...», op. cit., 2017.

#### **IV. UN CASO PARTICULAR: EL INSTITUTO MUNICIPAL DE FORMACIÓN Y EMPLEO DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (IMFE)**

El Instituto Municipal para la Formación y Empleo (IMFE) es un organismo autónomo local de carácter administrativo creado por el Ayuntamiento de Málaga que se encarga de prestar información y asesoramiento en materia de promoción del empleo y del autoempleo en el municipio de Málaga. Asimismo, impulsa y coordina todos aquellos recursos dirigidos a dinamizar la actividad formativa, económica y empresarial de la ciudad con el fin de alcanzar el objetivo deseado del pleno empleo. Con decidida vocación de servicio a los ciudadanos malagueños oferta, dentro de su ámbito de actuación, una amplia e interesante variedad de servicios y actuaciones que se dirigen especialmente a los más jóvenes, entre los que destacan:

- Talleres enfocados al emprendimiento y al fomento del autoempleo como alternativa a la búsqueda de empleo que ofrecen a los jóvenes servicios de asistencia técnica, impulsando la creación de proyectos empresariales innovadores y prestando asesoramiento desde que surge la idea de la empresa hasta el final de la trayectoria.
- Convocatorias de premios y concursos locales a las ideas o iniciativas empresariales más innovadoras. Estas convocatorias son un modo sencillo de premiar el espíritu joven y emprendedor, a la vez que se estimula el desarrollo económico de una localidad. El Instituto Municipal para la Formación y Empleo del Ayuntamiento de Málaga concede cada año el premio «Junior para Empresas», el cual tiene una dotación de 7.000€ y tiene la finalidad 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 localidad.

- Plataformas y portales on-line destinados no solo a la gestión de la orientación laboral, el asesoramiento y la información, sino que también al fomento del comercio tradicional del territorio, las actividades turísticas del entorno local, la agricultura ecológica, las excelencias gastronómicas de la zona...
- El apoyo a la financiación de los proyectos y actividades empresariales llevados a cabo por jóvenes a través de diversas líneas de financiación, como los microcréditos, préstamos, pólizas de crédito y arrendamientos financieros, en condiciones ventajosas.
- Escuelas locales de empresas, encaminadas a proporcionar un apoyo clave a aquellas personas que tengan inquietudes sobre distintos 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. El Instituto Municipal para la Formación y Empleo del Ayuntamiento de Málaga creó en su día la Escuela Municipal de Empresas de Málaga, que es un espacio de formación y encuentro dirigido a personas jóvenes e interesadas en distintos ámbitos relacionados con la creación y consolidación de empresas.

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.

## LE POLITICHE OCCUPAZIONALI NEL MERCATO DEL LAVORO EUROPEO E SPAGNOLO: ANALISI GIURIDICO DELLE MISURE DI ASSUNZIONE E IMPRENDITORIA PER L'INSERIMENTO DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO

## LAS POLÍTICAS OCUPACIONALES EN EL MERCADO DE TRABAJO EUROPEO Y ESPAÑOL: ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN Y EMPRENDIMIENTO PARA EL INGRESO DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO

*Contratado Predoctoral FPU Universidad de Granada*

### I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL MERCADO LABORAL Y SU DESEMPLEO

Por las elevadas tasas de desempleo juvenil, la política legislativa actual ha decidido calificar a esta cuestión de “*problema estructural*”, ex apartado II de la introducción de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo<sup>1</sup>.

Una de las más recientes legislaciones de la concepción que se pretende transmitir se localiza, en un primer momento, en el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral; y en segundo lugar, en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma de Mercado de Trabajo. Claramente las reformas abordadas encuentran apoyo en el preámbulo del precitado texto normativo: “*la crisis económica que atraviesa España desde 2008 ha puesto de relieve las debilidades del*

---

<sup>1</sup> Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

*modelo laboral español. La gravedad de la crisis actual no tiene precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente, que las principales economías europeas”.*

Circunstancia que con particular alusión al colectivo de jóvenes y al emprendimiento, se vuelve a recordar en el preámbulo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, pues el grave problema de la economía y la sociedad española es la alta tasa de desempleo juvenil.

Desde este planteamiento, con este estudio se desarrolla, desde una metodología analítica, crítica y propositiva, un estudio de la política jurídica resultante en materia de “*empleo y desempleo juvenil*”: se persigue comprender y valorar su auténtico y genuino sentido, así como el análisis de su alcance desde la técnica jurídica y la evolución implícita en la praxis conducente hacia una postergación de las medidas destinadas a la integración de los jóvenes que se encuentran fuera del mercado laboral o en condiciones de precariedad<sup>2</sup>. Lo anterior con la premisa principal de crear empleo.

## **II. LA GARANTÍA JUVENIL EN EUROPA Y ESPAÑA: LA INSERCIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL**

La crisis económica que azota a España y Europa –un continente con un preocupante problema de envejecimiento de su población– se ceba especialmente sobre los jóvenes –afectando con especial intensidad a la juventud española

---

<sup>2</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011, *passim*. Asimismo, MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N.: “La contratación laboral: la reforma de la contratación laboral, de nuevo el fomento del empleo a través de la precariedad”, *Revista General de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 34, 2013, *passim*.

donde el desempleo juvenil es siempre, prácticamente, el doble del desempleo general<sup>3</sup>-. La concurrencia de factores económicos negativos está ocasionando un contrasentido: a la par que se adoptan reformas legislativas para retrasar la edad ordinaria de jubilación<sup>4</sup> –en aras de la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social–, un alto porcentaje de la generación que habría de financiar las pensiones futuras no está cotizando –ni previsiblemente lo hará– por falta de ocupación laboral<sup>5</sup>. Por este motivo, entre las propuestas para combatir el desempleo juvenil destaca, especialmente, la de “*Garantía Juvenil*”<sup>6</sup>, cristalizadas en medidas en materia de contratación y emprendimiento.

En efecto, el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 propuso la Iniciativa de Empleo Juvenil. En España, la Garantía Juvenil fue introducida por el Consejo de Ministros de Empleo, Asuntos Sociales y Consumo, que acordó en fecha 28 de febrero de 2013, el establecimiento de la Garantía Juvenil que formalmente fue adoptada por acuerdo del Consejo de 22 de abril de 2013<sup>7</sup>. Además, se encuentra en plena coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y que se constituye como el instrumento fundamental de

---

<sup>3</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M<sup>a</sup>. R., Y MOLINA NAVARRETE, C.: La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al "espíritu emprendedor" y retorno del "pensamiento mágico", en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 361, 2013, pág. 21.

<sup>4</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: *La edad de jubilación*, Granada, Comares, 2011, *passim*.

<sup>5</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo», en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 178.

<sup>6</sup> Recomendación de Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

<sup>7</sup> Recomendación de Consejo de fecha 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

impulso del empleo joven y del emprendimiento dentro de la estrategia global del Gobierno para avanzar hacia la recuperación económica.

La Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, elaborada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y aprobada en fecha de 12 de marzo de 2013, es resultado de un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, siendo su principal objetivo erradicar el desempleo juvenil a través de la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento<sup>8</sup>. Para hacerlo posible, la Estrategia contiene 100 medidas encaminadas a favorecer la inclusión laboral de los jóvenes. De las 100 medidas que posee, solo 15 tienen efectos a corto plazo – aprobadas de forma inmediata a través del 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– y verdaderamente se encuentran dirigidas a estimular la contratación, el emprendimiento, la mejora de educación, la formación y la intermediación en el mercado de trabajo. El resto son en su totalidad medidas obvias carentes de contenido y que debido a su falta actual de desarrollo se mueven en el ámbito de lo futurible<sup>9</sup>.

Las características del grupo de población a las que se dirige la Garantía Juvenil son muy heterogéneas, ya que engloba tanto a jóvenes que han abandonado prematuramente sus

---

<sup>8</sup> OJEDA AVILÉS, A. Y SIERRA BENÍTEZ, E. M.: “La Segunda Fase de Nueva Reforma Laboral Española”, en *Revista Derecho de Trabajo*, núm. 6, 2013, pág. 1317.

<sup>9</sup> MORALES ORTEGA, J. M<sup>a</sup>.: “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el Contexto Europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>. F., Y CALVO GALLERO, J. (Coords.) *et al: La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2013, pág. 66.

estudios y, por tanto, que no disponen de cualificación ni tampoco de experiencia laboral, como a aquellos titulados superiores, con amplias habilidades e incluso con experiencia laboral previa que, sin embargo, –tristemente– buscan empleo sin éxito. Por ello, el Plan contiene medidas ajustadas a los distintos perfiles de jóvenes en función de su situación para englobar –utilizando distintas vías– tanto a los jóvenes inscritos como demandantes de empleo, como a quienes no han optado por esa vía de activación, así como a los jóvenes más alejados del mercado laboral. En todo caso, el Plan se ha articulado teniendo presente la necesaria corresponsabilidad de los jóvenes en el objetivo de lograr una incorporación exitosa en el mercado laboral y recogiendo el énfasis que la Recomendación otorga a las medidas a favor de la movilidad laboral en el ámbito nacional y europeo.

Tanto la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016, así como el Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, ha traído como desenlace la publicación de diversos textos normativos: el 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, tramitado como proyecto de ley que ha culminado en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y que según su Exposición de Motivos, *“responde a las recomendaciones que, en materia de empleo joven, ha realizado la Comisión Europea y se enmarca dentro del Plan Nacional de Reformas puesto en marcha por el Gobierno. De esta forma, está en línea con los objetivos de la «Garantía Juvenil» europea y desarrolla buena parte de las recomendaciones específicas o líneas de actuación que se proponen desde los ámbitos de la Unión Europea”*. A los textos anteriores, se ha de añadir la reciente Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.



El Título I de la Ley 11/2013, de 26 de julio, –el único de los Títulos de la Ley que posee un verdadero contenido laboral– y que responde a la rúbrica “*Medidas de desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven*”, consta de cuatro capítulos que regulan, respectivamente, el fomento del emprendimiento y el autoempleo (artículos 1-6), incentivos fiscales (artículos 7 y 8), estímulos a la contratación (artículos 9-14) y mejora de la intermediación (artículos 15 y 16). No sólo la rúbrica del capítulo sino el contenido de las medidas plasmadas en el texto pone de relieve una absoluta confusión normativa, puesto que es este capítulo no hay ni una sola medida a favor del emprendimiento sino más bien de promoción del autoempleo: el Gobierno y el legislador incurren en una de las confusiones más elementales hoy existentes al identificar el “*emprendimiento*” que supone un marco favorable a la iniciativa económica y a la función empresarial, con el “*autoempleo*” que implica formas de ocupación basadas en el trabajo por cuenta propia, haciendo pasar a todo auto-empleador por emprendedor<sup>10</sup>. Dentro de la política legislativa de promoción de “*emprendimiento*” también ha de hacerse referencia a la promulgación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

No obstante, la promoción de los jóvenes emprendedores no es algo tan novedoso como el Gobierno y los medios de comunicación quieren hacer creer, puesto que en nuestra legislación tenemos numerosos precedentes en esta materia, como es el caso del Decreto 83/1999, de 6 de abril sobre iniciativas de futuro para jóvenes andaluces, de la Junta de Andalucía, cuyo capítulo IV lleva por rúbrica “*de los jóvenes*”

---

<sup>10</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M<sup>a</sup>. R., Y MOLINA NAVARRETE, C.: La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al "espíritu emprendedor" y retorno del "pensamiento mágico", en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 361, 2013, pág. 34.

*emprendedores*”, y en sus artículos 13 a 15 se regula un “*programa para jóvenes emprendedores*”<sup>11</sup>.

### **III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN Y EMPRENDIMIENTO DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL**

La nueva política jurídica de ordenación de la incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes se fundamenta en los siguientes ejes:

#### **1. Medidas en materia de contratación**

##### *1.1. Contrato de Apoyo a los Emprendedores*

Esta modalidad contractual fue introducida por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral. Tampoco es una novedad absoluta porque esta Ley lo que hace es recoger, particularizar y transformar el sentido y el alcance del desaparecido contrato para el fomento de la contratación indefinida. Esta modalidad contractual faculta la formalización de un contrato indefinido a jornada completa y con un período de prueba de un año, con la excepción para éste último de que el trabajador no haya ya realizado las mismas funciones en la empresa bajo cualquier forma de contrato. El período de prueba supone no solo la introducción de la precariedad ante la posibilidad de prescindir libremente y sin indemnización alguna del trabajador durante el primer año de contrato –con solo alegar y justificar carencia de aptitudes precisas para el desempleo de la actividad para la que se le contrató– sino también la alteración del sistema de

---

<sup>11</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo», en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 185.

fuentes de Derecho del Trabajo. Es así porque el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores establece que se puede concertar un período de prueba por escrito con sujeción a los límites que en su caso establezcan los convenios colectivos; y en su defecto, este será de seis meses máximo para los titulados y dos meses máximo para el resto de trabajadores<sup>12</sup>.

Los requisitos para poder formalizar el contrato de Apoyo a los Emprendedores son los siguientes: se podrá realizar hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%; para empresas que tengan menos de 50 trabajadores en el momento de la contratación; por tiempo indefinido; jornada completa y parcial; y período de prueba de un año. El período de prueba no podrá existir cuando el trabajador haya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa bajo cualquier modalidad de contratación.

Se fomenta este contrato mediante bonificaciones e incentivos fiscales. Se bonifica este contrato para el colectivo de jóvenes de 16 a 30 años con 1000 euros el primer año de contrato (83,3 euros/mes), 1100 en el segundo (91,67 euros/mes) y 1200 en el tercero (100 euros/mes), incrementándose la cuantía en 100 euros (8,33 euros/mes) cuando se contrata a mujeres en ocupaciones en las que este colectivo está menos representado. Por otro lado, para los mayores de 45 años, con 1300 euros al año durante tres años (108,3 euros/mes) y 1500 euros al año durante tres años cuando sean mujeres en ocupaciones en las que se encuentren menos representadas (125 euros/mes).

---

<sup>12</sup> TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, págs. 280 y ss.

Por su parte, los incentivos fiscales vigentes son las siguientes: a) Por el primer trabajador menor de 30 años contratado, la empresa tendrá derecho a una deducción de 3.000 euros de la cuota íntegra del período impositivo correspondiente a la finalización del período de prueba de un año exigido en el contrato. b) En caso de contratar a un desempleado perceptor de prestación contributiva, se tendrá derecho a una deducción de la cuota íntegra del período impositivo correspondiente a la finalización del período de prueba de un año exigido en el contrato del 50% del menor de los siguientes importes: i) el importe de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación; o ii) el importe correspondiente a doce mensualidades de la prestación por desempleo que tuviera reconocida. c) Esta deducción se aplicará respecto de aquellos contratos realizados en el período impositivo hasta alcanzar una plantilla de 50 trabajadores y siempre que en los doce meses siguientes al inicio de la relación laboral se produzca, respecto a cada trabajador, un incremento de la plantilla media total de la entidad en al menos una unidad respecto a los doce meses anteriores.

### *1.2. Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa*

Conforme el artículo 9 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, bajo esta modalidad contractual se puede contratar indefinidamente o a duración determinada a un joven menor de 30 años a tiempo parcial por un máximo del 50% de la jornada ordinaria de la propia de un trabajador comparable, en los términos de artículo 12.1 del Estatuto de los Trabajadores. La exigencia es su vinculación formativa.

El objetivo de este contrato es estimular la contratación al tiempo que se posibilita que los jóvenes puedan mejorar su empleabilidad al compatibilizar formación y experiencia

profesional. Se trata de la articulación de un incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa que permita al desempleado una cualificación profesional con conexión con el mercado de trabajo.

Los beneficiarios serán jóvenes desempleados menores de 30 años sin empleo anterior con una experiencia laboral inferior a tres meses o que procedan de otro sector –recualificación profesional– y que compatibilicen empleo con formación en alguno de los siguientes supuestos: a) Formación acreditable o procedente de una convocatoria de los servicios públicos de empleo. b) Formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación de una duración mínima equivalente a los certificados de nivel 1 (90 horas). Igualmente, podrán ser beneficiarios aquellos jóvenes menores de 30 años que se encuentren desempleados desde hace más de 12 meses y que compatibilicen empleo con la formación arriba descrita.

Como requisito, el trabajador deberá acreditar estar realizando o haber realizado en los 6 meses previos a la celebración del contrato la formación señalada, sin que sea necesario que dicha formación esté vinculada específicamente al puesto de trabajo ofertado. En cambio, la empresa como requisito deberá conservar el mantenimiento del empleo neto –con objeto de evitar el efecto sustitución–.

El incentivo consiste en la reducción de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un máximo de 12 meses: 75% de reducción para empresas de más de 250 trabajadores y 100% para el resto. Este incentivo podrá ser prorrogado por otros 12 meses adicionales siempre que se acredite por el trabajador la realización de la formación referida, también, en ese segundo año o en los 6 meses inmediatamente anteriores a la renovación. Por último, el ámbito temporal de la medida será hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%.

### *1.3 Contrato joven con microempresas*

Regulado en el artículo 10 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. El objetivo de este contrato es el de estimular la contratación indefinida de jóvenes por parte de las microempresas y los empresarios autónomos. Se trata de la creación de un incentivo en la contratación indefinida que permita a los autónomos y a las microempresas contratar a un joven desempleado en condiciones ventajosas. Los beneficiarios serán jóvenes desempleados menores de 30 años.

La empresa, para beneficiarse de este contrato, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Autónomos y empresas con hasta nueve trabajadores. b) Mantenimiento del empleo neto –para evitar el efecto sustitución–. c) Sólo es posible que cada empresa o autónomo suscriba un contrato de este tipo. En cambio, el trabajador como requisito para beneficiarse de este contrato no deberá haber tenido un vínculo laboral anterior con la empresa que le contrata.

El incentivo consiste en la reducción del 100% de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año de contrato del primer trabajador joven que se contrate mediante esta fórmula a partir de la entrada en vigor de la norma de aplicación. Este incentivo estará condicionado a que la duración efectiva del contrato supere los 18 meses salvo extinción procedente del mismo. Por último, el ámbito temporal de la medida será hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%.

### *1.4 Contrato generaciones*

Esta nueva modalidad contractual se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de

apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

El objetivo de este contrato es facilitar la incorporación de la experiencia a los proyectos de los jóvenes autónomos. Se trata de la creación de un incentivo a la contratación indefinida que estimula a los jóvenes autónomos a contratar a un desempleado mayor de 45 años que pueda ofrecerle la experiencia necesaria para procurar el éxito empresarial.

Los beneficiarios son los jóvenes autónomos y desempleados de larga duración con 45 años o más. Como requisito, el autónomo deberá tener hasta 30 años y no tener trabajadores contratados con carácter previo a la suscripción del contrato. En cambio, el trabajador como requisito, deberá ser parado de 45 o más años de larga duración (12 meses) o ser beneficiario del Plan Prepara.

El incentivo consiste en la celebración de un contrato indefinido a tiempo completo o a tiempo parcial con una reducción de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes del 100% durante el primer año de contrato. Por último, el ámbito temporal de la medida será hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%.

### *1.5 Contrato primer empleo joven*

Esta nueva modalidad contractual se encuentra recogida en el artículo 12 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

El objetivo de este contrato es incentivar que los jóvenes puedan tener una primera experiencia profesional. Se trata de una modalidad del actual contrato eventual cuya causa se encuentra en la ausencia de experiencia del trabajador objeto

del contrato –causa de carácter subjetivo– e incentivado en su transformación en indefinido.

Los beneficiarios serán demandantes de empleo menores de 30 años con una experiencia laboral inferior a tres meses. La empresa, para beneficiarse de este contrato, deberá cumplir con el requisito del mantenimiento del empleo neto –para evitar el efecto sustitución–. La jornada deberá ser de al menos el 75% de la jornada a tiempo completo.

Como incentivo las empresas que transformen en indefinidos estos contratos tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 500 euros al año durante tres años y de 700 euros si el contrato se suscribe con mujeres. Por último, el ámbito temporal de la medida será hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%.

### *1.6. Contratos en prácticas para el primer empleo: un marco de calidad para los períodos de prácticas*

Los interlocutores sociales y las instituciones europeas y nacionales respaldan los aspectos positivos de los períodos de prácticas de los jóvenes: el paso de los jóvenes de la educación y formación recibida al empleo pone de manifiesto que los aprendizajes y los períodos de prácticas de calidad pueden ser una buena vía para entrar en el mundo laboral<sup>13</sup>. Sin embargo, a pesar del amplio consenso en torno a la importancia de las prácticas existen serias dudas sobre la calidad de los períodos de prácticas disponibles y su valor añadido: en este sentido, preocupa la insuficiencia de los contenidos de la formación, la inadecuación de las condiciones de trabajo y el encadenamiento de períodos de prácticas que

---

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión de fecha 18 de abril de 2012, sobre “*Hacia una recuperación generadora de empleo*” [COM (2012) 173 final].



en realidad se utilizan para sustituir puestos de trabajo reales<sup>14</sup>.

Los elementos que permiten configurar un marco de calidad para las prácticas han de concurrir con el respeto de las siguientes garantías<sup>15</sup>:

- Un período en prácticas debe plasmarse en un convenio por escrito que incluya objetivos didácticos, condiciones laborales adecuadas, derechos y obligaciones y duración razonable.
- Transparencia sobre las condiciones laborales y el contenido didáctico de las prácticas.
- Facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral fomentando el aprendizaje de calidad.
- Formación introductoria y descripción clara del trabajo desarrollado por la organización y de la problemática específica del sector.
- La asignación de un tutor que supervise y asesore al trabajador en prácticas en sus funciones.
- Duración razonable que evite sustituir a empleos regulares.
- Condiciones laborales dignas, cobertura de la seguridad social y protección social de los trabajadores en prácticas.
- Remuneración o compensación de costes acordes al trabajo realizado y debidamente especificado en el contrato.

---

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión de fecha 19 de junio de 2013, sobre “*Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil*” [COM (2013) 447 final].

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión de fecha 5 de diciembre de 2012, “*Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE*” [COM (2012) 728].

En nuestra legislación laboral, la regulación del contrato de trabajo en prácticas establecido en el artículo 11.1 del Estatuto de los Trabajadores<sup>16</sup>, ha vuelto a ser modificado por medio de la Disposición Final Segunda del 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, y de la posterior Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que en aras de fomentar el empleo de los jóvenes menores de treinta años, recoge la posibilidad de transformar las becas y prácticas no laborales en empresas, en contratos laborales en prácticas. Del mismo modo, ha modificado y suprimido el límite temporal de los cinco años desde la finalización de los estudios para formalizar esta medida contractual; y la posibilidad de su formalización en el caso de haber obtenido un certificado de profesionalidad mediante un contrato para la formación en la misma empresa. Esta modalidad es incentivada con una bonificación de 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social<sup>17</sup>.

## 2. Medidas de emprendimiento

Uno de los ejes fundamentales sobre los que se articula el empleo juvenil es el de las medidas de fomento del emprendimiento como solución para que los jóvenes desempleados dejen de estar en dicha situación. A tal fin se

---

<sup>16</sup> MERCADER UGUINA, J. R.: “Artículo 11. Contratos formativos”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (DIR.), Y SERRANO FALCÓN, C. (Coord.) *et al: El nuevo Estatuto de los Trabajadores. Estudio jurídico-sistemático del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores*, Granada, Comares, 2012, págs. 197 y ss.

<sup>17</sup> TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 285.

proponen un conjunto de medidas que poseen el objetivo de impulsar el emprendimiento de jóvenes menores de treinta años –o, en su caso, mujeres de hasta treinta y cinco– mediante el siguiente catálogo de medidas:

### *2.1. Tarifa plana para jóvenes autónomos*

Esta medida de emprendimiento se encuentra recogida en el artículo 31 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. El objetivo es facilitar el autoempleo y el inicio de la actividad emprendedora –inicialmente la tarifa plana era tan solo una medida pensada en favorecer el emprendimiento de los jóvenes que quisieran darse de alta en autónomos, pero a día de hoy, tras la aprobación de la ley 31/2015, se ha extendido a cualquier edad–.

En efecto, la cuota por contingencias comunes de los trabajadores por cuenta propia o autónomos que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores se reducirá a la cuantía de 50 euros mensuales durante los 6 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda.

Más específicamente la secuencia de descuentos de la tarifa plana es la siguiente. Los primeros 6 meses: se paga la cuantía fija de 50 euros (ahorro de 209,13 € sobre la cuota normal mínima). Los seis meses siguientes: una reducción del 50% (ahorro de 129,57 €). Los tres meses siguientes: una reducción del 30% (ahorro de 77,74 €). Los tres meses siguientes: una bonificación del 30% (ahorro de 77,74 €). Hasta aquí puede observarse un período de tiempo bonificado de 18 meses; pero si se es trabajador menor de 30 años y trabajadora menor de 35 años podrán continuar aplicándose una bonificación adicional del 30% (ahorro de 77,74 %) hasta un período de 12 meses más. En total, el joven autónomo podrá disfrutar de las citadas bonificaciones durante 30 meses:

18 meses iniciales más 12 meses posteriores –18 meses si no se reúne los requisitos de edad–.

## 2.2. *Emprendimiento con crédito*

Con la finalidad de mejorar la protección social de los trabajadores autónomos jóvenes, a la vez que para incentivar la puesta en marcha de iniciativas emprendedoras, el artículo 5 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, regula la suspensión y reanudación del cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia.

## IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

La reformada ordenación jurídico-política de la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, dimanada de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016 y de su instrumentación legal, no se construye sobre la concepción, engendramiento, trascendencia, ni alcance del término “*trabajo humano*” de la persona que lo realiza<sup>18</sup>. Tampoco se construye en el regazo del Derecho Social del Trabajo Clásico y Tuitivo, protector de la actividad laboral y de la persona que la desarrolla. Muy al contrario, se fundamenta en un Derecho del Trabajo de marcados tintes liberales, sustentado con el mercantilizado concepto de empleo concebido como actividad profesional generadora de unos costes para el empleador o emprendedor que, con el único y buen objetivo de crear empleo, y por ende, reducir las elevadas tasas de desempleo juvenil existentes, proyectan a los trabajadores una reducción

---

<sup>18</sup> SALVIA, A.: “Trabajo, autonomía económica y desarrollo humano y social” en RAMÍREZ, L. E. (Coord) *et al. Derecho del Trabajo y Derechos Humanos*, Buenos Aires, Editorial BdeF, 2008, págs. 3 y ss.

de derechos de la persona conseguidos y conquistados tras muchos años de avances paulatinos y progresivos.

La consecuencia no es otra que toda una generación de trabajadores pobres, sumisos y precarios, tanto por las propias condiciones de empleo como por las formas y modos de acceder al mismo<sup>19</sup>. La Estrategia orientada a crear empleo juvenil, termina por igualar e impregnar aquellos empleos de jóvenes que ya poseían trabajo, con los trabajos de los jóvenes que acceden a un primer empleo, pues ambos –tanto trabajadores jóvenes empleados como empleados que acceden a un primer trabajo– acaban con relaciones laborales reguladas y normativizadas por todo el elenco de reformas transversales introducidas por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma de Mercado de Trabajo y sucesivas normativas que terminan por flexibilizar el ordenamiento jurídico-laboral. Y por supuesto, una vez introducidos en el mercado de trabajo, continúan con idéntica situación precaria. Las personas mercantilizadas son consideradas meros instrumentos necesarios para el fin último de crear empleo: acaban convertidos en herramientas y utensilios del denominado “*mercado de trabajo*” en el que la coyuntura actual hace que haya mucha demanda y poca oferta. Es la oferta la que trata de fomentar y de impulsar las relaciones laborales a cambio de debilitar el estatuto de derechos de las personas empleadas del mismo modo que actúa sobre la flexiseguridad: flexibilidad en la regulación de las condiciones de empleo y una seguridad para el empleado que no se localiza ni en sus derechos ni en el propio contrato de trabajo. En consecuencia, directamente, no se encuentra

---

<sup>19</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J. L. Y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales de mercado de trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., Y MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N. (Dir.) *et al.* *Comentario a la Constitución Socioeconómica de España*, Granada, Comares, 2002, págs. 287 y ss.

ésta última o, si se localiza, es de manera muy atenuada<sup>20</sup>. Las medidas relativas al fomento de la empleabilidad se constituyen para otorgar mayores derechos y poderes para los empleadores<sup>21</sup> –parte fuerte del contrato de trabajo– obviando la tutela del trabajador –parte débil del mismo–.

Se agrieta y fractura así, la esencia y razón de ser del Derecho Social del Trabajo en un modelo de Estado social y democrático de Derecho. Pero no solo eso, sino que las medidas puestas en marcha para el fomento del emprendimiento juvenil como modo y forma de crear empleo en la matriz de este colectivo, traslada por completo la responsabilidad de crear trabajo desde las empresas y empleadores –adultos– a los propios jóvenes<sup>22</sup>. Si funcionara sería una estupenda medida pero no funciona: ¿la actuación y solución para salir de esta situación consiste realmente en medidas de creación de empresas y emprendimiento por los jóvenes que viven y se desarrollan en un contexto de profunda crisis económica en el que, en primer lugar, el crédito no fluye y está muy restringido, y en segundo lugar, el consumo se contrae y es reducido? Elementos que con total claridad están restando éxito, desde el primer momento, a las verdaderas iniciativas de emprendimiento y al emprendimiento como herramienta para la empleabilidad juvenil. Y el legislador es consciente de ello. Es más, se delata cuando en el artículo primero de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a

---

<sup>20</sup> TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 288.

<sup>21</sup> BAYLOS, A. (2012). El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario. *Revista de derecho social*, número 57, págs. 9 y ss.

<sup>22</sup> Paradójico, por supuesto: como si acaso la culpa de las altas tasas de desempleo y de la sociedad actual, con toda una generación de jóvenes –brillantes–perdida, fuera culpa de ellos.

los emprendedores y su internacionalización, expresa que el objeto legal es no sólo el fomento de la cultura emprendedora sino también la creación de “*un entorno favorable a la actividad económica*”<sup>23</sup>.

Por otro lado, en la práctica y en el contexto actual, la estabilidad en el empleo es una concatenación y enlace constante de contratos precarios y no una contratación indefinida en términos de calidad y seguridad en el empleo. Además, la presencia del desempleo en España es una realidad social evidente. La negativa situación económica y del mercado de trabajo español son los pilares sobre los que se asienta esta circunstancia, junto a las políticas jurídicas puestas en marcha, que han derivado a un aumento del desempleo en España a raíz de las facilidades para extinguir la relación laboral. A fin de ello, el reformado ordenamiento jurídico-laboral, en vez de proteger al trabajador y su actividad profesional, fomentando e impulsando el empleo en términos seguros, estables y con derechos –trabajo decente conforme expresión de la OIT– ha generado obligaciones de empleo –con mayor poder y derechos para el que lo crea– constituyendo el sistema de relaciones laborales sobre la base errónea de que la flexibilización y la liberalización de la regulación del mercado de trabajo, en conexión con el emprendimiento –en esencia, trabajador autónomo–, generará competitividad y será la clave para la creación y el mantenimiento del empleo. Al parecer, en este justo momento, resulta suficiente con que el joven acceda al mercado de trabajo sin tener en cuenta el precio que deberá pagar para obtener una prestación de muy escasa duración y totalmente

---

<sup>23</sup> TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 289.

precaria, solución notoriamente inadecuada<sup>24</sup>. Definitivamente, el legislador no se muestra nada ambicioso, no responde a las expectativas de la gravedad de la situación, ni a la condición estructural del importante problema que vivimos.

---

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Empleo juvenil y política de empleo”, en *Relaciones Laborales*, núm. 12, 1998, pág. 2.





## EL PARO JUVENIL. POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y EMPRENDIMIENTO JOVEN DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

LUCÍA ARAGÜEZ VALENZUELA  
*Doctoranda Universidad de Málaga*

### I. RESUMEN

La tasa de desempleo desgraciadamente ha sido un problema protagonista en los últimos años y, principalmente, tras la manifestada crisis a finales del 2007. Esta situación ha llegado con mayor ahínco a los sectores más desfavorecidos, como son los trabajadores mayores de 45 años y al colectivo joven.

Este estudio aborda el tema del desempleo juvenil; sin embargo, los contextos nacionales y regionales varían ampliamente en el mundo y las políticas que funcionan adecuadamente en un país pueden no resultar viables en otro debido a diferencias institucionales, sociales, culturales o económicas—. El objetivo de esta comunicación consiste en presentar algunas recomendaciones sobre los principios que deberían guiar la política —principalmente encaminada a la formación y el emprendimiento de los jóvenes—, centrando una especial atención en aquellos que están a punto o han terminado sus estudios universitarios.

En España casi se dobla el porcentaje de desempleo entre menores de 25 años de la media de la UE-27, por lo que se han tratado de efectuar una serie de políticas de empleo paliativas de esta situación. Algunas de las existentes en España pueden ser las bonificaciones a la contratación de jóvenes desempleados, el diseño de modelos de contratos específicos para jóvenes que han apostado por la

flexibilización en las condiciones de despido y de duración del contrato; y finalmente, la formación de este colectivo joven<sup>1</sup>.

Atendiendo a las cifras devastadores existentes en la actualidad respecto a este colectivo –que serán objeto de análisis a lo largo de esta comunicación–, se efectuará un estudio comparado de: la situación de desempleo del sector juvenil a nivel europeo, con especial referencia a España e Italia; a nivel nacional, se tendrán en cuenta las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas que forman parte de nuestro país –principalmente en lo que respecta a la región de Andalucía al ser una de las más afectadas (según los datos de Eurostat del año 2014 en el índice de desempleo regional con un 38,4% de parados jóvenes)-; y, finalmente, se analizará la provincia de Málaga como territorio protagonista a nivel local.

Finalmente, mantendremos la importancia de la formación como una de las causas motivadoras del desempleo juvenil; por ello, una parte muy interesante de esta comunicación consiste en valorar la Universidad de Málaga como una institución incubadora no únicamente en la formación y el aprendizaje del sector universitario, sino también como una plataforma de inserción de los jóvenes estudiantes en el mercado laboral.

## **II. EL PARO JUVENIL A NIVEL EUROPEO, NACIONAL, AUTONÓMICO Y LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PROVINCIA DE MÁLAGA.**

La crisis económica mundial ha marcado un antes y un después en materia laboral –además de en otros muchos escenarios políticos, económicos, sociales o culturales–,

---

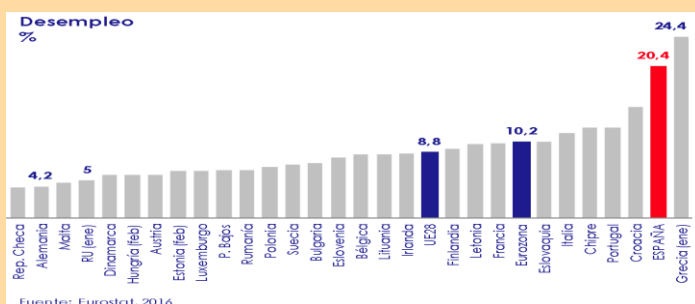
<sup>1</sup> O'HIGGINS N. *Desempleo juvenil y política de empleo: Una perspectiva global*, Colección de Informes de la OIT, núm. 45, 2001.

donde cada vez un mayor número de trabajadores no encuentran trabajo, ya sea acorde o no a su cualificación o, al encontrarlo, las condiciones laborales que se les ofrecen son indecentes (trabajo tendente a la precarización).

La Unión Europea no aprueba normas de fomento del empleo, ni armoniza tampoco ningún tipo de planificación al respecto, su única función en este contexto implica dictar una serie de directrices<sup>2</sup> para que, posteriormente, cada país las cumpla con los instrumentos jurídicos y la planificación que estime, pero siempre bajo el mantenimiento de los objetivos europeos<sup>3</sup>.

España y Grecia, como se muestra en la siguiente gráfica – Gráfico 1–, son los países que en la actualidad mantienen unos mayores niveles de desempleo en el conjunto de colectivos (mujeres, hombres, mayores y jóvenes), casi duplicando las cifras de paro en países como Alemania, República Checa o Malta.

Gráfico 1



<sup>2</sup> ALUJAS RUIZ, J. A. *Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, (61): 77-92.

<sup>3</sup> BALLESTER, M. *Lecciones para el futuro del empleo en la Estrategia post-Lisboa a partir de 2010*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2010, (Extra 2): 35-67.

Antes de abordar esta cuestión, resulta necesario definir algunos aspectos. Según la definición estándar de las Naciones Unidas, “juventud” comprende a las personas jóvenes entre 15 y 24 años de edad, ambos inclusive. En la práctica, la definición operativa de juventud o de gente joven varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos. Además, según la definición de la OIT –que actualmente es la más utilizada– los desempleados<sup>4</sup> se definen como aquellas personas que no han trabajado durante más de una hora del corto período de referencia (generalmente, la semana o el día anterior), pero que se encuentran disponibles para trabajar, y están buscando trabajo activamente. Sin embargo, incluso en los países industrializados, pueden aparecer diferencias entre países a partir de esta definición bastante ambigua. Por ejemplo, en la mayoría de los países se considera que los estudiantes se encuentran fuera de la población activa; en otros, como Noruega, se les incluye si se encuentran buscando trabajo de forma activa<sup>5</sup>.

---

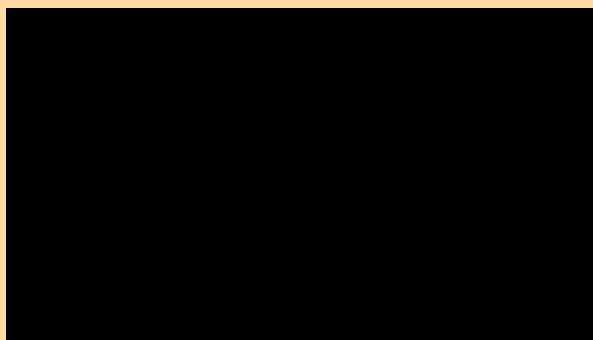
<sup>4</sup> El fomento del empleo juvenil no está en principio reconocido en nuestra Constitución, pero en realidad una lectura del artículo 14 del derecho a la igualdad permite establecer acciones positivas discriminatorias a favor de colectivos desfavorecidos. Asimismo se desprende del artículo 40.1 de la CE que se obliga a los poderes públicos a fomentar el pleno empleo con políticas activas de fomento del empleo, fundamentalmente; y el artículo 42 que obliga a los poderes públicos a proteger a la juventud (el Estatuto de Andalucía si vincula la protección de la juventud y el empleo de los mismos), permite sin duda establecer políticas de fomento del empleo juvenil.

<sup>5</sup> La tasa de desempleo juvenil es mucho más elevada que la de los adultos en la mayoría de los países del mundo; estimaciones recientemente realizadas por la OIT sugieren que al menos 60 millones de jóvenes se encuentran sin trabajo y que las tasas de desempleo juvenil son, por término medio, tres veces más elevadas que las de los adultos. El desempleo juvenil es más elevado que el adulto en prácticamente todos los países sobre los que se dispone de estadísticas, y esto es así tanto si el desempleo total del país en cuestión es alto o bajo.

El sector de desempleo juvenil cuenta con un gran número de jóvenes que tienen problemas al buscar un trabajo por primera vez, y los niveles de paro juvenil son bastante graves en muchos de los Estados miembros de la OIT. Sin embargo, lo que sí es común a todos los países, es el hecho de que la tasa de desempleo juvenil es siempre más alta que la general de cada país, lo cual se ha visto notablemente acrecentado tras el periodo de crisis<sup>6</sup>.

En los países en desarrollo, el desempleo juvenil visible se ve complicado por la existencia de unos niveles considerables de subempleo y de puestos de trabajo de baja calidad en el sector informal<sup>7</sup>. Ambos fenómenos se encuentran muy extendidos, lo que sugiere que el problema de integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo en los países en desarrollo, es incluso más grave de lo que parece a primera vista.

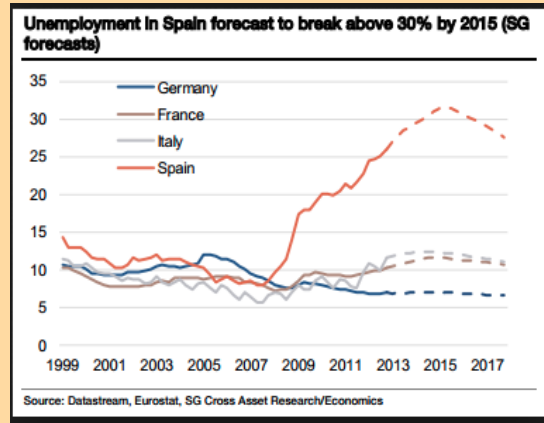
Gráfico 2



---

<sup>6</sup> O'HIGGINS, N. *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva Global*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001. Pág. 18

<sup>7</sup> Naturalmente, los adultos, al igual que los jóvenes, están afectados por el subempleo y el empleo en el sector informal, y la cuestión de si los jóvenes lo sufren de forma desproporcionada podría ser objeto de nuevas investigaciones.



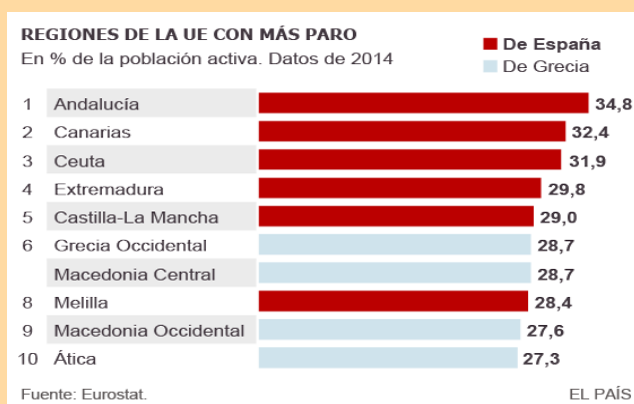
España, junto con Portugal, Italia y también Grecia, muestran una tasa de desempleo en el sector juvenil (de entre 15-24 años) muy alta con respecto a otros países de la UE –Gráfico 2 y 3–. Con mayor protagonismo nos encontramos España e Italia donde duplican las tasas de desempleo de otros países como Francia, Finlandia, e Irlanda; e incluso casi llegan a triplicar las tasas de desempleo con respecto a Bélgica y Polonia.

Gráfico 3



En esta gráfico –Gráfico 4–, se puede observar como la tasa de desempleo se ha mantenido en ascenso desde el año 2007 hasta el 2015, donde alcanza su punto central en aproximadamente el 55% de jóvenes parados. Sin embargo, en el año 2014 bajaron las tasas de desempleo en casi todas las regiones de la Unión Europea (UE) una media de 0,5 puntos porcentuales; aunque se mantienen grandes disparidades que van desde el 2,5% de paro registrado en zonas de Alemania y República Checa al 38,4% de Andalucía según ha informado Eurostat.

Gráfico 4



Según esta gráfica de Eurostat, Andalucía tuvo el mayor índice de desempleo a nivel regional de la UE en el año 2014, posición que, lamentablemente, continúa liderando en la actualidad junto a Canarias y Ceuta.

Tabla 1

Andalucía: Paro menores de 25 años 2016			
	Paro menores de 25 años	Paro hombres menores de 25	Paro mujeres menores de 25
Marzo 2016	60,1%	57,7%	63,2%
Diciembre 2015	55,4%	52,3%	59,1%
Septiembre 2015	57,2%	55,0%	59,6%
Junio 2015	57,6%	56,0%	59,4%
< Paro menores de 25 años 2015			

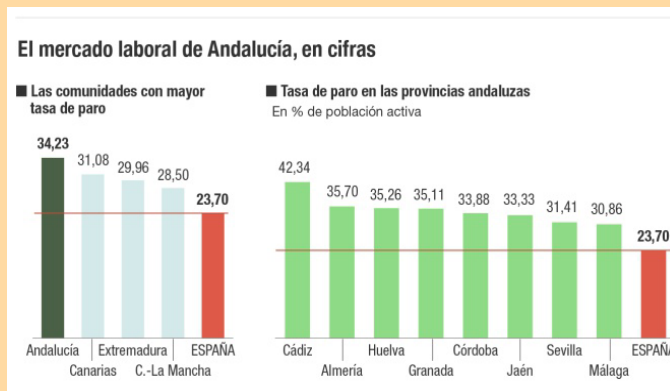


Fuente INE

En el primer trimestre del 2016 –Tabla 1–, y haciendo un análisis comparativo de parados entre hombres y mujeres, Andalucía muestra grandes cifras de desempleo, que incluso han aumentado con respecto a años anteriores en un casi 5%. Además, como podemos observar, en el año 2015-2016 la tasa de paro juvenil se ha mantenido prácticamente con respecto al año 2014, por lo que sigue siendo una tarea pendiente entre los distintos países, sobretodo en España y – más concretamente– en Andalucía.

En Andalucía, nos encontramos con un alto paro juvenil que cae desproporcionadamente si hacemos un análisis comparativo con España. Andalucía se encuentra en la actualidad aproximadamente en un 34,23% de paro frente al 23,7% respecto a España –Gráficas 5 y 6–.

Gráfica 5 y 6<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Meraviglia, A. *El drama del paro en Andalucía se ha convertido en un mal endémico*, EL PAIS ECONOMÍA, 2015. Véase en el siguiente enlace: [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/03/11/economia/1426084538\\_545480.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/03/11/economia/1426084538_545480.html)



La situación negativa de los jóvenes empleados en Málaga ha originado su vez una serie de consecuencias con respecto a la posibilidad de independizarse o emanciparse. Tanto es así que, según los datos del Observatorio de la Emancipación elaborado por el Consejo de la Juventud Española, en el primer trimestre de 2015, tanto la Comunidad Autónoma de Andalucía como en la provincia de Málaga, únicamente 1 de cada 5 menores de 30 años, es decir, el 19.6% de la población joven, consigue vivir en una casa alternativa a la de sus padres. Además, esta tasa continúa en la actualidad agravada en 3,58 puntos respecto al año precedente.

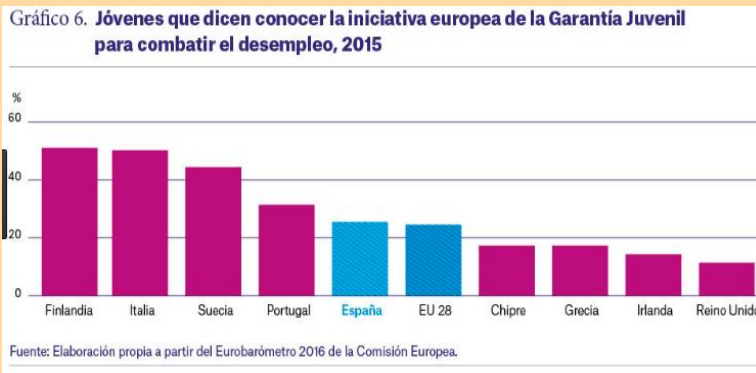
### III. LA FORMACIÓN ENTRE JÓVENES Y SU REPERCUSIÓN EN EL DESEMPLEO. LA IMPORTANCIA DEL EMPRENDIMIENTO

El desempleo juvenil ha desencadenado una evidente necesidad de cara al diseño de políticas de empleo en la UE, tendentes a elaborar diversos programas de integración de jóvenes en el mercado laboral. Un ejemplo característico de esta situación es la Garantía Juvenil<sup>9</sup>, que en teoría se llevó a

---

<sup>9</sup> Art. 88 del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio: “Los jóvenes mayores

cabo para insertar a este colectivo en el mercado laboral pero que en la práctica no ha tenido las repercusiones esperadas, principalmente derivada por la falta de información –Gráfica 6.



En España también se han desarrollado estrategias y programas nacionales para incrementar la empleabilidad en este sector<sup>10</sup>. Un ejemplo consiste en la estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, que es una iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobada en febrero de 2013, tras un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, para dar respuesta a la situación laboral en la que se encuentran muchos jóvenes en España.

---

de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, que cumplan con los requisitos recogidos en este real decreto-ley para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”.

<sup>10</sup> Pese a la inexistencia de la competencia de empleo como tal en la Constitución, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre algunos aspectos referidos a esta materia. Algunas sentencias de recomendada lectura son: la SSTC 95/2005, de 18 de abril, la 230/2003, de 18 de diciembre, y la 190/2002, de 17 de octubre. Estas sentencias consideraron la legislación laboral como una acción de estímulo a la contratación en sus modalidades, incluyendo los incentivos a la contratación y a la formación profesional.

Contempla actuaciones para mejorar la empleabilidad, facilitar la inserción en el ámbito laboral, promover el emprendimiento y mejorar su situación dentro del mercado de trabajo. Para hacerlo posible, la Estrategia contiene 100 medidas<sup>11</sup> encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes – por cuenta ajena o a través del emprendimiento–.

El fomento en la formación y el emprendimiento entre este colectivo más joven es clave. Concretamente en la provincia de Málaga se cumple la premisa que vincula los estudios con las expectativas laborales<sup>12</sup>, lo cual no quiere decir que por el mero hecho de poseer un grado o un ciclo superior implique prosperidad en el empleo, pero sí que es cierto que las posibilidades de conseguir empleo aumentan con respecto al hecho de no tener formación.

El hecho de que la destrucción de empleo sea, en términos generales, una consecuencia aceptada de la crisis económica, pero que debiera desaparecer con la vuelta del crecimiento económico en cada Estado, hace que en aquellos países como España –donde los niveles de desempleo se mantienen altos incluso en momentos de altas tasas de crecimiento económico–, encuentre dificultades para afirmar esta premisa. Por ello, se hace necesario desarrollar, tanto un sistema que de manera constante evalúe las diversas medidas que se implantan para bajar las tasas de desempleo como un cambio

---

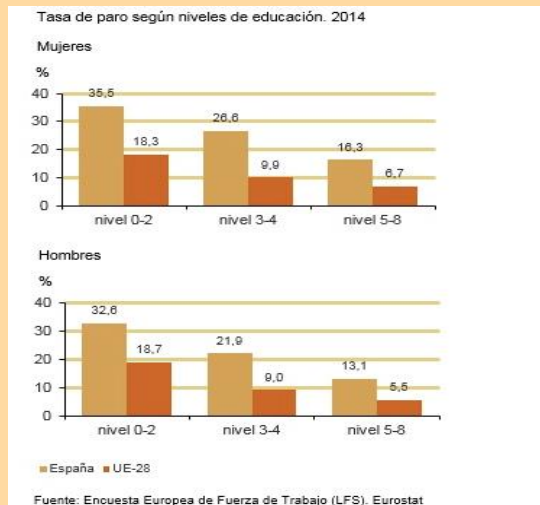
<sup>11</sup>Las medidas son las siguientes: de mejora de la intermediación, mejora de la Empleabilidad, estímulos a la contratación, y fomento del emprendimiento.

<sup>12</sup> Desde la Cumbre de Niza, la inclusión social es en eje constante en las políticas de empleo de la Unión Europea y todos los Planes o Estrategias Nacionales de Inclusión Social. Desde los antiguos Planes Nacionales de Acción de Empleo se proclama la necesidad de promover un mercado abierto para todos o que promueva la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, con especial énfasis en los jóvenes que hubiesen abandonado los estudios.

de cultura jurídica y económica viendo al sector joven como un colectivo formado, cualificado y con grandes expectativas de emprendimiento en el mundo laboral.

La idea de que a mayor nivel educativo origina una menor tasa de paro es determinante para lo que a esta comunicación concierne (Gráfica 7). Con esta idea, podemos centrarnos en el papel que desempeñan en España algunas instituciones de carácter formativo, como ocurre principalmente con la Universidad de Málaga, como plataforma de inserción de jóvenes universitarios en el mercado laboral.

Gráfica 7



### III. LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA COMO PLATAFORMA DE EMPRENDIMIENTO JOVEN

Las Universidades deben ser consideradas como una institución “incubadora” de estudiantes titulados universitarios, pero además también de futuros trabajadores que se incorporarán al mercado laboral en los próximos años. Ayudar a estos jóvenes en el tránsito entre la etapa de estudiante

mediante la inserción en el mundo laboral, es una tarea pendiente en la mayoría de las instituciones universitarias<sup>13</sup>.

La Universidad de Málaga fomenta una serie de programas de colaboración con algunas empresas para tratar de incentivar a los jóvenes en materia de emprendimiento y formación, ofreciendo posibilidades de cara a una futura inserción laboral para así evitar el fracaso<sup>14</sup> de este colectivo sin experiencia práctica. Se hace de suma importancia estructurar un sistema que permita una información eficaz, veraz y de fácil acceso a los jóvenes universitarios sobre las oportunidades y los recursos –puestos a su disposición– que la Universidad les ofrece a los estudiantes. En la Universidad de Málaga se está trabajando con esfuerzo para conseguir que los estudiantes universitarios se conviertan en jóvenes emprendedores, poniendo en marcha nuevos negocios y empresas donde los mismos se sientan protagonistas y permitan exprimir sus ideas innovadoras. De esta forma, se han desarrollado una serie de programas, donde especialmente destacan las cátedras-empresas<sup>15</sup>, basadas en la colaboración con proyectos de investigación lo cuáles permiten a los estudiantes universitarios participar y conciliar su actividad investigadora con la mejora en la formación.

Una de las formas de ayuda más beneficiosas que se le pueden ofrecer a los jóvenes empresarios es el apoyo de un mentor, es decir, una persona que le asesore y le guíe, con

---

<sup>13</sup> Sobre el tema, véase in extenso, ÁLVAREZ CORTÉS, JC, “La participación de las universidades como plataforma para el emprendimiento joven”, en AAVV, *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COORD), Albolote (Granada), Comares, 2017,

<sup>14</sup> PUMAR, N. *La influencia de las medidas activas de empleo en la normativa de protección social: el ejemplo de Alemania*. Temas laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 2002. Págs. 35-62.

<sup>15</sup> Además, existen otras como la constitución de empresas innovadoras de base tecnológica a través de la explotación económica de resultado de investigación, programas de transferencia de conocimientos, etc.

una buena experiencia empresarial. Esta forma de apoyo es de gran valor para los jóvenes puesto que les ayuda a superar dos de los principales obstáculos que pueden afrontar cuando se adentran en el mundo laboral: una experiencia limitada y una posible gran ausencia de redes y contactos.

Concretamente, veamos con cierto detalle algunos de los programas desarrollados por la propia Universidad de Málaga para la inserción de jóvenes universitarios en el trabajo:

- El Plan “E2e: de empresario a emprendedor”: que se caracteriza por buscar la experiencia compartida entre los las empresas y los jóvenes que buscan formación y conocimientos para sacar adelante sus proyectos de autoempleo;
- Emprende en Género: que es un programa dirigido a emprendedores jóvenes, de la provincia de Málaga, que deseen incluir en su idea de negocio el valor de la igualdad de género unida a la innovación social y tienen opción de ganar un premio económico;
- Ideas Factory: donde los jóvenes emprendedores deberán registrar su idea en una web y las ideas más votadas se seleccionarán para participar en un evento en el que se les dota de un equipo de desarrollo en prototipos sus ideas innovadoras;
- Retos Salud Andalucía en la UMA: que consiste en un concurso de ideas para desarrollar de una aplicación móvil que mejore la adherencia de los pacientes al tratamiento de enfermedades crónicas, concretamente del caso de la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC);
- Jornadas Acercando la Empresa a la Universidad: en las que se pretende trasladar a los estudiantes y emprendedores de la provincia, la experiencia y conocimientos de empresarios y profesionales malagueños que les hablarán de gestión empresarial, liderazgo, recursos humanos, etc.;
- Premios AJE: con los que se pretende reconocer la originalidad, innovación y esfuerzo de los jóvenes malagueños en la creación de una empresa, y el esfuerzo y la trayectoria empresarial de un joven o grupo de jóvenes empresarios en la creación de una empresa y su implantación en el mercado, entre otros programas.

· El Concurso Spin-Off de creación de empresas por universitarios: promovido por el Vicerrectorado de Coordinación Universitaria de la UMA, a través del Servicio de Cooperación Empresarial y Promoción de Empleo, con el objetivo de impulsar la actividad emprendedora de los universitarios malagueños, promoviendo la constitución de nuevas empresas innovadoras. Este podría decirse que es la plataforma estrella de emprendimiento joven, por lo que considero necesario profundizar un poco más en los requisitos y procedimientos de dicho concurso. Se lleva a cabo por dos modalidades, una modalidad individual, donde se presentan proyectos originales, innovadores y estar basados en las ideas de los propios participantes; y en segundo lugar, una modalidad reto basado en proyectos presentados que dan respuesta a problemas planteados por otras empresas o instituciones, debiendo seguir, en su caso, las pautas marcadas por éstas. Se conceden además premios patrocinados por diversas instituciones por un valor de 3.000 euros, y además, la Universidad de Málaga concederá a estos proyectos entre 6 y 12 meses de estancia en las instalaciones de LINK by UMA-Atech, siempre y cuando los promotores de los proyectos cumplan los requisitos que establecen el acceso a las incubadoras empresariales. En dicho concurso, los emprendedores crean sus empresas y progresan con ellas desde cero, pero, además, los negocios ya consolidados encuentran nuevas vías para seguir creciendo. Link by UMA-Atech reúne a asociaciones, estudiantes, empresas, emprendedores y todo tipo de expertos para compartir ideas, aprender y crecer juntos.

El espacio LINK by UMA-Atech y su repercusión como política de formación y emprendimiento joven entre los estudiantes universitarios, entendiéndose la misma como el mayor espacio de convivencia empresarial, universitaria e innovadora de Andalucía. Varios de los finalistas jóvenes del Concurso Spin-Off han visto su oportunidad de emprender en el mundo laboral y empresarial, teniendo la posibilidad de desarrollar su ideas en un espacio idílico. De entre los proyectos que se han desarrollando en este espacio o continúan en la actualidad haciéndose, podemos destacar: X-Ray Data Services –empresa de base tecnológica que ofrece servicios basados en la difracción de Rayos-X–; 3D Málaga –



donde gracias a las técnicas de escaneo e impresión 3D se aportan soluciones locales a problemas globales–; Nayade Psicólogos –cooperativa de psicólogos que aportan habilidades y técnicas para el desarrollo personal y profesional con la formación online y presencial de calidad, y el asesoramiento psicológico–; Workkola –plataforma online de talento colaborativo que conecta a estudiantes en busca de experiencia real, reputación y reconocimiento, con empresas que necesitan ayuda de sus perfiles por proyectos o buscan reclutar jóvenes talentos–; Inmertec –dedicada a la creación de una nueva metodología con realidad virtual para las terapias en el campo de la psicología y la sexología–; Exotic Fruit Box –tienda online que ofrece la mejor fruta tropical de temporada hasta la casa de sus clientes–; y TalkyCar –que conecta tu coche con tu Smartphone haciendo que tu conducción sea más segura y eficiente–.

No únicamente se les da de oportunidades de aprendizaje a través de problemas que nunca antes se han planteado a resolver, sino que ven la oportunidad de incluir sus ideas emprendedoras en el mundo laboral. Así, y gracias a programas como los ofrecidos por la Universidad de Málaga, emprendimiento e innovación son fomentadas para conseguir un futuro mejor donde los estudiantes sean considerados verdaderos protagonistas en el mercado laboral y puedan desarrollar sus creativas ideas.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Desde las distintas Administraciones se han diseñado programas de creación de empleo juvenil que han pivotado sobre los siguientes ejes: primero, una apuesta por un amplio programa de bonificaciones a la contratación de jóvenes desempleados, consistentes en disminuciones de la carga de seguros sociales durante un periodo inicial de la contratación; segundo, se ha optado por el diseño de modelos de contratos específicos para jóvenes que han apostado por la flexibilización en las condiciones de despido del joven y de duración del contrato; tercero, la formación como eje

esencial para lograr el aumento de tasas de empleo juvenil ha estado presente, tanto en el diseño de los programas mixto de formación y empleo como en las acciones formativas para desempleados y trabajadores en activo.

Esta formación debería ser uno de los pilares básicos en la creación de empleo para el colectivo joven debido a las cifras tan negativas que existen en la actualidad. De este modo, una de las formas que permiten un aumento y una mejora en la formación de los jóvenes, es mediante las oportunidades que brindan las universidades.

El objetivo consiste en que dichas instituciones –las universidades– participen de forma activa en la creación de proyectos innovadores donde jóvenes emprendedores tengan la posibilidad de adentrarse en el mercado laboral y no vean tan lejano la posibilidad de conseguir un puesto de trabajo acorde a sus estudios. Así quizá se puedan desarrollar políticas tanto activas como pasivas de empleo en un entorno flexible para las empresas, que fomenten su actividad económica; y todo ello dentro de una apuesta decidida por la formación y la innovación con una orientación económica<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. *Manual de política y derecho del empleo: instituciones, relaciones de empleo y marco legal de las políticas públicas y derecho social del empleo*. Madrid, Tecnos, 2011. Pág. 50.



## b) Mayores

### **LAS POLÍTICAS LOCALES PARA EL AUTOEMPLEO A NIVEL LOCAL: ESPECIAL REFERENCIA A LAS DIRIGIDAS A LOS MAYORES EN ANDALUCÍA.**

M<sup>ª</sup> ILUMINADA ORDÓÑEZ CASADO  
*Doctoranda Universidad de Málaga*

#### **I. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO.**

Las principales leyes en materia de empleo desde la aprobación de la Constitución han ido evolucionando en cuanto a quién corresponde la ejecución de las políticas de empleo, así nos encontramos con las siguientes situaciones:

En el art. 3 de la Ley 51/1980 Básica de Empleo, la ejecución se atribuye al Gobierno que *“...la llevará a cabo mediante la acción coordinada de los diferentes Departamentos ministeriales y a través del Instituto Nacional de Empleo, como Organismo gestor de dicha política...”*.

En el art. 149 CE donde se regulan las materias que son competencia exclusiva del Estado se indica como tal la Legislación Laboral, (art. 149.7), aunque se añade: “sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.” Por lo tanto se permite que estas reclamen dicha competencia sobre la ejecución de las políticas en temas laborales. Esto, unido a la Estrategia Europea de Empleo (EEE) nacida como consecuencia directa del Tratado de Ámsterdam (1997) en la Cumbre de Luxemburgo (noviembre de 1997), hace que en el art. 3 de la Ley 56/2003 se indique que *“...corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el*

*fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas.”*

Además en la EEE se indicaba la necesidad de implicar a las autoridades locales y regionales a través de planes de acción a ese nivel territorial, por lo que en el art. 4 de la Ley 56/2003 se hace una mención especial a la dimensión local de la política de empleo señalando a los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas que establezcan los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo.

En febrero de 2011, en virtud del art. 2 del Real Decreto-ley 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, se añade a este art. 4 la posibilidad de que las entidades locales puedan participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Igualmente se refuerza la importancia de las políticas activas de empleo en el ámbito local con la modificación íntegra que, el Real Decreto-ley realizó al art. 24 de la Ley 56/2003, en el cual se pasó de “El enfoque preventivo de las políticas activas de empleo” centrado sobre todo en el desempleo de larga duración a establecer unos “Principios generales de las políticas activas de empleo” indicándose en el apartado e): *La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.*

La EEE, en la actualidad, forma parte de la Estrategia de Crecimiento Europa 2020, en la que se sigue manteniendo la idea de la colaboración de las autoridades nacionales, regionales y locales para la consecución de los objetivos que

en ella se plantean, de ahí que el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, mantenga sin modificación los artículos 3 y 4 de la Ley anterior reforzando la importancia que, para la Comisión Europea, tienen las entidades locales en la ejecución de las políticas activas de empleo<sup>1</sup>.

## II. UNA VISIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A NIVEL LOCAL EN ANDALUCÍA<sup>2</sup>.

El art. 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dedicado a *Empleo, relaciones laborales y seguridad social*, recoge en su apartado 1 que “*Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso:*

*1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo”.*

Ahora bien, para hacer efectiva la recomendación de la EEE, referente a la implicación de las entidades locales, se recoge en el art. 93 del Estatuto que “*por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos...*”.

---

<sup>1</sup> GÓMEZ SALADO, M.A.: “Las políticas de creación de empleo en el marco local: Algunas ideas como conclusión” en AAVV, *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COOR), Albolote (Granada), Comares, 2017, págs. 361-369.

<sup>2</sup> MARTÍN RIVERA, I., “Políticas de formación para el empleo en el ámbito municipal”, en AAVV, *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COOR), Albolote (Granada), Comares, 2017, págs. 199-210.

El 11 de junio de 2010 se aprobó la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía, que establece las competencias que, basándose en el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, se transfieren a las entidades locales. En el art. 9 de la misma se recoge una relación de las competencias municipales siendo el apartado 21 el dedicado al *“Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica”*. Es dentro de esta competencia donde se enmarca la potestad para promover políticas activas de empleo por parte de los Ayuntamientos andaluces, las cuáles están dirigidas a mejorar el tejido productivo de la localidad, reduciendo la tasa de desempleo y beneficiando a los colectivos más desfavorecidos en materia de empleo como pueden ser los jóvenes, las mujeres y los desempleados de larga duración que normalmente coinciden con aquellos trabajadores de edad madura a los cuáles les es más difícil salir de la situación de paro por sus “carencias” y dificultad de adaptación en relación a los conocimientos de nuevas tecnologías.

Dentro del amplio abanico de políticas que ofrecen o pueden ofrecer las entidades locales nos vamos a centrar en aquellas expresamente dirigidas a la posibilidad del emprendimiento y el autoempleo por parte del interesado; para ello realizaremos un recorrido por las diferentes políticas indicando en qué consisten y cuáles de los ayuntamientos andaluces las contemplan.

### **III. POLÍTICAS DIRIGIDAS AL AUTOEMPLEO EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA DE ANDALUCÍA<sup>3</sup>.**

#### **1. Formación, Información y Asesoramiento.**

Esta política es la medida estrella ya que está presente en todos los Ayuntamientos, en la mayoría de ellos se han creado organismos específicos que se dedican a ponerla en práctica y en el apartado de formación se encuentran cursos o seminarios específicos para desempleados de larga duración, que suelen coincidir con los trabajadores de edad más avanzada, con el fin de que puedan adaptarse a las nuevas tecnologías y formas de trabajo que demanda el mercado laboral.

En Cádiz nos encontramos con el Instituto de Fomento, Empleo y Formación (IFEFE) donde entre otras medidas se pone en marcha una Plataforma Virtual de Teleformación para facilitar el acceso a la formación, de una forma dinámica e interactiva, a través de las TICs a todas aquellas personas que quieren mejorar su ocupabilidad y cualificación y tienen dificultades para asistir a la formación convencional, también se ofrece asesoramiento empresarial, con atención personalizada, por los técnicos del área sobre cómo elaborar un proyecto empresarial, formas jurídicas, viabilidad, financiación, ...

En Córdoba, el Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo (IMDEE) tiene entre sus cometidos la realización de Cursos de Formación Profesional para el Empleo (CFPE) de diferentes especialidades; Programas que combinan la formación y el empleo: Talleres de Empleo, Escuelas Talleres y Casas de Oficios; y Formación al emprendedor/a: Aula de

---

<sup>3</sup> Los datos se han obtenido a través de las direcciones webs facilitadas por los diferentes ayuntamientos a estudiar.



Fomento y Actualización de Actividades Empresariales (programa “Cómo elaborar un Plan de Empresa”). Cuenta también con un Servicio de asesoramiento y apoyo financiero a emprendedores que en lo referente al asesoramiento tiene como objetivo “Acompañar” a las personas emprendedoras tanto en la fase de análisis, estudio y maduración de la idea y proyecto empresarial, como en la puesta en marcha de los mismos y en los primeros meses de la vida empresarial.

En Granada a través del Centro Municipal de Iniciativas Empresariales se puede contar con un servicio de apoyo que consta de un completo servicio de Información, Orientación y Asesoramiento sobre temas de interés para la creación y puesta en marcha del proyecto empresarial: formación, ayudas económicas, plan de empresa... con una persona experta en asesoramiento que acompañará al emprendedor en todo el proceso de creación o consolidación de la empresa.

El Instituto Municipal de Empleo y Formación Empresarial (IMEFE), del Ayuntamiento de Jaén, ofrece a través del Club de Empleo del servicio de Orientación Laboral del mismo, seminarios formativos; cuenta también entre sus objetivos la información, asesoramiento, gestión y seguimiento de posibles ayudas para la financiación de los proyectos empresariales así como la disposición permanente de servicios de asistencia técnica a los proyectos empresariales, de cualquier índole.

Dentro del apartado de Apoyo a Empresas se encuentra también el portal PYME donde se ofrece toda la información necesaria para la creación de una empresa incluyendo las formas jurídicas y los trámites necesarios para la constitución de la misma. En el apartado de Emprendedores ofrecen la posibilidad de realizar una simulación de negocio y el plan de empresa.

En Málaga se tiene el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo (IMFE), que, además de incluir la Agencia Municipal

de Colocación, presenta tres apartados dedicados a Formación, Empleo y Empresas.

En el de Formación podemos destacar el Aula Mentor que imparte cursos on-line; los Talleres de Empleo que mediante un contrato para la formación con el IMFE, se capacita a los desempleados mayores de 25 años para su inserción laboral o para la creación de proyectos empresariales o de economía social; las Píldoras Informativas que son pequeñas unidades de información, y tienen un apartado para emprendimiento; y, a través de la Escuela Municipal de Empresas, el IMFE, ofrece cursos sobre Capacitación Tecnológica, Competencias para el Emprendimiento, Consultorías para el Desarrollo y Consolidación Empresarial y cursos de Creación de Empresas. En la Unidad de Empresas se puede encontrar asesoramiento dirigido al autoempleo.

Otros Ayuntamientos realizan esta labor a través de diferentes Planes o Estrategias como es el caso de Almería y Sevilla. El primero realiza programas de formación dentro del marco del Plan Urban de Regeneración del Casco Histórico de Almería, cofinanciado por la Unión Europea, a través de Fondos Feder, y el Ayuntamiento, formación dirigida a la mejora de la empleabilidad y el emprendimiento, orientación ante el mercado laboral a desempleados y, muy importante, un servicio de tutorización para emprendedores y desempleados para que sean asistidos por un profesional experto, bien para crear su empresa o guiar sus pasos en la búsqueda de un empleo.

En el caso de Sevilla se trata de la Estrategia Sevilla Emprendedora, la cual cuenta con el Centro de Recursos Empresariales Avanzados, CREA, dónde ofrece servicios de Asesoramiento personalizado a emprendedores y empresas, Formación y otra serie de servicios que iremos analizando en las siguientes políticas a analizar.

Dentro del apartado de Asesoramiento, se da la posibilidad de elaborar el plan de empresa y de conocer la viabilidad técnica y económica del proyecto. Además se informa de las posibles fuentes de financiación.

Por último tenemos el caso de Huelva en el que para acceder a los servicios del Portal Empresa debes registrarte. Dicho portal tiene una doble vertiente como intermediación para poner en contacto empresas con demandantes de empleo y como gestor de cursos de formación, dispone de un espacio dirigido a personas emprendedoras donde encontrarán información útil para poder desarrollar su propia idea de negocio.

De esta manera, se facilita a las personas interesadas el acceso a la información de los distintos servicios municipales de empleo y autoempleo, agilizando trámites y evitando desplazamientos.

## **2. Financiación.**

Esta política tiene diversas opciones como pueden ser convenios financieros del Ayuntamiento con diversas entidades bancarias, de tal forma que aquellos emprendedores que acuden al servicio de asesoramiento puedan obtener microcréditos muy favorables siempre que lleven un certificado de viabilidad del proyecto otorgado por el servicio correspondiente del Ayuntamiento. Este es el caso de Almería, Córdoba, Granada, Huelva, Málaga y Sevilla.

En el caso de Almería y Córdoba también ofrecen la posibilidad de subvenciones directas del Ayuntamiento aunque condicionadas bien a la contratación de trabajadores, a determinadas actividades, a la situación de colectivo desfavorecido del emprendedor o por la situación en la que se vaya a ubicar la empresa, con la idea de rehabilitar zonas de la ciudad.

Otro apartado dentro de la financiación es la relacionada con bonificaciones/reducciones en diferentes tasas municipales, podemos destacar varias de ellas como la de Granada que ofrece una reducción del 40% sobre la cuota tributaria de la licencia de apertura o sobre la licencia de obra para iniciar una actividad industrial, en este caso la reducción sería del 50% pero puede llegar hasta el 75% si la ubicación de la empresa es en el Albaicín.

Otro ejemplo de estas bonificaciones se encuentra en Almería donde, además de reducción en licencia de apertura y obras, ofrecen reducciones en la tasas por ocupación de suelo público con mesas, sillas y veladores, así como en la expedición de documentos administrativos.

Por último destacar el caso de Sevilla ya que tiene un amplio abanico de bonificaciones/reducciones que incluyen la exención del pago de tasas por apertura de establecimientos de nueva implantación de menos de 500 m<sup>2</sup>; bonificaciones en las cuotas del IBI, del IAE, del ICIO e incluso por domiciliar recibos; y reducciones en la cuota de la Tasa de Basura y en la de Prestación de servicios urbanísticos vinculada a la constitución como autónomos de desempleados.

En el caso de Jaén nos encontramos que no ofrecen las anteriores posibilidades sino que sólo ofrece información de la página del Ministerio de Industria, Energía y Turismo donde encontrar diversas subvenciones nacionales o europeas.

### **3. Cesión de espacios.**

Esta medida consiste en la cesión ya sea de forma gratuita o a bajo coste de locales o naves para que la empresa pueda iniciar su actividad, suele ser por un tiempo determinado e incluye, normalmente, una serie de servicios comunes como salas de conferencias, conexión a internet gratis, etc.. Es también una de las políticas más comunes ya que en todas las

localidades se encuentra la posibilidad de acceso a algunos de los tipos ofrecidos ya sean locales, despachos o los conocidos como viveros de empresas o aceleradoras de empresas.

En algunos municipios se gestiona directamente desde el Ayuntamiento mientras que en otros se crean Empresas Municipales u otra serie de organismos para su gestión; este es el caso de Córdoba donde lo gestiona el IMDEEC, Málaga que se gestiona a través de la empresa municipal PROMALAGA, Jaén a través del IMEFE o Sevilla mediante el Centro de Recursos Empresariales Avanzados, CREA.

#### **4. Actividades de promoción del emprendimiento y el autoempleo.**

No podemos obviar que la cultura emprendedora no está muy arraigada en nuestra región por lo que se hace necesario fomentarla con el fin de que sean más las personas que opten por esta solución cuando se encuentran en situación de desempleo.

Las formas empleadas son muy diversas, algunas van enfocadas a la educación en los estudiantes como el Simulador E-mpresarial del Ayuntamiento de Cádiz consistente en una herramienta educativa on-line para fomentar las competencias emprendedoras, o el programa “Educar a Emprender” de Málaga, destinado a alumnos de ESO y Bachillerato, idea que se reitera en Sevilla con el programa “Anímate a Emprender” dirigido a alumnos de ESO y de la Universidad.

Otros medios para la promoción del emprendimiento pasan por la organización de encuentros de emprendedores con el fin de que pongan en común sus experiencias, tal es el caso del Día del Emprendedor del Ayuntamiento de Granada, o por otorgar premios a los proyectos de emprendimiento más originales o exitosos.

## 5. Observatorio Local de Empleo<sup>4</sup>.

Realmente, los Observatorios se configuran con el objetivo de recabar información y elaborar informes sobre el mercado de trabajo lo que los convierte en una medida indirecta aunque puede ayudar a la toma de decisiones de aquellas personas que deseen ingresar en dicho mercado ya sea como trabajador por cuenta ajena o, en nuestro caso, con la intención de emprender un proyecto empresarial.

Normalmente se crean a instancias del Ayuntamiento correspondiente aunque a veces son iniciativas de la Diputación como en el caso de Almería, o de la Universidad como en el caso de Huelva.

## 6. Plan de Empleo/Pacto Local de Empleo<sup>5</sup>.

Los planes de empleo están destinados a elaborar programas y proyectos para mejorar la capacitación y la empleabilidad de las personas y contribuir al desarrollo económico territorial. Están dirigidos a toda la población en general pero incidiendo en aquellos colectivos más desfavorecidos como son los jóvenes, parados de larga duración, mayores de 55 años y grupos de especial vulneración.

Los pactos locales por el empleo son acuerdos entre las administraciones públicas, los agentes sociales y las entidades privadas con el objetivo de disminuir el desempleo y avanzar hacia un desarrollo local sostenible, mejorar los mecanismos de acceso al mercado de trabajo de las personas desempleadas y fomentar la creación de empleo de calidad y

---

<sup>4</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “Estructuras e instrumentos locales de promoción del empleo”, en AAVV, *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.), ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (COOR), Albolote (Granada), Comares, 2017, págs. 165-171.

<sup>5</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.R., Op. Cit.

la consolidación del existente. De forma transversal se trabaja también en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al mercado de trabajo y en la promoción laboral, favoreciendo especialmente la conciliación de la vida laboral y familiar.

Con los datos obtenidos a través de las páginas web de los diferentes ayuntamientos podemos concluir que, excepto Almería y Huelva, todos los municipios cuentan con alguna de estas dos medidas o incluso las dos, siendo los organismos creados por los ayuntamientos los encargados de llevarlos a cabo. En Almería ha sido impulsado por la Diputación por lo que tiene carácter provincial y no sólo local y en Huelva está siendo reclamado por parte de la oposición pero, al parecer, el equipo de gobierno aún no lo ha puesto en marcha.

## **7. Ventanilla Única Empresarial.**

Es el espacio que recoge todos los trámites relacionados con la vida empresarial. En ella se encuentran disponibles todos los trámites pertenecientes al Ayuntamiento, Organismos Autónomos Municipales y Empresas Municipales, se pueden realizar consultas y/o solicitar posibles ayudas e incentivos, bonificaciones; también ofrece asesoramiento y formación y la posibilidad de realizar los trámites relacionados con la creación y el mantenimiento de la empresa.

Suelen participar, además de las entidades locales, la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y las Cámaras de Comercio de cada localidad, por lo que en algunos casos el acceso a ellas no es a través del Ayuntamiento sino de los otros organismos colaboradores.

#### **4. CONCLUSIONES.**

Una vez realizado el análisis de las principales medidas relacionadas con el autoempleo y el emprendimiento llevadas a cabo por los diferentes ayuntamientos de las capitales de provincia de Andalucía podemos concluir que la política más aplicada es la de formación, información y asesoramiento que se repite en todas las provincias, también está extendida la política de ofrecer locales, despachos, viveros o incubadoras y los convenios con entidades financieras para favorecer la obtención de microcréditos, sin embargo en el apartado de bonificaciones o reducciones la entidad local que cuenta con más de estas medidas es Sevilla.

Respecto a la vinculación de las medidas a las personas de edad avanzada realmente no hay una gran trascendencia más allá de los cursos de formación específicos para adaptación a las nuevas tecnologías ya que, a pesar de ser uno de los colectivos desfavorecidos indicados en todas las recomendaciones europeas y normativas estatales y autonómicas, parece que el colectivo de los jóvenes es hacia el que van dirigidas las mayorías de ayudas y subvenciones.





## c) Personas con discapacidad

### PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO ACTUAL: ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA Y ANDALUCÍA

JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA  
*Doctorando Universidad de Málaga*

#### I. CUESTIONES PRELIMINARES

El tratamiento de la discapacidad es un tema de especial atención en nuestros días. El último *Informe Mundial sobre la Discapacidad*<sup>1</sup>, nos desvela que: “Más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad; de ellas, casi doscientos millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. En los años futuros, la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia está aumentando. Ello se debe a que la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, y también al aumento mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental”. El citado informe sigue diciendo que: “(...) En

---

<sup>1</sup> Este informe de fecha 9 de junio de 2011, emitido conjuntamente por la OMS y el Grupo del Banco Mundial y que lleva por título: “Informe mundial sobre la discapacidad: rompiendo barreras [*New World report on disability: Breakind down barriers*]”, reúne la mejor información disponible sobre la discapacidad con el fin de mejorar la vida de las personas que la padecen. También, ofrece a los gobiernos y a la sociedad civil un análisis exhaustivo de la importancia de la discapacidad y de las respuestas proporcionadas, basado en las mejores pruebas disponibles, y recomendar la adopción de medidas de alcance nacional e internacional. La visión que nos impulsa, es la de un mundo inclusivo en el que todos podamos vivir una vida de salud, comodidad y dignidad.

todo el mundo, las personas con discapacidad tienen peores resultados académicos, ello es consecuencia de los obstáculos que entorpecen el acceso de las personas con discapacidad a servicios indispensables, en particular la salud, la educación, el empleo, el transporte, o la información”. Estos peores resultados académicos, son el reflejo de los impedimentos y barreras<sup>2</sup> que se presentan para este colectivo, y que supone un lastre importante en el proceso de búsqueda de empleo.

En el mismo sentido y dentro del contexto del espacio europeo actual, según se desprende de la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010 – 2020*, una de cada seis personas tiene una discapacidad entre leve y grave, lo que suman ochenta millones de personas en todo el territorio de la UE. A este escenario, hay que añadir otro hecho, como es la tasa de empleo de estas personas en Europa, que apenas llega al nivel del 50%.

En España, en la actualidad hay un total de 2.564.893 de personas con discapacidad, de las cuales, 416.947 residen en Andalucía, que es la segunda comunidad autónoma con mayor número de personas de este colectivo. Situación preocupante, porque el derecho a un trabajo digno, constituye un hito fundamental histórico para el desarrollo integral de las personas, que en el caso de las personas con discapacidad, este derecho se hace aún más necesario y se materializa en la oportunidad de poder ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible<sup>3</sup>. Por lo tanto, el derecho

---

<sup>2</sup> Véase también en este sentido, LORENZO GARCÍA, R.: “El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión”, Madrid, *Revista del Ministerio e Inmigración*, núm. 50, 2004, págs. 73-90.

<sup>3</sup>Condiciones indispensables para este colectivo que se podrán asegurar cuando se garantice la no discriminación por discapacidad en la libre circulación de trabajadores en la UE.

al trabajo de este colectivo, se configura como un *derecho dual*<sup>4</sup>, porque por un lado, es una libertad -la persona es libre para trabajar- y, por otro, es un derecho social -la persona puede y debe exigir que se establezcan las condiciones reales y efectivas para poder acceder al empleo-, y que además como ha afirmado Lorenzo García: “(...) no vale cualquier empleo; es necesario incorporarse a empleos de mayor calidad<sup>5</sup>”.

## II. MARCO NORMATIVO

Una nueva etapa de protección jurídica de las personas con discapacidad, comienza en España a partir de la entrada en vigor en 1978 de la vigente Constitución. En este sentido, Lorenzo García<sup>6</sup> sostiene que: “La moderna etapa de protección jurídica de las personas con discapacidad arranca tras el novedoso artículo 49 de la CE que, siguiendo el reciente precedente de la Constitución portuguesa, incluye el catálogo de principios rectores de la política social y económica de la Carta Magna a la protección de un colectivo, como el de las personas con discapacidad, que había estado legislativamente casi olvidado en la evolución de nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 49 inaugura una nueva etapa de enorme potencialidad interpretativa y transformadora de la realidad del derecho español (...)”. Precisamente, del mandato constitucional de este artículo 49 de la CE<sup>7</sup>, vería la luz la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas

---

<sup>4</sup> GARCÍA PRESAS, I.: “El acceso al trabajo de las personas discapacitadas”, la Coruña, *AFDUC*, núm. 17, 2013, pág. 303.

<sup>5</sup> LORENZO GARCÍA, R.: “El futuro de los discapacitados en el mundo...”, op. cit., pág. 87.

<sup>6</sup> LORENZO GARCÍA, R.: “El nuevo Texto Refundido de la Ley General de Derechos de la Personas con Discapacidad”, en AA.VV., *Protección social: Seguridad Social y Discapacidad*. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez, Ed. Cinca, 2014, págs. 293–294.

<sup>7</sup> Véase en relación a lo dispuesto en el artículo 53 de la CE.

con discapacidad (LISMI). Esta Ley, supuso un importante avance en materia jurídica sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad<sup>8</sup>, integrando “*el modelo médico-rehabilitador de atención a las personas con discapacidad*”, y llevando a cabo “(...) un imponente desarrollo reglamentario en materias de gran alcance tales como: las prestaciones económicas; la educación especial; la integración laboral y la eliminación de barreras, por citar algunos de sus principales hitos<sup>9</sup>”. Años posteriores, se aprobaría el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, en el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía y la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades no discriminación y accesibilidad universal, que incorporaba como novedad, el cambio significativo del “*modelo médico-rehabilitador*”<sup>10</sup>, por el “*modelo social*”<sup>11</sup>; y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones de la LIONDAU<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Adviértase que en aquella época el término usado era “minusválido”.

<sup>9</sup> LORENZO GARCÍA, R.: “El nuevo Texto Refundido de la Ley...”, op. cit., pág. 294.

<sup>10</sup> Es el modelo médico que se asienta sobre la rehabilitación de las personas con discapacidad. Vid. PALACIOS RIZZO, A.: “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, Madrid, Cinca, 2008, pág. 66.

<sup>11</sup> El modelo social pone el énfasis en la rehabilitación de una sociedad, que ha de ser concebida y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad. Para profundizar en este aspecto, véase PÉREZ BUENO, L.: “Discapacidad, derecho y políticas de inclusión”, Madrid, Cinca, 2010, págs., 83-84. También, sobre este asunto ver en PALACIOS RIZZO, A.: “El modelo social de discapacidad.....op.cit. , págs. 106-107.

<sup>12</sup> Esta ley, desplegó sus efectos múltiples sobre nuevas iniciativas legislativas tales como la Ley de autonomía personal y protección de la dependencia, entre otras. Ver sobre este asunto en, LORENZO GARCÍA, R.: “El nuevo Texto Refundido de la Ley...op. cit., págs. 294 y ss.

Por su parte, y en relación al desarrollo histórico-jurídico de la protección de las personas con discapacidad en el ámbito de la UE, será en el Tratado de Ámsterdam, que entraría en vigor en 1997, cuando aparece por primera vez la necesidad de que la UE aborde el tema de la discriminación por razón de discapacidad. En su art.13, se autorizaba a la UE a adoptar medidas para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad, siendo ésta, de hecho, la primera referencia específica de los Tratados a la *discapacidad*. Este artículo proporcionaba por primera vez una base para abordar situaciones de discriminación múltiple, mediante el establecimiento de una política y un enfoque legal común para los distintos motivos de discriminación. En virtud precisamente del fundamento jurídico que proporcionaba el art.13 del Tratado de Ámsterdam, se adoptó la aprobación de la Directiva 2000/78, sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, mediante la cual se prohibía la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, *discapacidad*, edad u orientación sexual. En 2001, se modifica el art.13 por el Tratado de Niza con el objeto de permitir la adopción de medidas de incentivos por mayoría cualificada del Consejo<sup>13</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>14</sup> en 2009, se establece el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales, que contiene un amplio catálogo de derechos, destacando la transversalidad<sup>15</sup> de la no discriminación por razón de discapacidad<sup>16</sup>. También conviene destacar la

---

<sup>13</sup>Las medidas legislativas seguían requiriendo aprobación por unanimidad de todos los Estados miembros.

<sup>14</sup>Desarrollado con mayor amplitud en DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.: “Libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, Madrid, *Revista del Ministerio e Inmigración. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 92, 2011, págs. 257–282.

<sup>15</sup> Cit. Supra nota 9.

<sup>16</sup> Quedando encuadrado tras la aprobación en el art. 19 TFUE.

incorporación de la Convención al acervo comunitario y al derecho positivo de los Estados miembros, lo que supone un importante avance en materia de discapacidad a nivel europeo, sobre todo a través de futuros desarrollos jurisprudenciales<sup>17</sup>.

La última iniciativa política y legislativa orientada a la lucha contra la discriminación y la igualdad de trato de las personas con discapacidad, que adoptó la Comisión Europea en 2010, es la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020<sup>18</sup>. Tiene como una de las principales prioridades la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral. Igualmente se centra en la eliminación de barreras e identifica medidas a escala de la UE complementarias a las acciones a nivel nacional. También determina los mecanismos necesarios para aplicar la Convención. Asimismo se focaliza en otros aspectos fundamentales para la plena integración y la igualdad de trato de las personas con discapacidad.

Sin embargo, el gran hito en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad, se va a producir con la aprobación en 2006 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), ratificada en 2010 por la UE. Es el primer instrumento amplio de derechos humanos del siglo XXI, así como el primer

---

<sup>17</sup> CABRA DE LUNA, M.: “La protección de la discapacidad en el ámbito internacional: la Unión Europea”, en AA.VV., *Protección social: Seguridad Social y Discapacidad*. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez, Ed. Cinca, 2014, págs. 288–389.

<sup>18</sup> Sobre los objetivos, en AA.VV.: “*Des droits pour tous: contribution des organismes de lutte contre les discriminations à l'évaluation de la Stratégie 2010-2020 de L'Union Européenne en faveur des personnes handicapées. Un avis equinet*”, Bruselas, *Equinet European network of equality bodies*, diciembre, 2014. También en BALLESTER PASTOR, M.: “La lucha contra la discriminación en la Unión Europea”, Madrid, *Revista del Ministerio e Inmigración. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 92, 2011, págs. 207–255.

tratado internacional de derechos humanos que se abre a la firma de organizaciones regionales de integración, como la propia Unión Europea<sup>19</sup>. Además de recoger los derechos de las personas con discapacidad, también contempla las obligaciones de los Estados de promover, proteger y asegurar tales derechos<sup>20</sup>. A partir de su entrada en vigor en enero de 2011, tanto los Estados miembros como la propia UE han comenzado a adaptar sus ordenamientos jurídicos a la nueva realidad<sup>21</sup>.

La ratificación de esta Convención por España el 3 de diciembre de 2007 y su posterior entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, llevaba aparejada, la adaptación y reforma de la normativa española sobre los derechos de las personas con discapacidad y ha tenido como consecuencia inmediata la elaboración del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que deroga expresamente por refundirlas en este texto, la Ley 13/1982 (LISMI), la Ley 51/2003, de 2 de

---

<sup>19</sup> *Ib.* 389. También puede consultarse sobre este asunto el mismo autor, en: “El empleo de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico comunitario y nacional”, en CASTILLO DÍAZ, M. (pr.), I Congreso Nacional sobre Empleo de las Personas con Discapacidad: Hacia la plena inclusión laboral, UNIA, 2016, pág. 9.

<sup>20</sup> Concretamente, la Convención establece como principios generales el respeto de la dignidad inherente a la persona, la autonomía individual, la independencia de cada ser humano, la no discriminación, la participación e inclusión plena y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como manifestación de la diversidad y la condición humana. *Vid.* CABRA DE LUNA, M.: “La protección de la discapacidad...”, op. cit., pág. 390.

<sup>21</sup> Sin embargo, al día de hoy queda mucho por hacer, es necesario que la Comisión Europea desarrolle unas directrices que permitan el *mainstreaming* de la CDPD en toda la legislación europea y que revise todo el acervo comunitario actualmente vigente. No le corresponde únicamente a la UE, realizar su trabajo, también es imprescindible que los Estados miembros realicen sus tareas.



diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) y Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. En referencia a la Igualdad de oportunidades y no discriminación, se describen las medidas contra la discriminación y las medidas de acción positiva. Se incluye, también por primera vez, las definiciones de todos los tipos de discriminación, directa e indirecta, ya contempladas, a las que se añaden la discriminación por asociación y acoso<sup>22</sup>, con el fin de completar el marco jurídico de prohibición de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones<sup>23</sup>. Si bien la nueva ley no añade cambios sustanciales, sin duda simplifica y clarifica la dispersión existente hasta ahora en las leyes derogadas, y elimina las posibles contradicciones conceptuales que pudieran producirse entre textos tan dispares y alejados en el tiempo.

---

<sup>22</sup> En este sentido el artículo 27.1, a) de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. También en derecho comunitario, la Directiva 2000/43/CE sobre igualdad de trato de las personas independiente de su origen racial o étnico, en su artículo 2.3; Directiva 2000/78/CE sobre igualdad en el empleo, en su artículo 2.3 y la Directiva 2006/54/CE sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, en su artículo 2.1(c). En jurisprudencia comunitaria STJUE, de 17 de julio de 2008, asunto C-303/06, caso Coleman.

<sup>23</sup> En relación a la no discriminación en las relaciones laborales, el artículo 17 del ET.

Completando este marco jurídico regulador del acceso al empleo de las personas con discapacidad, habría que destacar en el ámbito nacional: el Real Decreto 156/2013, de 1 de marzo, por el que se regula la suscripción de convenio especial por las personas con discapacidad que tengan especiales dificultades de inserción laboral, y el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, Ley de Empleo, y en el ámbito autonómico andaluz: la Orden de 7 de febrero de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas por parte del Servicio Andaluz de Empleo, para personas con discapacidad en régimen de concurrencia competitiva, el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, la Orden de 23 de diciembre de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos públicos dirigidos a financiar los costes salariales derivados del mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en centros especiales de empleo, el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía y la Orden de 18 de febrero de 2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva, para la integración sociolaboral de las personas pertenecientes a colectivos en situación de exclusión social a través de empresas de inserción.

Por otra parte, conviene señalar (aunque de manera muy breve), que de forma paralela al desarrollo histórico-legislativo, se ha podido apreciar en el *ámbito jurisprudencial* (tanto a nivel

nacional, como en el de la UE)<sup>24</sup>, una evolución importante en materia de protección de los derechos de los trabajadores con discapacidad y a la no discriminación por razón de discapacidad en el empleo.

Sin embargo, a pesar de los avances legislativos y jurisprudenciales en esta materia, este colectivo tiene aún muchas dificultades<sup>25</sup>, no solo para integrarse en el mercado de trabajo, sino que una vez alcanzado el puesto de trabajo, puedan disfrutar de los mismos derechos que el resto de trabajadores (salarios, promoción en el empleo, etc.)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Para profundizar sobre este tema, puede consultarse en: RUIZ SANTAMARÍA, J.L.: “La adaptación del puesto de trabajo y la adopción de medidas preventivas y de protección necesarias del trabajador con discapacidad”, en Monereo Pérez, J.L. y Márquez Prieto, A. (coord.), La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Sevilla, Monografías de Temas Laborales, CARL, 2016, págs. 882-888. También en: MÁRQUEZ PRIETO, A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L.: “Incapacidad total para un gruista con visión monocular al hilo de la STS de 23 de diciembre de 2014”, Revista de derecho de la seguridad social, núm. extra 1 (dedicado a: Doctrina judicial en materia de Seguridad Social: balance y análisis selectivo de sentencias del año 2015), 2016, págs. 135-141.

<sup>25</sup> Ib. pág. 880.

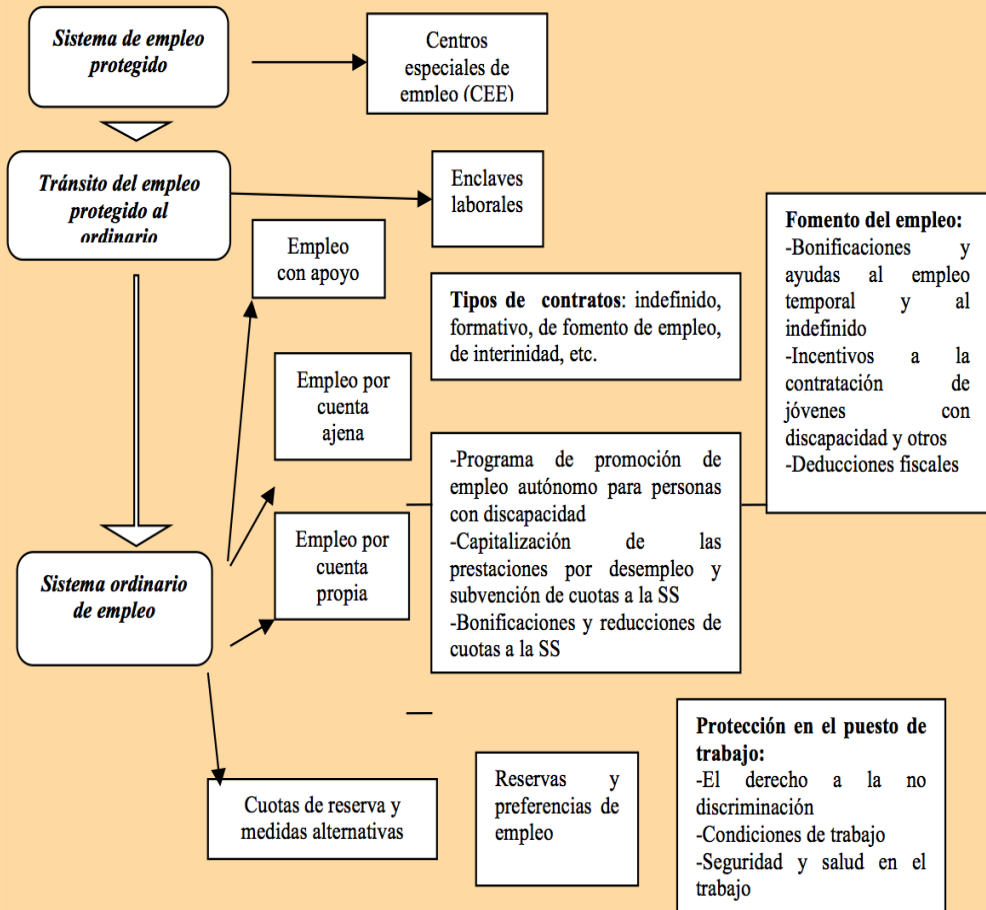
<sup>26</sup> En este sentido, *vid.* Informe Olivenza sobre la situación de la discapacidad en España (2014) del Observatorio estatal de la discapacidad, <http://www.odismet.es/es/biblioteca/informe-olivenza-2014-sobre-la-discapacidad-en-espana/103/>. (Consulta: 31/ 05/2017). Igualmente, Estrategia española sobre la discapacidad (2012 – 2020), <http://sid.usal.es/libros/discapacidad/26112/8-4-1/estrategia-espanola-sobre-discapacidad-2012-2020.aspx>. (Consulta: 31/05/2017) y su Plan de acción (2014 – 2016), [http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20140912e\\_7.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20140912e_7.pdf). (Consulta: 31/ 05/2017).

### III. EL ACCESO AL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ESTUDIOS ESTADÍSTICOS

El acceso al empleo de las personas con discapacidad en España, según se muestra en la figura 1, corresponde a los siguientes sistemas:

-*Sistema de empleo protegido*, que se ha diseñado para los casos en los que la persona con discapacidad puede ejercer una actividad laboral pero no en el mercado ordinario.-*Sistema de ordinario de empleo*, en el que están previstas entre otras las medidas dirigidas a facilitar la incorporación de las personas con discapacidad a la empresa ordinaria, como son la cuota de reserva de puestos de trabajo y los incentivos económicos a la contratación; las destinadas al fomento del autoempleo; El sistema de "empleo con apoyo", que es un conjunto de actividades de orientación y acompañamiento individualizado que prestan preparadores laborales especializados, en el propio puesto de trabajo, a los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral que realizan su actividad en empresas normalizadas, del mercado ordinario de trabajo y las fijadas para el empleo público, con una cuota de reserva del 7 por ciento.

**Figura 1.** Modelo español de acceso al empleo de personas con discapacidad



[FUENTE: Elaboración propia a partir del sistema normativo español vigente]

Del análisis de los itinerarios expuestos, podríamos afirmar a priori, que las medidas de política legislativa adoptadas en España en los últimos años, han favorecido el acceso al empleo de este colectivo. Sin embargo, a pesar de los avances legislativos, las personas con discapacidad, tiene aún muchas dificultades, no solo para integrarse en el mercado de trabajo, sino que una vez alcanzado el puesto de trabajo, puedan disfrutar de los mismos derechos que el resto de trabajadores (salarios, promoción en el empleo, etc.)<sup>27</sup>. En este sentido, los datos estadísticos<sup>28</sup> que se reproducen en las tablas 1, 2 y 3, muestran las variables sobre discapacidad en el empleo, segmentadas para la Comunidad Autónoma Andaluza en relación con el total nacional, que nos desvela una situación muy preocupante.

**Tabla 1.** Acceso al empleo de personas con discapacidad en España y Andalucía (año 2015)

Ámbito territorial	Tipo de empleo	Absoluto	% sobre total nacional
Andalucía	Empleo ordinario	41.866	20,6%
	Empleo protegido	15.817	16,6%
Total nacional	Empleo ordinario	203.025	100%
	Empleo protegido	95.238	100%

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en España y Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

<sup>27</sup> RUIZ SANTAMARÍA, J.L.: “La adaptación del puesto de trabajo y la adopción de medidas preventivas...op. cit., pág. 880.

<sup>28</sup> Uno de los grandes problemas que se plantean en los estudios relacionados con las problemáticas de la discapacidad, son los escasos estudios estadísticos que hay sobre esta materia. La última gran encuesta del INE sobre discapacidad en España, se realizó en el año 2008.

**Tabla 2.** Actividad, empleo y paro de personas con discapacidad (año 2015)

Ámbito territorial	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de paro
Andalucía	33,4 %	19,8 %	41,8 %
Media nacional	38,0 %	25,7 %	32,2 %
Diferencia	-4,6	-5,9	9,6

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en España y Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

**Tabla 3.** Temporalidad, parcialidad y salario de personas con discapacidad (año 2015)

Ámbito territorial	Tasa de temporalidad	% jornada parcial	Salario medio bruto anual
Andalucía	29,60 %	39,40 %	19.328 €
Total nacional	22,50 %	15,70 %	19.138 €
Diferencia	7,1	23,7	190 €

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en España y Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

Es muy significativa, la alta Tasa de Paro de este colectivo en Andalucía, que se sitúa en el 41,8%, 9,6 puntos por encima de la media nacional en este periodo<sup>29</sup>. Por su parte, se observa una Tasa de Actividad del 33,4% y una Tasa de Empleo del 19,8%, lo que supone 4,6 y 5,9 puntos respectivamente por debajo de sus valores correspondientes en el ámbito nacional. En la misma línea se mantienen los índices de precariedad en el empleo, según muestra la alta Tasa de Temporalidad 29,60% y Parcialidad de Jornada 39,40%, lo que supone 7,1 y 23,7 puntos respectivamente por encima de la media nacional.

<sup>29</sup> La Tasa de Paro en España, se situó al final del cuarto trimestre del 2015, en 20,9%. <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>. (Consulta: 31/05/2017).

**Tabla 4.** Contratación de personas con discapacidad en Andalucía: tipo de contrato (año 2015)

Tipo de contrato	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Indefinido	1,10%	1,69%	1,13%	0,91%	1,61%	1,57%	1,03%	1,30%
Temporal	0,81%	1,04%	0,88%	0,73%	0,74%	1,03%	1,11%	0,96%

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

**Tabla 5.** Contratación de personas con discapacidad en Andalucía: sectores de actividad (año 2015)

Sectores de actividad	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada
Agricultura y pesca	0,30%	0,60%	0,51%	0,42%
Construcción	0,50%	0,55%	0,59%	0,53%
Industria	0,93%	0,95%	0,61%	1,21%
Servicios	1,14%	1,22%	1,56%	0,96%
Sectores de actividad	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Agricultura y pesca	0,35%	0,54%	0,59%	0,39%
Construcción	0,85%	0,55%	0,68%	0,46%
Industria	0,73%	4,96%	1,16%	0,72%
Servicios	1,29%	1,65%	1,28%	1,38%

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

Por otra parte, en las tablas 4 y 5, se realiza una distribución provincial en razón del carácter de la contratación (según sea indefinido o temporal) y los sectores de actividad respectivamente.



**Tabla 6.** Municipios andaluces con mayor nº de contrataciones a personas con discapacidad (año 2015)

<b>Contrataciones personas con discapacidad</b>	<i>Alcalá de Guadaíra</i>	<i>Algeciras</i>	<i>Almería</i>	<i>Almonte</i>	<i>Antequera</i>	<i>Arcos de la Frontera</i>	<i>Cabra</i>
Nº contratos a personas con discapacidad	315	293	906	325	295	262	213
% respecto total contratos del municipio	1,21%	0,43%	1,48%	0,74%	0,88%	1,47%	1,26%
Posición respecto total en Andalucía	17 <sup>a</sup>	21 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	16 <sup>a</sup>	20 <sup>a</sup>	24 <sup>a</sup>	27 <sup>a</sup>
<b>Contrataciones personas con discapacidad</b>	<i>Cádiz</i>	<i>Chiclana de la Frontera</i>	<i>Córdoba</i>	<i>Dos Hermanas</i>	<i>Écija</i>	<i>El Ejido</i>	<i>El Puerto de Sta. María</i>
Nº contratos a personas con discapacidad	895	356	1804	336	244	288	370
% respecto total contratos del municipio	1,61%	1,27%	1,36%	0,97%	0,83%	0,54%	1,11%
Posición respecto total en Andalucía	8 <sup>a</sup>	14 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	25 <sup>a</sup>	22 <sup>a</sup>	11 <sup>a</sup>
<b>Contrataciones personas con discapacidad</b>	<i>Fuengirola</i>	<i>Granada</i>	<i>Huelva</i>	<i>Jaén</i>	<i>Jerez de la Frontera</i>	<i>Linares</i>	<i>Málaga</i>
Nº contratos a personas con discapacidad	210	1450	611	1304	1304	278	3328
% respecto total contratos del municipio	0,88%	1,07%	1,26%	2,22%	1,33%	1,58%	1,50%
Posición respecto total en Andalucía	28 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	10 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	23 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>
<b>Contrataciones personas con discapacidad</b>	<i>Marbella</i>	<i>Martos</i>	<i>Ronda</i>	<i>Sanlúcar de Barrameda</i>	<i>Sevilla</i>	<i>Utrera</i>	<i>Vélez - Málaga</i>
Nº contratos a personas con discapacidad	370	729	295	311	4288	364	237
% respecto total contratos del municipio	0,58%	2,81%	2,19%	1,15%	1,34%	1,71%	0,93%
Posición respecto total en Andalucía	12 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	19 <sup>a</sup>	18 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	26 <sup>a</sup>

[FUENTE: Elaboración propia a partir de los últimos informes sobre discapacidad en el empleo en Andalucía. OBSERVATORIO ARGOS y otros estudios en IECA – DISMET - SEPE – INE]

En la tabla 6, se muestra la distribución de los 28 municipios andaluces con mayor número de contratos de trabajo a personas con discapacidad que se han realizado durante el año 2015. Destacan Sevilla y Málaga como los municipios con más contrataciones. Martos y Jaén lideran el porcentaje más alto, respecto del total de contratos.

Tabla 7. Distribución de Centros Especiales de Empleo en Andalucía (año 2015)

<b>Centros Especiales de Empleo (CEE)</b>	<i>Almería</i>	<i>Cádiz</i>	<i>Córdoba</i>	<i>Granada</i>
Número de CEE constituidos y censados	13	41	41	21
Porcentaje respecto al total de CEE en Andalucía	3,92%	12,35%	12,35%	6,33%
Posición respecto al total de CEE en Andalucía	9ª	3ª	3ª	8ª
<b>Centros Especiales de Empleo (CEE)</b>	<i>Huelva</i>	<i>Jaén</i>	<i>Málaga</i>	<i>Sevilla</i>
Número de CEE constituidos y censados	22	37	50	76
Porcentaje respecto al total de CEE en Andalucía	6,63%	11,14%	15,06%	22,89%
Posición respecto al total de CEE en Andalucía	7ª	5ª	2ª	1ª
<b>Centros Especiales de Empleo (CEE)</b>	<i>Multiprovincial*</i>	<i>Andalucía</i>		
Número de CEE constituidos y censados	31	332		
Porcentaje respecto al total de CEE en Andalucía	9,33%	100%		
Posición respecto al total de CEE en Andalucía	6ª	----		

(\* CEE con sede central y varios centros de trabajo en Andalucía.

[FUENTE: Elaboración propia a partir del último Registro de CEE de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía]

En relación al empleo protegido<sup>30</sup>, nos interesa conocer, tal como se refleja en la tabla 7, como se distribuyen los Centros Especiales de Empleo<sup>31</sup> en Andalucía en el año 2015, observándose que el establecimiento y constitución de los mismos, se presenta de forma irregular. La mayor presencia se concentra en las provincias de Sevilla y Málaga, acumulando ambas el 38,95 % del total en Andalucía<sup>32</sup>.

Por último, los datos relativos a los Jóvenes con discapacidad en España, nos desvelan que el 28% de los menores de 25 años es activo, frente al 37% de media general. El 72% de los jóvenes con discapacidad en edad laboral no tiene empleo ni lo busca. La tasa de paro: 68% de los jóvenes con discapacidad está desempleado, frente al 46% de los que no la tienen.

---

<sup>30</sup> Véase la Figura 1. del presente estudio.

<sup>31</sup> Los Centros Especiales de Empleo están regulados por RD 2273/1985, de 4 de diciembre. La relación que se establece entre las personas con discapacidad, que ocupan la posición de trabajador, y los denominados Centros Especiales de Empleo, que hacen de empresario [ art. 2.1.g) ET], se encuentra regulada en sus principales aspectos en el RD 1368/1985, de 17 de julio (modificado por el RD 427/1999, de 12 de marzo, que desarrolla en este punto el art. 43 RDleg. 1/2013, que reconoce: *“a quienes por la naturaleza o las consecuencias de sus discapacidades no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales, el derecho a ser empleados en estos centros. Los trabajadores que pueden obligarse por esta relación laboral especial son aquellos que tienen reconocida una minusvalía [sic] en grado igual o superior al 33 %, con la consiguiente disminución de su capacidad de trabajo, correspondiendo a los equipos multiprofesionales la determinación motivada de dicho grado”* ( art. 2.2 RD 1368/1985; RD 1971/1999).

<sup>32</sup>Adviértase, que a este indicador habría que agregarle el porcentaje correspondiente de los CEE multiprovinciales con implantación en Sevilla y Málaga.

#### IV. CONCLUSIONES

A pesar de los avances legislativos y jurisprudenciales en esta materia, las personas con discapacidad tienen aún muchas dificultades, no solo para integrarse en el mercado de trabajo, sino que una vez alcanzado el puesto de trabajo, puedan disfrutar de los mismos derechos que el resto de trabajadores (salarios, promoción en el empleo, etc.). En efecto, como hemos podido constatar en los estudios estadísticos aportados, la realidad de este colectivo en el mercado de trabajo actual español y andaluz, no ha evolucionado en consonancia con las estrategias de acciones positivas que se han llevado a cabo, como han sido: el establecimiento de cuotas de reserva de empleo, los incentivos fiscales a la contratación o las ayudas a la adaptación del puesto de trabajo.

El acceso al empleo de las personas con discapacidad, es decisivo a la hora de consolidar el proceso de integración social de este colectivo, por este motivo, creemos que los servicios de empleo (y concretamente el Servicio Andaluz de Empleo, en el caso de Andalucía), deberían incorporar estrategias de atención específica a este colectivo, como por ejemplo técnicas de orientación profesional, diagnóstico ocupacional y establecimiento de itinerarios ocupacionales personalizados que incluyan un proyecto formativo *ad hoc*.

Otro factor determinante que hay que tener en cuenta a la hora de facilitar el acceso al empleo de las personas con discapacidad, es la mejora de la formación ocupacional, que si bien puede contribuir a facilitar el acceso al empleo, no es suficiente por sí misma.

Coincidimos con las tesis de la doctrina mayoritaria, al considerar que la incorporación de este colectivo al empleo ordinario ha de ser la regla general y el empleo protegido una alternativa excepcional. No obstante, creemos también que no

todas las personas con discapacidad, por las diversas realidades que implica la misma, podrán responder a las exigencias específicas que el mercado en general y las empresas en particular demandan. En estos casos, creemos que el empleo protegido es la opción adecuada, como experiencia profesional facilitadora de la incorporación posterior al empleo ordinario y como alternativa real que salve los obstáculos que se presentan a estas personas con discapacidad para acceder al empleo ordinario en primera instancia.

Por otra parte, los nuevos riesgos que se presentan hoy respecto a la aparición de trabajos precarios o de baja calidad, que suelen ser ocupados por colectivos desfavorecidos como el de las personas con discapacidad. La baja cualificación y la necesidad de aceptar cualquier trabajo que se les ofrezcan, hacen que las mayores tasas en estas ocupaciones estén integradas por miembros de este colectivo. Sería recomendable que las corporaciones o empresas comprometidas con la “responsabilidad social corporativa”, adopten medidas orientadas a combatir la precariedad laboral de este colectivo.

Especial atención, merecen los jóvenes con discapacidad que sufren la doble discriminación por ser: “jóvenes” y “personas con discapacidad”. Creemos que los poderes públicos, deben de poner en práctica acciones específicas que prioricen y favorezcan el acceso al empleo de este segmento de la población con discapacidad, teniendo muy en cuenta las nuevas formas de organización del trabajo, así como la nueva realidad social.

## Colabora:

